



Berne, le 14 janvier 2026

Soutien apporté à la candidature, à la préparation et à la réalisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2038 en Suisse – Arrêté de principe et de planification

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture
de la procédure de consultation

Condensé

Le Comité national olympique suisse (Swiss Olympic) et l'association «Jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver Suisse 2038» (l'association) discutent actuellement avec le Comité international olympique (CIO) en vue d'une possible organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2038 (Jeux d'hiver 2038) en Suisse.

Les négociations se font dans le cadre d'un «dialogue privilégié». L'attribution à la Suisse de l'organisation des Jeux d'hiver 2038 et la signature des contrats correspondants auront lieu sans autre procédure de mise en concurrence si Swiss Olympic et le CIO parviennent à un accord sur les objectifs d'héritage, le plan d'organisation, le financement, les garanties et les autres prestations et contreparties.

Le projet de l'association ambitionne de faire de la Suisse le premier pays hôte de l'histoire des Jeux olympiques. Il est prévu que les compétitions aient lieu dans les quatre régions linguistiques du pays et qu'elles utilisent les infrastructures existantes, sans édification de nouvelles installations permanentes.

L'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver constitue un projet national à fort rayonnement international. Synonymes d'opportunités majeures pour le sport, l'économie du sport et du tourisme ainsi que la société, les Jeux d'hiver peuvent contribuer de manière importante à encourager l'activité physique et le sport, favoriser le dynamisme économique, la diversité culturelle et les traditions politiques du pays et en être la vitrine à l'échelle internationale.

Le soutien de la Confédération est indispensable dans plusieurs domaines. Afin d'assurer la sécurité de planification nécessaire, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales un arrêté de principe et de planification au sens de l'art. 28 de la loi sur le Parlement, fixant les grandes lignes du soutien de la Confédération.

Le Conseil fédéral prévoit une contribution maximale de 200 millions de francs au budget de l'association pour la planification et la réalisation des Jeux d'hiver 2038, dont 60 millions doivent être alloués au cofinancement des Jeux paralympiques d'hiver et 50 millions sont destinés à des réductions du tarif des transports en commun. La Confédération ne donne aucune garantie de déficit au CIO. L'association prévoit une garantie de déficit financée par le secteur privé à hauteur de 200 millions de francs. La Confédération assume en plus les tâches visant à garantir la sécurité dans l'espace public qui relèvent de sa compétence. Les coûts des mesures de sécurité prises par la Confédération ne peuvent pas encore être chiffrés avec précision à ce stade. Ils devraient toutefois s'élever au moins à plusieurs dizaines de millions de francs. La Confédération ne participe pas aux coûts des organes de sécurité des cantons (y compris les éventuels renforts policiers étrangers). Le Conseil fédéral présentera au Parlement, le moment venu, les arrêtés nécessaires pour ouvrir des crédits destinés à financer les contributions et prestations de la Confédération en faveur des Jeux d'hiver 2038.

Dans le cadre de l'attribution des Jeux, la Confédération accorde diverses garanties au CIO, qui concernent notamment le respect de la Charte olympique, la protection des droits humains, la lutte contre la corruption et le dopage, ainsi que la protection des droits de propriété du CIO. Des déclarations de garantie doivent également être fournies en rapport avec la mise en œuvre concrète des Jeux d'hiver 2038, notamment en ce qui concerne les autorisations d'entrée sur le territoire et autorisations de travail pour le personnel du CIO, les dispositions douanières et d'importation, l'imposition du chiffre d'affaires réalisé et des revenus et profits générés, la mise à disposition des licences requises et des capacités de fréquence pour l'exploitation radio, ainsi que la protection de la propriété intellectuelle du CIO.

La Confédération participe aux coûts de planification et de mise en œuvre des Jeux d'hiver 2038 à condition que les cantons assument au minimum une contribution équivalente. En outre, des standards élevés doivent être respectés en matière de durabilité, de transparence et de gouvernance.

Le plan d'organisation et de financement prévoit des mesures appropriées de contrôle des risques financiers existants. Même si la Confédération décline toute responsabilité juridique en lien avec la planification et la réalisation des Jeux d'hiver 2038, elle assume néanmoins une coresponsabilité politique concernant la réussite du projet, aux côtés des communes et cantons hôtes.

Les Jeux d'hiver 2038 doivent léguer des valeurs pérennes qui renforcent l'attractivité de la Suisse et la qualité de vie. L'association travaille à l'élaboration d'une stratégie d'héritage en collaboration avec Swiss Olympic, les communes et cantons hôtes, d'autres partenaires intéressés et la Confédération.

Le Conseil fédéral estime que le présent arrêté de principe et de planification n'a pas de portée majeure au sens de l'art. 28, al. 3, de la loi sur le Parlement. Par conséquent, il n'est pas sujet au référendum facultatif.

Table des matières

1	Contenu du projet	6
2	Conditions-cadres du projet	6
2.1	Dimensions des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver	6
2.2	Exigences et procédure d'attribution	7
2.3	État d'avancement des discussions entre Swiss Olympic, l'association et le CIO	8
2.4	État actuel au niveau fédéral	9
3	Le projet «Switzerland 2038»	10
3.1	Héritage	10
3.2	Plan d'organisation	12
3.2.1	Installations sportives et sites hôtes	12
3.2.2	Hébergement	13
3.2.3	Circulation et transport	13
3.3	Sécurité	14
3.3.1	Sécurité dans l'espace public	14
3.3.2	Sécurité au sein des sites hôtes	17
3.4	Organisation chargée de la candidature et future organisation responsable	17
3.5	Management événementiel durable	19
3.6	Coûts et financement	20
3.6.1	Planification et réalisation des Jeux d'hiver 2038 (budget COJO)	20
3.6.2	Contributions financières attendues du secteur public	24
3.7	Garanties vis-à-vis du CIO	25
4	Valorisation du projet d'un point de vue global	26
5	Arrêté de principe et de planification	29
5.1	Généralités	29
5.2	Contenu de l'arrêté	29
5.3	Commentaire des dispositions	31
5.4	Portée de l'arrêté de principe et de planification	34
6	Conséquences	36
6.1	Conséquences pour la Confédération	36
6.1.1	Conséquences financières	36
6.1.2	Conséquences en matière de personnel	36
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes	37
6.3	Conséquences économiques	37
6.4	Conséquences sociales	38
6.5	Conséquences environnementales	38

7	Aspects juridiques	39
7.1	Constitutionnalité et légalité.....	39
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	39
7.3	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	39
7.4	Classement d'interventions parlementaires.....	40
7.5	Forme de l'acte à adopter	40

Rapport explicatif

1 Contenu du projet

Le Comité national olympique suisse (Swiss Olympic) et l'association «Jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver Suisse 2038» (l'association) discutent actuellement avec le Comité international olympique (CIO) en vue d'une possible organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2038 (Jeux d'hiver 2038) en Suisse.

Le projet de l'association prévoit que l'organisation et la réalisation des Jeux d'hiver 2038 soient principalement financées par des fonds privés. Le soutien de la Confédération est indispensable dans plusieurs domaines. Pour assurer la sécurité de planification nécessaire, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales un arrêté de principe et de planification au sens de l'art. 28 de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10.), qui fixe les grandes lignes du soutien de la Confédération.

2 Conditions-cadres du projet

2.1 Dimensions des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver

Les Jeux olympiques et paralympiques d'hiver comptent parmi les plus importantes manifestations sportives au monde. Leur organisation constitue un projet national à fort rayonnement international. Le pays organisateur bénéficie, sur une longue période, d'une visibilité internationale exceptionnelle: les Jeux d'hiver lui offrent une excellente occasion de mettre en lumière son histoire, ses traditions politiques, la richesse de sa culture ainsi que le dynamisme de son économie, et d'en faire la présentation à plusieurs milliards de personnes à travers le monde. De plus, au-delà de leur caractère exceptionnel, les Jeux d'hiver peuvent avoir pour le pays hôte des retombées positives qui dépassent le cadre de l'événement et s'inscrivent sur le long terme (héritage).

La Suisse a déjà accueilli les Jeux olympiques d'hiver à deux reprises, à Saint-Moritz. En 1928, dix ans après la Première Guerre mondiale, les Jeux se sont déroulés dans un esprit de renouveau du sport international et d'entente entre les peuples. Il s'agissait alors des premiers Jeux d'hiver organisés indépendamment des Jeux d'été. En 1948, Saint-Moritz a accueilli pour la seconde fois les Jeux d'hiver, qui ont marqué la reprise des compétitions après la Seconde Guerre mondiale. Ils ont été perçus comme une véritable renaissance et comme le symbole d'un retour à une pratique sportive pacifique.

Les Jeux d'hiver n'ont cessé de prendre de l'ampleur au cours des dernières décennies. À titre d'exemple, un peu plus de 1700 athlètes ont participé à 61 compétitions (6 sports et 12 disciplines) lors des Jeux d'hiver de Lillehammer (Norvège) en 1994. Le nombre d'athlètes et de compétitions sportives a presque doublé depuis: les Jeux d'hiver comprennent aujourd'hui 16 disciplines olympiques et 6 disciplines paralympiques, et accueillent plus de 3000 athlètes olympiques

représentant quasiment une centaine de nations, ainsi qu'environ 500 à 600 athlètes paralympiques d'une cinquantaine de pays. Les Jeux d'hiver 2026 de Milan-Cortina (Italie) comporteront des épreuves de biathlon, bobsleigh, curling, hockey sur glace, patinage artistique, patinage de vitesse, ski acrobatique, combiné nordique, luge de course, short-track, skeleton, ski alpin, ski de fond, ski-alpinisme, saut à ski et snowboard. Les athlètes paralympiques s'affronteront lors des épreuves de para biathlon, para hockey sur glace, para ski alpin, para ski de fond, para snowboard et curling en fauteuil roulant. Près de 10 000 représentants des médias et 20 000 bénévoles sont mobilisés. Les Jeux d'hiver sont environ trois fois plus petits que les Jeux d'été. Depuis 1992, les Jeux paralympiques d'hiver ont lieu au même endroit que les Jeux olympiques d'hiver.

Le CIO mène actuellement des discussions sur l'intégration éventuelle de nouvelles disciplines au programme des Jeux olympiques d'hiver. Les résultats seront connus d'ici mi-2026. Si de nouvelles disciplines sont ajoutées au programme, elles devront être intégrées au plan d'organisation de l'association (cf. ch. 3).

2.2 Exigences et procédure d'attribution

Les attentes et les exigences concernant l'organisation des Jeux d'hiver n'ont cessé de croître au cours des dernières décennies, notamment en ce qui concerne les technologies de diffusion, la mise en scène médiatique, ainsi que la sécurité au sein des sites de compétition et en dehors. En 2014, dans son agenda olympique 2020 (prolongé en 2021 sous le nom d'agenda olympique 2020+5), le CIO a décidé de limiter la croissance du nombre de participants et de compétitions lors des Jeux olympiques et paralympiques, et de réformer la procédure d'attribution («nouvelle norme»). Concrètement, les nouveautés suivantes ont été apportées:

- Un dialogue est mené entre les sites intéressés et le CIO pour négocier les modalités et les conditions d'organisation. L'organisation peut ainsi être adaptée de manière optimale aux conditions locales du futur hôte. Les Jeux peuvent être attribués à une ville, une région ou un pays.
- Les compétitions doivent avoir lieu sur des installations préexistantes, dans la mesure du possible. Si besoin, ces installations peuvent aussi être situées en dehors du pays hôte.
- Il est possible d'héberger les participants de façon décentralisée, sans obligation de regroupement dans un unique village olympique.
- Les sites de compétition ne sont désormais soumis à aucune capacité minimale, ce qui permet d'adapter l'accueil du public aux réalités locales et aux moyens de transport.
- L'offre de prestations de service dans les lieux d'hébergement des athlètes (restauration, soins médicaux, etc.) peut également être adaptée aux besoins et aux offres existantes sur place.

- Les infrastructures destinées aux représentants des médias peuvent être mises à disposition de manière décentralisée et, le cas échéant, sous forme d'installations temporaires.

Ces mesures doivent permettre de donner davantage de flexibilité aux organisateurs lors de l'élaboration du projet, d'accroître les prestations de soutien fournies par le CIO et de réduire fortement les coûts. La procédure d'attribution a également été modifiée en conséquence. La désignation des sites et des plans d'organisation fait désormais l'objet d'un dialogue entre le CIO, les sites hôtes intéressés et le Comité national olympique, dans le but de sonder les intérêts et les possibilités réciproques. Cette démarche vise aussi à harmoniser les efforts de candidature des différents pays et, idéalement, à les coordonner afin de réduire les dépenses de toutes les parties prenant part à la procédure de candidature.

2.3 État d'avancement des discussions entre Swiss Olympic, l'association et le CIO

Au printemps 2023, Swiss Olympic a mené une étude de faisabilité sur l'organisation de Jeux d'hiver en Suisse dans les années 2030. En se basant sur les résultats de l'étude, Swiss Olympic a fait part au CIO, à l'automne 2023, de sa volonté d'entamer un dialogue sur la manière concrète d'organiser de futurs Jeux d'hiver en Suisse.

Le 29 novembre 2023, le CIO a décidé d'attribuer l'organisation des Jeux d'hiver 2030 aux régions françaises de Provence-Alpes-Côte d'Azur et d'Auvergne-Rhône-Alpes, et a désigné la ville de Salt Lake City (États-Unis) pour les Jeux d'hiver 2034. En parallèle, le CIO a invité Swiss Olympic à un «dialogue privilégié» concernant l'organisation des Jeux d'hiver 2038. Mis en place pour la première fois, ce mode de dialogue signifie que Swiss Olympic sera l'interlocuteur exclusif du CIO jusqu'à fin 2027 pour l'organisation des Jeux d'hiver 2038.

Si Swiss Olympic et le CIO parviennent à un accord sur les objectifs d'héritage, le plan d'organisation, le financement, les garanties et les autres prestations et contreparties, l'attribution à la Suisse des Jeux d'hiver 2038 et la signature des contrats correspondants auront lieu sans autre procédure de mise en concurrence.

Le Parlement du sport suisse, constitué des fédérations membres de Swiss Olympic, a approuvé le 23 mai 2024 le lancement du «dialogue privilégié» avec le CIO et, en parallèle, a débloqué près de 7 millions de francs pour financer les travaux de planification nécessaires.

Swiss Olympic a délégué la responsabilité de la suite de la planification à l'association «Jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver Suisse 2038» nouvellement créée, qui réunit Swiss Olympic, Swiss Paralympic et diverses fédérations nationales de sports d'hiver.

La phase de dialogue privilégié avec le CIO dure jusqu'à fin 2027. Si, à cette date, aucun contrat n'a été conclu avec le CIO concernant l'organisation des Jeux d'hiver 2038 en Suisse, le CIO ouvrira la procédure de candidature à d'autres sites ou pays hôtes intéressés.

2.4 État actuel au niveau fédéral

La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a approuvé le postulat 21.3022 «Jeux olympiques et autres grands événements. Participation au processus» le 8 juin 2021. Par ce postulat, le Conseil fédéral était prié de présenter un rapport au Parlement et de proposer les adaptations légales nécessaires afin d'améliorer la participation de la population et du Parlement au processus d'organisation et de soutien concernant des Jeux olympiques et d'autres grands événements en Suisse. Dans son rapport, le Conseil fédéral a estimé que le cadre légal et les instruments nécessaires étaient en place pour assurer la participation adéquate des Chambres fédérales et de la population à la planification et à l'organisation des Jeux d'hiver. Il a toutefois ajouté que si de nouvelles initiatives en faveur de Jeux olympiques et paralympiques d'hiver en Suisse devaient être lancées, il serait important d'organiser en amont un large débat public afin de déterminer dans quelles conditions un tel événement pourrait générer des changements durables dans la société et l'économie et laisser un héritage de valeurs pérenne. Le Conseil fédéral a considéré qu'un arrêté de principe et de planification au sens de l'art. 28 LParl constituait un outil approprié pour permettre à la Confédération de définir suffisamment tôt les grandes lignes et les conditions-cadres d'un éventuel soutien à un projet de Jeux d'hiver, et pour initier un débat public sur leur tenue en Suisse.

Compte tenu du dialogue privilégié qui s'est instauré entre l'association et le CIO, le Conseil fédéral a décidé le 27 septembre 2024 de soumettre aux Chambres fédérales un arrêté de principe et de planification au sens de l'art. 28 LParl, fixant les principales étapes et les grandes lignes du soutien financier et matériel apporté par la Confédération au projet de Jeux d'hiver 2038. Cela permettra d'assurer la sécurité de planification pour toutes les parties prenantes en prévision de l'attribution des Jeux d'hiver 2038. En effet, plus de dix ans à l'avance, de nombreuses informations de détail sur l'organisation, le financement et l'héritage du projet font encore défaut.

Pour que la candidature suisse puisse tirer parti des avantages liés au «dialogue privilégié» jusqu'à fin 2027, il est urgent de disposer d'un arrêté de principe et de planification de la Confédération. Le Conseil fédéral tient compte de cet état de fait dans le traitement de cette affaire.

Le 5 décembre 2025, l'association a déposé une demande de soutien auprès de la Confédération, sur laquelle se fondent les considérations ci-après.

3 Le projet «Switzerland 2038»

3.1 Héritage

Le contexte géopolitique a beaucoup changé ces dernières années. Les conflits armés, les frictions commerciales et la montée du protectionnisme posent des défis économiques, sociaux et écologiques à la Suisse. Les évolutions démographiques et la numérisation croissante accélèrent et accentuent les bouleversements socio-économiques. Si la Suisse accueille les Jeux d'hiver 2038, il s'agira, d'une part, d'organiser de manière exemplaire cette manifestation sportive qui compte parmi les plus grandes au monde. D'autre part, l'organisation et la tenue de cet événement offriront une importante plus-value en matière de durabilité et d'innovation pour les régions organisatrices et pour le pays. La Suisse peut accomplir de grandes choses et, en ces temps de changements mondiaux, favoriser la cohésion de sa population.

L'association vise à faire des Jeux d'hiver 2038 des moteurs d'innovation qui laisseront leur empreinte dans l'histoire olympique et paralympique, incarneront les valeurs démocratiques et influenceront la perception de la durabilité des sports d'hiver. Les Jeux d'hiver doivent contribuer à la mise en œuvre des stratégies et objectifs nationaux de développement dans plusieurs domaines thématiques, dont l'encouragement du sport et de l'activité physique, le tourisme, le développement durable, le climat et l'énergie, ainsi que l'inclusion.

Dans son plan d'héritage, l'association désigne huit domaines thématiques dans lesquels les Jeux 2038 peuvent initier et soutenir les avancées et, ainsi, créer un héritage à long terme:

– *Entente entre les peuples et positionnement de la Suisse dans le contexte international*

Les Jeux peuvent renforcer l'identité de la Suisse comme pays hôte et encourager la cohésion de la société. Ils constituent une vitrine internationale pour les valeurs suisses et peuvent servir de tremplin aux échanges culturels et à la promotion de la paix à travers les compétitions sportives.

– *Moteur d'innovation pour les technologies numériques et les technologies de l'information*

Les Jeux peuvent être des facteurs d'innovation dans les domaines de l'intelligence artificielle, de la cybersécurité et de la communication basée sur des données. Des coopérations avec des partenaires technologiques internationaux et avec le secteur suisse de la recherche peuvent créer de nouvelles avancées et opportunités d'activité.

– *Progression vers une position de leader mondial des technologies sportives*

La Suisse peut exploiter les Jeux pour tester des technologies avancées et la réalité augmentée (p. ex. expériences et environnements virtuels).

Nouvelles perspectives en matière de tourisme durable

Les Jeux peuvent donner des impulsions dans les domaines de la transition

numérique, des changements structurels, de la mobilité touristique et de l'adaptation au changement climatique.

– *Encouragement de l'inclusion des personnes en situation de handicap*

La Suisse peut renforcer l'inclusion des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la société grâce au sport et dans le cadre de celui-ci. Les Jeux peuvent en outre faire progresser l'accessibilité dans les installations sportives, les transports et les hébergements.

– *Résilience de la société grâce au sport et à l'activité physique*

Les Jeux peuvent encourager la pratique du sport tout au long de la vie et renforcer la santé physique et psychique. Un aménagement du territoire favorable à l'activité physique, des offres en matière d'activité physique attrayantes et des coopérations avec les acteurs de la santé peuvent créer une plus-value pour tous les segments de la population.

– *Promotion et valorisation du bénévolat*

Le bénévolat reste un pilier essentiel du secteur sportif. Les entreprises et les associations peuvent être encouragées à assumer leur responsabilité envers la société et à soutenir largement le bénévolat avec leur main-d'œuvre et leur expertise.

– *Développement basé sur l'échange de connaissances dans le sport*

L'échange de connaissances et l'évolution de carrière dans le secteur de la gestion du sport peuvent être renforcés. Les formations académiques initiales et continues ainsi que les initiatives pour les jeunes leaders contribuent à l'attractivité du sport en tant que domaine professionnel.

Au fur et à mesure de l'avancement du projet, il conviendra de hiérarchiser et d'affiner ces objectifs et tout éventuel objectif supplémentaire dans le domaine de l'héritage. Le secteur privé et les pouvoirs publics doivent reconnaître les opportunités et le potentiel que représentent les Jeux d'hiver pour le développement économique et social et, le cas échéant, mettre en œuvre leurs propres mesures pour les concrétiser. Une stratégie d'héritage coordonnée entre le secteur privé, les communes, les cantons et la Confédération doit être mise en place afin d'y parvenir. Celle-ci doit être coordonnée avec les objectifs des stratégies à long terme de la Confédération, telles que la future stratégie Encouragement du sport et de l'activité physique 2040, la stratégie touristique, la stratégie énergétique 2050, la stratégie Prévention des maladies non transmissibles, la Conception «Paysage suisse» ou la stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable.

Cette stratégie d'héritage pourrait s'accompagner de la mise au point d'outils destinés à appuyer les mesures d'héritage. Il serait envisageable, par exemple, de constituer une fondation soutenue par plusieurs parties prenantes pour cofinancer les projets pertinents.

Il n'existe pas encore de déclarations d'intention concrètes, de plans de mise en œuvre ou de solutions de financement correspondante de la part d'acteurs privés ou publics.

3.2 Plan d'organisation

3.2.1 Installations sportives et sites hôtes

La Suisse accueille régulièrement des événements sportifs internationaux tels que des championnats européens et mondiaux dans diverses disciplines. De nombreuses régions disposent de connaissances solides, d'une longue expérience, ainsi que de structures et de réseaux bien établis. La Suisse est en mesure d'organiser les Jeux d'hiver et dispose de plus de 10 ans pour s'y préparer.

Le projet de l'association ambitionne de faire de la Suisse le premier pays hôte de l'histoire des Jeux olympiques. Il est prévu que les compétitions aient lieu dans les quatre régions linguistiques du pays et utilisent les infrastructures existantes, sans édification de nouvelles installations permanentes.

Selon toute prévision, ces Jeux se tiendront dans 14 communes situées dans 10 cantons. Les sites hôtes sont, pour la plupart, répartis sur trois «clusters». La localisation rapprochée des sites hôtes au sein de chaque cluster vise à favoriser un sentiment de communauté chez les athlètes et dans le public.

- Cluster «ouest»: Genève (curling, patinage de vitesse), Lausanne (patinage artistique, short-track)
- Cluster «central»: Zurich, Zoug (hockey sur glace), Engelberg (ski de fond, saut à ski, combiné nordique)
- Cluster «ouest»: Saint-Moritz, Silvaplana, Lenzerheide (ski acrobatique, snowboard, biathlon, bobsleigh, skeleton, luge)
- Autres sites: Crans-Montana (ski alpin), Lugano (hockey sur glace)

Les Jeux paralympiques d'hiver doivent eux aussi utiliser les infrastructures existantes, et se tiendront environ trois semaines après la fin des Jeux olympiques d'hiver. Il sera tenu compte des besoins spécifiques en matière d'accessibilité et de transport. En raison du nombre moins élevé de disciplines, de participants et de sites de compétition, deux clusters sont prévus.

- Cluster «ouest» (sports de glace): Genève (curling en fauteuil roulant), Lausanne (para hockey sur glace)
- Cluster «est» (sports de neige): Lenzerheide (para biathlon, para ski de fond), Saint-Moritz (para ski alpin)

Les cérémonies d'ouverture et de clôture des Jeux olympiques d'hiver doivent se tenir respectivement à Lausanne et Berne. En outre, Berne accueillera les cérémonies d'ouverture et de clôture des Jeux paralympiques d'hiver. Ainsi, un pont sera jeté entre les régions linguistiques et entre les Jeux olympiques et paralympiques.

L'architecture de télécommunication et de réseau des Jeux d'hiver sera principalement basée à Genève (centre de congrès Palexpo). Le centre international de diffusion et de transmission (International Broadcast Center, IBC) et le centre de presse (Main Press Centre, MPC) centraliseront la production en direct et les services de presse.

L'association entend conclure d'ici mi-2026 des conventions de collaboration avec les exploitants d'installations sportives sur les sites hôtes – exploitants qui ont, pour certains, déjà manifesté leur intérêt. Si les conventions ne peuvent pas être conclues comme prévu, l'association prévoit d'ajuster le plan d'organisation et de s'adresser à d'autres exploitants d'installation et d'autres sites hôtes.

3.2.2 Hébergement

Le plan de l'association comprend aussi un hébergement décentralisé des athlètes et du personnel d'encadrement. Au lieu de créer un village olympique, il est prévu de recourir à des hôtels et des hébergements similaires (p. ex. appartements de location) sur les trois clusters («ouest» à Genève/Lausanne, «central» à Lucerne et «est» à St-Moritz/Lenzerheide) et sur les deux autres sites (Crans-Montana, Lugano). Des centres hôteliers temporaires ou existants sur les sites viennent compléter les offres de restauration, d'entraînement et de loisirs. Les membres du comité d'organisation, le personnel des fédérations sportives internationales et du CIO, les personnes invitées par ces derniers, ainsi que les représentants des médias, doivent également être hébergés à proximité de leurs lieux d'intervention. Le secteur de l'hôtellerie a assuré qu'il apporterait son soutien à la mise à disposition des capacités d'hébergement requises. L'association évalue les besoins à 24 000 chambres pour les Jeux olympiques et 9200 chambres pour les Jeux paralympiques d'hiver. Des hébergements adéquats devront également être mis à la disposition des forces de police et du personnel de sécurité. Les organisations touristiques locales gèrent l'évaluation des besoins et assurent les disponibilités. La corporation de droit public Suisse Tourisme agit actuellement à titre de coordinatrice nationale.

L'un des défis à relever dans la suite du projet consiste à garantir une offre d'hébergement adaptée aux besoins de tous les groupes cibles des Jeux d'hiver, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. L'association analyse actuellement les retombées sur le tourisme dans les régions concernées et dans toute la Suisse.

3.2.3 Circulation et transport

Le plan de circulation et de transport de l'association mise sur la bonne performance et les capacités du réseau de transports publics existant. Il est prévu que le transport des athlètes, du personnel d'encadrement et des responsables des fédérations sportives internationales et du CIO se fasse principalement au moyen de véhicules sans émissions, avec une contribution du réseau ferré également. Les spectateurs et spectatrices doivent se déplacer autant que possible en utilisant les transports en publics. L'association souhaite proposer des offres combinées à prix avantageux comprenant les billets d'entrée aux compétitions et le trajet aller-retour en transports publics. Les CFF, CarPostal et les entreprises régionales de transport ont été

sollicitées pour planifier les transports et évaluer les coûts correspondants. Des capacités dédiées dans les transports publics doivent être mises à disposition pour l'acheminement du personnel de l'organisation responsable, des bénévoles et des représentants des médias. Des offres supplémentaires temporaires (p. ex. bus navettes, véhicules de réserve) doivent permettre de répondre aux pics de demande. Il ne sera pas nécessaire de construire de nouvelles infrastructures de transport pour les Jeux d'hiver. La mise en œuvre du plan de circulation et de transport implique que la capacité d'accueil des sites de compétition puisse être adaptée à la capacité du réseau de transport. Cette flexibilité est garantie par les principes fixés par le CIO dans son agenda olympique 2020, puis dans la version 2020+5 de ce document. Une planification minutieuse et une communication intensive doivent permettre de réduire les répercussions négatives sur le trafic habituel.

3.3 Sécurité

3.3.1 Sécurité dans l'espace public

3.3.1.1 Répartition des tâches entre les cantons et la Confédération

La sécurité dans l'espace public avant et pendant les Jeux d'hiver doit être garantie au moyen d'un dispositif de sécurité complexe qui nécessite la collaboration étroite de tous les partenaires du Réseau national de sécurité. Ce dispositif a pu être testé dans le cadre de plusieurs manifestations sportives internationales, par exemple lors de l'Euro féminin de football 2025, organisé de manière décentralisée dans huit villes suisses. Pour le moment, il est impossible d'élaborer des prévisions fiables sur la sécurité en 2038. Il est toutefois possible de faire des déclarations d'ordre général sur les mesures à prévoir:

- En matière de sécurité, la répartition ordinaire des tâches à l'échelle fédérale entre les villes, les cantons et la Confédération doit également être garantie durant les Jeux d'hiver 2038, comme cela a été le cas lors de tous les grands événements organisés en Suisse au cours des dernières décennies. Rien ne justifierait d'abandonner cette pratique bien établie.
- La sécurité intérieure incombe aux cantons. Pour assurer la sécurité nécessaire au bon déroulement des Jeux d'hiver 2038, il est indispensable que la Confédération, les cantons, les sites hôtes et le secteur privé collaborent étroitement. Les forces de police cantonales et municipales sont responsables de l'ensemble de l'intervention policière dans l'espace public (police de sûreté, police de la circulation et police judiciaire).
- La Confédération exerce ses propres compétences dans le domaine de la sécurité intérieure (sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien, sécurité des frontières, protection de l'État, devoir de protection découlant du droit international public, tâches de coordination à l'échelle internationale).

3.3.1.2 Dispositif policier

Selon une étude de faisabilité de la Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) datée du 14 août 2025, il sera possible d'assurer la sécurité dans l'espace public durant les Jeux d'hiver 2038. L'étude fait référence aux réflexions menées dans le cadre de l'Euro féminin de football 2025 et de la candidature de Sion aux Jeux d'hiver 2026. L'intervention devrait durer 75 jours au total et comporter plusieurs phases. Pour assumer les tâches de police envisagées dans la qualité et la quantité décrites par la CCPCS, un soutien aux forces policières des cantons hôtes sera indispensable.

Du point de vue actuel, l'analyse de la CCPCS part du principe que la police devra fournir l'équivalent de près de 124 000 jours d'engagement pour assurer la sécurité des Jeux d'hiver 2038. Les besoins varieront selon les phases. Ils seront à leur maximum durant la phase de compétition des Jeux olympiques (3600 agents par jour) et à leur minimum durant les Jeux paralympiques (1500 agents par jour). À titre de comparaison, environ 1500 agents par jour sont nécessaires durant les pics d'activité du Forum économique mondial qui se tient chaque année à Davos.

Les expériences faites lors de précédents grands événements laissent penser, vu l'ampleur prévue, qu'une intervention policière intercantonale (IKAPOL) sera nécessaire, qu'un engagement de l'armée sous la forme d'un service d'appui pour les autorités civiles doit être envisagé et qu'un soutien des forces de police étrangères ne peut pas être exclu.

Les cantons prennent en charge les coûts d'intervention des forces de police requises et des services de secours, y compris des forces de police étrangères éventuellement appelées en renfort. Il revient aux cantons de décider de l'attribution des coûts d'éventuels engagements de police intercantonaux (IKAPOL). Il leur appartient également de décider s'il convient de renoncer à la facturation des interventions d'assistance au sens de la convention IKAPOL. La Confédération ne participera pas à ces coûts.

3.3.1.3 Engagement des offices fédéraux et de la police des transports CFF

L'armée peut apporter son soutien sur demande des autorités civiles de la Confédération et des cantons dans le cadre d'un service d'assistance, lorsque la tâche relève de l'intérêt public et que les autorités civiles ne pourraient l'accomplir qu'au prix d'un engagement disproportionné en termes de personnel, de matériel ou de temps. Ce soutien peut prendre la forme d'envois de troupes et de fourniture de matériel et de biens d'approvisionnement. L'approbation de l'Assemblée fédérale est requise en cas d'intervention de plus de trois semaines ou de convocation de plus de 2000 militaires.

Les autorités civiles et les tiers peuvent également bénéficier d'un soutien en vertu de l'ordonnance concernant l'appui d'activités civiles et d'activités hors du service avec des moyens militaires (OACM), pour autant que cette aide puisse être fournie de manière non armée et qu'elle présente un intérêt majeur pour la formation ou l'entraînement des militaires.

La sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien incombe à la Confédération. L'armée (Forces aériennes) est responsable de la mise en œuvre des mesures de police aérienne correspondantes. Sur la base des expériences recueillies, notamment lors des interventions annuelles pour le Forum économique mondial de Davos ou lors d'autres grands événements, l'armée estime à plusieurs millions de francs les coûts supplémentaires liés aux interventions des Forces aériennes durant les Jeux d'hiver. Viennent s'y ajouter des coûts supplémentaires pour le matériel de consommation, les besoins d'entretien accrus et les frais de personnel.

L'Office fédéral de la police (fedpol) est responsable de la coordination de toutes les dispositions permettant d'accueillir des forces de police étrangères, qui représentent plusieurs centaines de personnes regroupées au sein de l'«International Police Cooperation Center (IPCC)». En outre, chaque pays participant désigne une personne de liaison (Olympic Security Liaison Officer) devant servir en permanence d'interlocutrice pour toutes les questions de sécurité et devant être impliquée le plus tôt possible dans les travaux à réaliser.

Le domaine de direction Service fédéral de sécurité (SFS) est chargé de coordonner, en collaboration avec les cantons chargés de la mise en œuvre opérationnelle, la protection des personnes bénéficiant d'un statut de protection découlant du droit international public. Les cérémonies d'ouverture et de clôture, en particulier, devraient accueillir un grand nombre de ces personnes.

Des effectifs importants seront requis pour assurer le fonctionnement de l'organisation d'intervention interne de fedpol avant, pendant et après l'événement, ainsi que pour coordonner toutes les tâches de fedpol relevant de l'analyse de situation, des opérations, de l'aide au commandement et des médias. Des coûts devront également être engagés pour le fonctionnement de l'IPCC (infrastructure et hébergement). À titre de comparaison, le fonctionnement de l'IPCC lors de l'Euro de football 2024 en Allemagne a engendré des coûts s'élevant au moins à 10 millions d'euros. En outre, fedpol assume d'autres tâches dans le domaine du réseau national de renseignement et de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

L'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) apporte entre autres son soutien aux cantons et aux autres organisations partenaires de la protection de la population pour répondre aux situations prioritaires dans ce domaine qui peuvent survenir lors de telles manifestations. Les personnes astreintes à servir dans l'organisation de la protection civile peuvent également être convoquées à des interventions en faveur de la collectivité. Les candidatures des Grisons en 2022 et de Sion en 2026 tablaient sur 1200 membres de la protection civile (MPCi) pendant 25 jours. En ce qui concerne les Jeux d'hiver 2038, les données des dernières années précédant l'événement devront être évaluées.

Le Service de renseignement de la Confédération (SRC) met en place un réseau de renseignement qui recueillera les informations et évaluations issues de sources nationales et internationales. En la matière, le SRC travaille étroitement avec l'état-major de conduite de la police, les services de renseignement cantonaux des corps de

police, fedpol, l'armée et d'autres services fédéraux, ainsi qu'avec des services partenaires étrangers.

L'Office fédéral des douanes et de la sécurité des frontières (OFDF) renforcera les mesures de surveillance et de contrôle aux postes-frontières à l'aide d'un dispositif adapté à la situation.

Les manifestations telles que les Jeux d'hiver peuvent entraîner une recrudescence des cyberattaques, qui visent l'événement en lui-même ou des partenaires impliqués et des infrastructures critiques. Les organisateurs de telles manifestations doivent s'assurer eux-mêmes de la sécurité de leur événement à cet égard. L'Office fédéral de la cybersécurité (OFCS) apporte son soutien à la protection des infrastructures critiques face aux cyberattaques et vise une collaboration directe et étroite avec l'organisateur.

Il est prévu que la police des transports CFF soutienne les polices cantonales dans la gestion de l'événement, par exemple en intensifiant les patrouilles dans les gares et les trains, en assurant la protection des ouvrages ou en faisant intervenir des chiens de défense. Le plan d'organisation décentralisé implique des voies de déplacement supplémentaires et plus longues qui doivent être protégées si besoin. Pour les ours de compétition, la police des transports anticipe un besoin supplémentaire de personnel totalisant 4000 jours d'engagement.

La Confédération doit assumer les coûts liés à l'intervention de l'armée et de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières OFDF, à la protection civile ainsi qu'aux soutiens ponctuels apportés aux autres organes de sécurité de la Confédération (fedpol, SRC, OFPP, OFCS). Des négociations auront lieu pour déterminer si les CFF peuvent répercuter sur des tiers les coûts des interventions de la police des transports CFF et dans quelle proportion.

3.3.2 Sécurité au sein des sites hôtes

L'organisateur est responsable des zones de sécurité «privées» encore à définir, notamment les sites de compétition et d'entraînement clôturés, les hébergements, ainsi que les centres de presse et informatiques. Les mesures de sécurité requises sont majoritairement assurées par des prestataires privés. Le budget de l'association prévoit près de 100 millions de francs à cet effet, un montant qui concorde avec ce qui avait été calculé pour les projets Grisons 2022 et Sion 2026. Sont compris les frais liés au personnel, à la sécurité privée, à la gestion et à la coordination de projets, à la gestion de projets informatiques et à la sécurité informatique, à la logistique, aux infrastructures, à la formation, aux relations avec les médias et aux conférences.

3.4 Organisation chargée de la candidature et future organisation responsable

L'association mène le dialogue privilégié avec le CIO et assume l'entière responsabilité de la candidature. La Confédération ne prend pas part à l'association. Si la Suisse accueille les Jeux d'hiver 2038, les structures de direction devront être adaptées pour répondre aux exigences d'organisation et de réalisation. Il incombe à l'association de

définir, avant même l'attribution des Jeux d'hiver, les structures d'une organisation responsable de la phase d'organisation et de réalisation. L'organisation responsable doit, en particulier, assumer les tâches suivantes:

- mettre sur pied l'événement selon les conditions convenues avec le CIO;
- garantir le financement global;
- assurer la sécurité sur les différents sites;
- mettre en place les infrastructures temporaires requises (notamment télévision/médias);
- mettre en œuvre les mesures en lien avec les notions de durabilité et d'héritage;
- mobiliser des bailleurs de fonds privés et coordonner les parties prenantes à l'échelle nationale.

L'association prévoit de transférer à des corporations (Event Delivery Entities, EDE), qui restent à créer, la responsabilité de planifier, d'organiser et de réaliser les Jeux sur les sites de compétition et d'hébergement. Une EDE peut mobiliser des acteurs locaux (p. ex. exploitants d'installations sportives, fédérations sportives, partenaires privés). Les tâches suivantes lui incombent:

- planifier et mettre en œuvre la partie du programme qui lui est attribuée (p. ex. sites de compétition, cérémonie, hébergement des athlètes);
- organiser le fonctionnement et le personnel (constitution d'une structure organisationnelle locale, recrutement de bénévoles, etc.);
- mettre à disposition l'infrastructure et les locaux complémentaires pour les compétitions;
- fournir les services associés (sécurité privée, nettoyage, élimination des déchets, restauration et transport des bénévoles) au sein des sites;
- coordonner les actions avec les autorités locales en matière de sécurité publique, de services de sapeurs-pompiers, de protection civile et de déneigement;
- assumer la responsabilité financière pour les tâches qui lui sont attribuées.

Des conventions doivent être conclues entre l'organisation responsable et les EDE («conventions EDE») pour le transfert de ces tâches. D'une part, l'objectif est de transférer en partie la responsabilité de la réalisation et des risques aux organisations locales. D'autre part, l'organisation des Jeux d'hiver doit pouvoir être adaptée autant que possible aux conditions et particularités locales. Les motivations à s'investir localement, notamment par des soutiens matériels et financiers au projet, s'en trouvent ainsi accrues.

Les communes et cantons hôtes doivent participer aux tâches assumées par les EDE ainsi qu'aux coûts à prendre en charge. Il reste à déterminer au cas par cas dans quelle mesure les communes et cantons hôtes feront eux-mêmes partie des EDE ou concluront des engagements contractuels avec celles-ci.

La Confédération ne prendra pas part à l'organisation responsable, tant durant la phase de candidature que durant l'événement, et sa responsabilité dans la réalisation des Jeux d'hiver 2038 s'en trouve ainsi limitée. Parallèlement aux prestations financières et matérielles, la Confédération doit mettre en place une structure habilitée à accompagner les travaux de planification et de mise en œuvre de la future organisation responsable (voir observations ch. 5.3).

Après l'attribution par le CIO des Jeux d'hiver 2038, Swiss Olympic et l'association devront conclure le Contrat hôte olympique avec le CIO. Les signataires s'engagent ainsi juridiquement à planifier et à réaliser les Jeux d'hiver conformément au contrat. L'association et le CIO attendent de la Confédération qu'elle cosigne le Contrat hôte olympique dès la présentation de l'arrêté de principe et de planification. Des clarifications sont en cours concernant les modalités du contrat et les incidences pour la Confédération en cas de cosignature totale ou partielle, ainsi que concernant l'éventuelle cosignature des cantons et communes hôtes. Le Conseil fédéral exclut toute signature d'un contrat qui induirait une coresponsabilité juridique de la Confédération pour la planification et la réalisation des Jeux ou en cas d'éventuel déficit.

3.5 Management événementiel durable

La réalisation des Jeux d'hiver 2038 doit répondre aux standards actuels de durabilité. Dans le même temps, ils peuvent contribuer à promouvoir certaines évolutions associées aux stratégies de durabilité de la Confédération.

L'association considère les Jeux d'hiver 2038 comme une opportunité d'initier des changements en termes de durabilité dans le sport et la société. L'organisation responsable s'assure que la planification et l'organisation des Jeux d'hiver 2038 répondent aux standards internationaux (p. ex. ISO 20121 pour le management événementiel durable). En outre, les travaux de planification et de réalisation tiennent compte des objectifs de la stratégie de développement durable 2030, de la stratégie énergétique 2050, de la stratégie climatique à long terme 2050 et de la loi sur le climat et l'innovation (zéro net d'ici à 2050). À l'heure actuelle, les principaux objectifs de l'association dans ce contexte sont les suivants:

- organiser des Jeux d'hiver qui génèrent peu de CO₂ et préservent les ressources en misant sur les infrastructures existantes et les énergies renouvelables et en privilégiant les transports publics;
- protéger les écosystèmes et promouvoir une gestion proactive de l'eau;

- renforcer la résilience face aux conséquences du changement climatique et valoriser durablement les espaces de vie alpins et urbains;
- poursuivre le développement du tourisme durable et intégrer des programmes comme Swisstainable.

L'association élabore actuellement un plan de management événementiel durable qui fixe des objectifs spécifiques et identifie des mesures à mettre en place dans les divers domaines.

3.6 Coûts et financement

Lors des Jeux olympiques et paralympiques, une distinction est généralement faite entre le budget COJO et le budget hors COJO (comité d'organisation des Jeux olympiques, COJO). Le budget COJO incombe à l'organisation responsable et comprend l'ensemble des charges et revenus en lien avec la planification et la réalisation de l'événement. Le budget hors COJO comprend les charges et revenus qui ne relèvent pas de la responsabilité ni du domaine d'influence de l'organisation responsable; il s'agit par exemple d'investissements dans les infrastructures permanentes ou de charges pour assurer la sécurité dans l'espace public.

3.6.1 Planification et réalisation des Jeux d'hiver 2038 (budget COJO)

L'association s'est fixé pour objectif de réduire considérablement le montant des fonds publics employés pour cofinancer les coûts de planification et de réalisation, en comparaison avec des projets de candidature antérieurs (p. ex. Grisons 2022 et Sion 2026). Une part aussi importante que possible des charges de l'organisation responsable doit être financée par des fonds privés. La définition du projet sur la base du budget (build-to-budget) doit permettre de s'assurer que les coûts de planification et de réalisation de l'événement ne dépassent pas les revenus effectivement réalisables. Certaines prestations seraient ainsi abandonnées en cas d'augmentation imprévue des coûts ou de baisse des revenus. À titre d'exemple, il serait envisageable de réduire les standards appliqués aux prestations de service ne présentant pas de rapport direct avec les compétitions et les athlètes.

Le budget COJO des Jeux d'hiver 2038 calculé par l'association s'élève actuellement à 2,2 milliards de francs. Ces valeurs incluent un renchérissement de 1% à 1,5% par an d'ici à 2038. Certains postes budgétaires, dont l'hébergement, la restauration, la sécurité et le transport, ont pu être chiffrés sur la base des prestations requises (volumes) et des prix correspondants. D'autres postes, par exemple les technologies et les cérémonies, ont été évalués à partir de valeurs empiriques issues de Jeux d'hiver passés et prévus prochainement. Tous les charges et revenus du budget COJO ont été validés au moyen de comparaisons avec des valeurs de référence.

Le budget COJO des Jeux d'hiver 2038 a été calculé et documenté par une équipe d'experts chevronnés et hautement expérimentés dans l'organisation et le financement de Jeux olympiques et paralympiques. Il convient toutefois de noter que les postes

budgétaires pourront encore subir des modifications importantes au cours des dix prochaines années de planification et d'organisation du projet. Le budget, lui, ne doit en revanche plus être modifié.

3.6.1.1 Dépenses

Le budget COJO prévoit les dépenses suivantes:

Tableau 1: Dépenses prévues par le budget COJO

<i>Dépenses</i>	<i>en millions de francs (état: 2038)</i>
<i>Services associés et opérations</i>	565
<i>Technologie</i>	393
<i>Gestion du personnel</i>	373
<i>Infrastructure événementielle</i>	331
<i>Cérémonies / culture et communication</i>	138
<i>Gestion d'entreprise, gouvernance et héritage</i>	93122
<i>Autres dépenses</i>	200
<i>Réserve</i>	
Total	2215

Plus de la moitié des dépenses prévues par le budget COJO concernent les prestations opérationnelles pour les athlètes, le public et les sites hôtes. Le poste de dépense le plus élevé du budget de mise en œuvre est celui du domaine «services associés et opérations», qui inclut entre autres les dépenses liées à l'hébergement, à la restauration, à la sécurité au sein des sites hôtes, au transport, aux prestations de service médicales (p. ex. lutte contre le dopage) et à la logistique.

Les coûts technologiques représentent le deuxième plus important poste de dépense, avec 393 millions de francs, et comprennent la mise à disposition et l'utilisation des infrastructures informatiques, de télécommunication et Internet.

Sur la base d'une analyse détaillée de tous les sites de compétition prévus et de sites supplémentaires, menée par des experts externes, les dépenses liées à l'infrastructure temporaire (p. ex. patinoire temporaire pour le patinage de vitesse, tribunes) s'élèvent à 267 millions de francs.

La tenue du programme culturel et des cérémonies (ouverture et clôture incluses) ainsi que les mesures de communication représentent 138 millions de francs.

Le budget prévoit 93 millions de francs pour la gestion d'entreprise (p. ex. coûts de location et d'exploitation pour les bureaux et l'administration, planification et gestion de projet), ainsi que pour les mesures dans le domaine de la réduction des émissions (compensation des émissions de CO₂ et projets de réduction des émissions globales) et le lancement de projets liés à l'héritage.

Les «autres dépenses» concernent des licences et des émoluments administratifs à verser au CIO.

Le budget prévoit une réserve générale de 200 millions de francs.

3.6.1.2 Recettes

Le budget prévoit les recettes suivantes:

Tableau 2: Recettes prévues par le budget COJO

<i>Recettes</i>	<i>en millions de francs (état: 2038)</i>
<i>Droits</i>	678
<i>médias et de</i>	448
<i>sponsoring</i>	
<i>mondiaux</i>	
<i>Sponsoring</i>	
<i>en Suisse</i>	
<i>Billetterie</i>	413
<i>Licences et</i>	79
<i>vente de</i>	332
<i>produits</i>	60
<i>dérivés</i>	205
<i>Contributions</i>	
<i>du service</i>	
<i>public</i>	
<i>Loteries</i>	
<i>Autres</i>	
<i>revenus</i>	
Total	2215

Le poste de recettes le plus élevé est celui de l'exploitation des droits médias et de sponsoring (Global Media & Sponsorship Rights) du CIO. Le CIO les exploite de manière indépendante, à titre de titulaire des droits de marque olympiques. Il accorde des droits d'usage et d'autres droits commerciaux à un nombre limité de partenaires «TOP» (dont actuellement Alibaba, Allianz, Coca-Cola, Airbnb, Samsung). L'organisation responsable participe au prorata aux recettes. L'association table sur des recettes de près de 680 millions de francs dans ce domaine. La part COJO effective des recettes du CIO est en cours d'examen par l'association et le CIO. Étant donné que le CIO n'a encore conclu aucun contrat avec des sponsors TOP au-delà de 2036, il est actuellement impossible de fixer de manière définitive les contributions du CIO en faveur de l'association. Dans le cadre du dialogue privilégié avec Swiss Olympic et l'association, le CIO s'engage actuellement à verser une contribution minimale d'environ 600 millions de francs au budget COJO. Les contributions du CIO sont versées en dollars des États-Unis. L'organisation responsable assume les opportunités et risques liés au taux de change.

D'un montant de près de 450 millions de francs, les recettes de sponsoring national et régional (Domestic Sponsorship) représentent le deuxième plus important poste de recettes. Les partenaires de sponsoring bénéficient pendant plusieurs années d'une visibilité dans tout le pays et du droit d'utiliser les anneaux olympiques. Le sponsoring régional vise l'implication d'entreprises régionales, en particulier des PME.

L'association table sur des recettes de 413 millions de francs issues de la vente de billets pour les compétitions et les cérémonies. L'achat d'un billet pourra, dans certains cas, s'accompagner de prestations hôtelières complètes. L'association estime la quantité totale de billets à 2,6 millions et le taux moyen d'utilisation à 80%, soit une vente prévue de près de 2,1 millions de billets. Sur la base de valeurs de référence, le prix moyen d'un billet a été estimé à 170 francs.

Les recettes attendues au titre des dons et des rendements de placements s'élèvent à 206 millions de francs. Un nouvel instrument de placement doit permettre à une grande part de la population de participer au financement des Jeux à partir de 2028. Les placements doivent être intégralement remboursés aux investisseurs après la clôture des Jeux.

3.6.1.3 Mesures envisageables en cas de risque de déficit

L'association souhaite ancrer la contrainte de budget dans le Contrat hôte olympique à conclure avec le CIO. Il est nécessaire de déterminer les postes de prestations susceptibles de faire l'objet de mesures de réduction des coûts si la situation l'exige. La priorité est donnée aux mesures suivantes:

- réductions de services: ajustement des standards de qualité, des exigences, des spécifications de prestations convenues (p. ex. type de transport pour certains groupes, standards de résilience du réseau, équipements techniques);
- réductions de volumes: réduction des prestations de service (p. ex. nombre de véhicules, de bénévoles);
- droit de renoncer à l'utilisation des paquets de prestations standardisés du CIO, ou de ses partenaires, pour se tourner vers d'autres solutions moins coûteuses.

L'association et le CIO mènent actuellement des discussions afin de définir concrètement les mécanismes de réduction des coûts en cas de risque de déficit qui sont à inscrire dans le Contrat hôte olympique.

3.6.1.4 Garantie de déficit privée

L'association souhaite que les risques liés au projet de Jeux d'hiver 2038 soient assurés par une garantie de déficit de 200 millions de francs assumée par des personnes et organismes privés. Ce montant correspond à une part de près de 10% des coûts d'organisation et de mise en œuvre de l'événement. À cet égard, il est prévu que des personnalités ou des organismes issus des domaines de l'économie, du sport et de la société apportent une contribution importante à la garantie de déficit. Un instrument de placement est élaboré à cette fin, en collaboration avec un partenaire financier. Les déposants profitent des rendements des placements. Si les placements ne doivent pas être utilisés pour couvrir d'éventuels déficits liés à la planification et à la réalisation, ils sont restitués aux investisseurs après la clôture des Jeux. Les investisseurs peuvent apparaître publiquement comme «porte-drapeaux» du projet pendant une durée prolongée et profiter de certains avantages en lien avec leur visite

des Jeux. L'association Jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver Suisse 2038 mène actuellement des discussions avec des personnes et organismes intéressés.

3.6.2 Contributions financières attendues du secteur public

3.6.2.1 Contributions financières attendues de la Confédération

Dans ses courriers du 30 septembre et du 5 décembre 2025, l'association demande une contribution financière de la Confédération s'élevant à 190 millions de francs pour le cofinancement des coûts de planification et de réalisation des Jeux d'hiver 2038.

Sur cette somme, 60 millions de francs doivent servir à cofinancer les Jeux paralympiques d'hiver. L'association estime les coûts des Jeux paralympiques d'hiver à près de 280 millions de francs, soit environ 14% des coûts des Jeux olympiques d'hiver. Cette valeur a pu être confirmée sur la base des expériences faites lors de précédents Jeux olympiques et paralympiques d'hiver.

Un montant de 50 millions de francs est alloué à des réductions du tarif des transports en commun pour le public. Lors de l'Euro féminin de football 2025 organisé en Suisse, de telles réductions ont largement contribué à ce que la plupart des spectatrices et spectateurs se rendent aux compétitions en transports en commun.

Il est prévu que les 80 millions de francs restants soient utilisés par l'association pour cofinancer les dépenses en lien avec la mise à disposition des sites hôtes dans toute la Suisse.

Les contributions de la Confédération sont versées sur plusieurs années. Une part importante des dépenses de l'organisation responsable, et donc des contributions de la Confédération nécessaires, sera engagée au cours des deux à trois années précédant l'événement. Par conséquent, c'est au cours de ces années que la charge pesant sur le budget fédéral sera la plus importante.

3.6.2.2 Contributions financières attendues des communes et des cantons

L'association sollicite, auprès des communes hôtes, une contribution financière de 140 millions de francs pour le cofinancement des coûts de planification et de réalisation des Jeux d'hiver 2038. Le montant à verser dépend de la commune concernée. Il correspond aux coûts calculés par l'association, au cas par cas, pour les postes de prestations requis sur tous les sites: mise à disposition de l'infrastructure (loyers, tribunes temporaires, etc.), bénévoles (hébergement, restauration, etc.), sécurité, nettoyage et élimination des déchets.

Les communes hôtes versent leurs contributions sous forme d'aide financière à l'organisation responsable. La question de leur responsabilité quant à la fourniture effective des prestations sur le lieu d'organisation dans le cadre de leur participation à une EDE reste encore à clarifier.

Les autorités compétentes des communes hôtes ont confirmé à l'association, fin novembre 2025, leur volonté de verser la contribution financière demandée par l'association pour le projet de Jeux d'hiver 2038 et de faire avancer au niveau communal les décisions de crédit nécessaires.

Il reste à préciser dans quelle proportion les cantons hôtes participeront aux contributions au budget COJO demandées par l'association aux communes hôtes.

L'association sollicite un montant de 60 millions de francs pour le cofinancement des Jeux paralympiques d'hiver 2038 auprès de la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES), qui est soutenue par les cantons. Une provision annuelle de 5 millions de francs est prévue pour les douze années à venir. La fondation gère les moyens financiers issus des recettes des loteries (Swisslos, Loterie Romande) à des fins d'encouragement du sport national. Les instances intercantionales compétentes ont décidé le 24 novembre 2025 de déposer 5 millions de francs par an de 2027 à 2030 (soit 20 millions de francs au total) dans un fonds de la FSES destiné à soutenir la mise en œuvre des Jeux paralympiques d'hiver 2038. Le montant sera pris en charge par tous les cantons proportionnellement à leur nombre d'habitants. Les instances sont également disposées à déposer 5 millions de francs supplémentaires par an dans ce même fonds pour les périodes de financement 2031–2034 et 2035–2038 (soit deux fois 20 millions de francs), conformément à leur déclaration d'intention. Elles rendront leur décision finale à ce sujet au moment opportun pour les périodes de financement concernées. Leur contribution est conditionnée à la participation de la Confédération à hauteur de 60 millions de francs au minimum pour le financement des Jeux paralympiques 2038.

3.7 Garanties vis-à-vis du CIO

En signant le Contrat hôte olympique, l'organisation responsable s'engage vis-à-vis du CIO à mettre en œuvre les Jeux d'hiver 2038 dans le cadre convenu contractuellement et, ainsi, à assumer l'entière responsabilité des risques financiers liés à la tenue de l'événement. Le CIO exige que le dossier de candidature comprenne certaines garanties des pouvoirs publics concernant l'organisation des Jeux, visant à protéger l'organisation responsable et le CIO face aux risques et à couvrir le personnel et les prestataires contre les pertes. En outre, l'organisation responsable doit bénéficier des meilleures conditions-cadres possibles pour organiser l'événement.

Les structures fédérales impliquent que différents niveaux de gouvernement soient associés à la fourniture des garanties requises. La Confédération ou les cantons et communes hôtes doivent apporter des garanties qui assurent la mise en œuvre des Jeux d'hiver dans un environnement caractérisé par le respect de l'État de droit et des principes éthiques. Ces garanties concernent notamment:

- le respect de la Charte olympique;
- la protection des droits humains;

- la lutte contre la corruption et le dopage;
- l'absence de toute base légale s'opposant à l'organisation des Jeux olympiques d'hiver;
- la protection des droits de propriété du CIO dans le pays hôte.

De plus, des déclarations de garantie doivent être fournies en lien avec la mise en œuvre concrète des Jeux d'hiver 2038. Celles-ci relèvent en partie du domaine de compétence de la Confédération. Sont notamment prévues des déclarations de garantie concernant les conditions d'entrée sur le territoire pour le personnel et les personnes mandatées du CIO, l'octroi d'autorisations de travail, les dispositions douanières et d'importation, l'imposition du chiffre d'affaires (TVA), des revenus (impôt à la source) et des profits générés lors des Jeux d'hiver 2038, la mise à disposition des licences requises et des capacités de fréquence pour l'exploitation radio lors de la manifestation, ainsi que la protection de la propriété intellectuelle du CIO.

Du point de vue actuel, les garanties nécessaires de la Confédération peuvent être octroyées dans le cadre des bases légales existantes. L'association et le CIO devront participer à d'autres discussions pour confirmer qu'aucun dispositif légal ni aucune pratique d'exécution de la législation, au niveau de la Confédération, ne constitue un obstacle substantiel à la tenue des Jeux d'hiver 2038.

L'association ou les communes et cantons concernés doivent fournir les garanties restantes vis-à-vis du CIO, qui concernent notamment l'infrastructure sportive, l'infrastructure et les capacités de transport, l'approvisionnement énergétique, ainsi que l'infrastructure et les capacités de télécommunication.

4 Valorisation du projet d'un point de vue global

Synonyme d'opportunités majeures pour le sport, l'économie du sport et du tourisme ainsi que la société, le projet de Jeux d'hiver 2038 est l'occasion pour la Suisse de favoriser son propre dynamisme économique, sa richesse culturelle et ses traditions politiques, et d'en faire la présentation à l'échelle internationale. Des Jeux olympiques d'hiver durables peuvent consolider la position de la Suisse en tant que destination touristique dans la concurrence internationale et contribuer à son image positive dans le monde entier en tant que pays touristique.

Les Jeux d'hiver peuvent contribuer à consolider la position mondiale de la Suisse en tant que destination de tourisme d'hiver et à accroître sa compétitivité grâce à des innovations. Ils peuvent encourager l'activité physique et le sport, soutenir l'inclusion, renforcer le sentiment de cohésion de la société et contribuer à créer un cadre de vie attrayant.

La Suisse est confrontée à une concurrence internationale intense et pourrait voir sa position attaquée dans les années à venir en raison des évolutions économiques et politiques. Le projet de Jeux d'hiver 2038 doit donc également être évalué en tenant compte de son impact à long terme en Suisse et à l'étranger. La Suisse pourrait

clairement y trouver une opportunité à saisir. En organisant les Jeux d'hiver, la Suisse pourrait mettre en avant sa culture d'accueil ainsi que ses valeurs d'ouverture et de tolérance. La capacité d'innovation pourrait également être renforcée, en particulier dans le domaine numérique, notamment pour ce qui concerne les secteurs du transport, de la sécurité et du sport. En organisant des Jeux durables sur les plans économique, social et écologique, la Suisse peut se positionner comme un pays qui assume sa responsabilité face aux enjeux mondiaux. L'image de marque nationale offre un fort potentiel pour les secteurs essentiels au pays. Les Jeux d'hiver peuvent influencer à long terme la perception de la Suisse comme pôle économique et politique d'importance internationale.

En s'appuyant sur les infrastructures sportives et d'hébergement déjà présentes dans toute la Suisse et en répartissant les responsabilités de manière décentralisée à l'échelle locale, le plan d'organisation de l'association mobilise tout le pays et accroît la viabilité du projet. Il convient de noter que la mise en œuvre décentralisée d'un projet d'une telle ampleur est particulièrement complexe, tant sur le plan organisationnel qu'en matière de coordination des processus de décision politiques. Douze ans avant l'événement, il subsiste inévitablement de nombreuses questions et incertitudes quant à la mise en œuvre, aux responsabilités, aux coûts et au financement du projet. La poursuite des travaux de candidature doit permettre de sécuriser les conditions nécessaires à une réduction significative des risques pour toutes les parties prenantes.

La Confédération et les cantons et communes hôtes ne donnent aucune garantie de déficit à l'association et au CIO. La part du budget de mise en œuvre prise en charge par les pouvoirs publics est nettement moindre que lors de précédentes candidatures. La Confédération ne fera pas partie de l'organisation responsable. Il reste à préciser dans quelle proportion les cantons et communes hôtes participeront aux futures unités organisationnelles locales (EDE).

La planification, la réalisation et le financement des Jeux d'hiver 2038 relèvent principalement de la responsabilité de l'association ou de toute organisation responsable qui lui succéderait. Il est indispensable de mettre en place des mesures permettant d'identifier à temps toute évolution susceptible d'entraîner une hausse des coûts ou une baisse des recettes du budget de mise en œuvre, et de pouvoir y apporter une réponse appropriée. Ces mesures doivent garantir que l'organisation des Jeux n'entraînera aucun déficit non couvert.

L'association prévoit une garantie de déficit de 200 millions de francs assumée par des bailleurs de fonds privés et devant couvrir une partie importante du risque financier de l'organisation responsable. Les défis économiques et politiques actuels à l'échelle internationale rendent difficile l'obtention des garanties de financement et de déficit souhaitées auprès du secteur privé. Il incombe à l'association de s'assurer qu'une garantie de déficit appropriée soit présentée de manière formelle avant la conclusion avec le CIO de tout contrat relatif à l'organisation des Jeux d'hiver 2038.

Les personnes et organismes qui apportent leur contribution à la garantie du déficit à travers leurs placements financiers accordent une attention particulière au remboursement et au rendement. Ils demanderont donc un contrôle budgétaire

rigoureux de la part de l'organisation responsable et suivront de près l'avancement du projet. Ils doivent également être directement intégrés dans les structures de l'organisation responsable, ce qui participera à réduire le risque d'un déficit non couvert.

Il est essentiel d'ancrer la contrainte de budget (cf. ch. 3.6.1) dans le Contrat hôte olympique à conclure avec le CIO, afin d'éviter tout déficit non couvert. Le CIO a informé l'association et la Confédération de sa volonté d'inclure dans le Contrat hôte olympique des domaines de prestations susceptibles, si besoin, de faire l'objet d'une réduction du service ou du volume afin d'économiser sur les coûts (cf. ch. 3.6.1.3). Cette approche présente néanmoins des limites. En effet, pour ne pas compromettre la mise en œuvre, le CIO devra également respecter un seuil minimum de service et de volume dans les domaines de prestations en question.

Le budget présenté par l'association comprend les coûts et les recettes liés à la mise en œuvre des Jeux d'hiver 2038. Il ne prévoit pas de moyens financiers pour d'éventuels investissements destinés à la construction, à la rénovation ou à la modernisation d'infrastructures permanentes pour les compétitions, l'hébergement ou les transports («hors COJO»).

Au cours des douze prochaines années, des investissements s'imposeront dans au moins une partie des sites planifiés, afin de préserver l'intégrité des installations, de s'assurer de leur conformité technique et de maintenir leur compétitivité. En outre, des investissements sur certaines installations seront nécessaires pour qu'elles répondent aux exigences posées par les Jeux d'hiver 2038. La planification, la mise en œuvre et le financement de tels projets relèvent de la responsabilité des exploitants d'installations. Les communes et cantons hôtes engagent également leur responsabilité s'ils sont co-exploitants des installations concernées.

Le présent arrêté de principe et de planification ne prévoit pas que la Confédération apporte de contribution à des projets de construction ou de rénovation dans le contexte du projet de Jeux d'hiver 2038.

Sur la base des informations disponibles, il est possible de partir du principe que les Jeux d'hiver 2038 présentent des opportunités majeures pour la Suisse et que le plan d'organisation et de financement présenté par l'association doit permettre de maîtriser les risques prévisibles à l'heure actuelle. Les conditions requises ne sont toutefois pas encore toutes remplies. Les projets de cette envergure se révèlent particulièrement complexes dans le cadre des structures décisionnelles fédérales et impliquent des processus de concertation politiques de durées variables. Sous réserve de la volonté des parties prenantes, il est en principe possible de satisfaire aux conditions requises.

Indépendamment du cadre juridique applicable à la mise en œuvre d'un grand événement tel que les Jeux d'hiver, la réussite du projet relève non seulement de la responsabilité politique de l'organisation responsable et des cantons et communes hôtes, mais aussi de celle de la Confédération. Une limitation systématique du risque financier assumé par la Confédération ne change rien à cet état de fait.

5 Arrêté de principe et de planification

5.1 Généralités

En vertu de l'art. 28 LParl, l'Assemblée fédérale participe aux planifications importantes des activités de l'État, notamment en publiant des arrêtés de planification. Les arrêtés de planification sont des décisions préliminaires qui fixent les objectifs à atteindre, les principes ou critères à respecter ou les mesures à prévoir. Les arrêtés de planification sont pris sous la forme d'un arrêté fédéral simple. S'ils sont de portée majeure, ils peuvent être pris sous la forme d'un arrêté fédéral.

S'il est approuvé, le présent arrêté de planification représente une décision politique préliminaire contraignante sur la tenue des Jeux d'hiver 2038 en Suisse. Les Chambres fédérales conservent leur liberté de décision concernant les arrêtés ouvrant crédit.

5.2 Contenu de l'arrêté

Le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales le projet suivant d'arrêté de principe et de planification au sens de l'art. 28 LParl en lien avec la candidature suisse à l'organisation des Jeux d'hiver 2038. L'arrêté définit les grandes lignes du soutien apporté par la Confédération à l'organisation de la manifestation. En fonction des prestations de soutien de la Confédération fixées dans le présent arrêté, Swiss Olympic et l'association prendront une décision sur la soumission d'un dossier de candidature et la signature d'un contrat correspondant avec le CIO.

Art. 1 Soutien par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est chargé de soutenir Swiss Olympic, l'association Jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver Suisse 2038 ou une organisation responsable qui lui succéderait et le Comité international olympique (CIO) dans la démarche de candidature et les préparatifs pour l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2038 en Suisse

Art. 2 Grandes lignes du soutien

Les grandes lignes du soutien apporté au projet sont les suivantes:

- a. La Confédération contribue à hauteur d'un montant maximal de 200 millions de francs aux coûts de mise en œuvre des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2038. Le Conseil fédéral soumet les demandes de crédit correspondantes en temps voulu au Parlement. Le montant correspond aux prix de 2038, le budget de l'association prévoyant une inflation annuelle de 1,0 % (2025-2029) et de 1,5 % (2030-2038).
- b. La Confédération assume les tâches qui relèvent de sa compétence en matière de sécurité dans l'espace public.

- c. La Confédération ne participe pas aux coûts des organes de sécurité des cantons. L'armée peut éventuellement fournir un service d'appui au sens de l'art. 67 de la loi du 3 février 1995 sur l'armée¹. Si besoin, le Conseil fédéral soumet un message correspondant au Parlement en temps voulu.
- d. La Confédération décline toute responsabilité en lien avec un éventuel déficit résultant de la mise en œuvre des Jeux d'hiver, et ne donne aucune garantie de déficit à Swiss Olympic, à l'association Jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver Suisse 2038 (ou à toute organisation responsable qui lui succéderait) et au CIO.
- e. La contribution des cantons au financement des coûts de mise en œuvre doit être au moins égale à celle de la Confédération.
- f. L'association Jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver Suisse 2038, ou toute organisation responsable qui lui succéderait, dispose d'une garantie de déficit d'au moins 200 millions de francs non incluse dans le budget de mise en œuvre.
- g. La planification et la réalisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2038 répondent à des standards internationaux élevés de durabilité, de transparence et de gouvernance. Les prescriptions environnementales en vigueur sont respectées de manière exemplaire.
- h. L'association Jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver Suisse 2038 travaille à l'élaboration d'une stratégie d'héritage en collaboration avec Swiss Olympic, les communes et cantons hôtes, d'autres partenaires intéressés, ainsi que la Confédération.

Art. 3 Stratégie d'héritage

En se basant sur la stratégie d'héritage, le Conseil fédéral soumet au Parlement, si nécessaire, les arrêtés requis pour gérer et financer les mesures destinées à mettre en œuvre l'héritage visé.

Art. 4 Organisation de projet

¹ En cas de candidature retenue, le Conseil fédéral est chargé de mettre en place une organisation de projet.

² Cette organisation de projet doit coordonner l'ensemble des tâches opérationnelles relevant du domaine public et, pour ce faire, travaille avec l'organisation responsable de la mise en œuvre des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2038 et avec des partenaires de droit privé.

¹ RS 510.10

Art. 5 Référendum

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum.

5.3 Commentaire des dispositions

Art. 1

Le Conseil fédéral est chargé de soutenir les travaux de candidature et de préparation des Jeux d'hiver 2038. Un message clair est ainsi envoyé à toutes les parties prenantes concernant l'attribution des Jeux d'hiver 2038. La sécurité de planification en lien avec la contribution de la Confédération est en outre assurée.

Art. 2, let. a

La Confédération contribue à hauteur d'un montant maximal de 200 millions de francs aux coûts de planification et de réalisation des Jeux d'hiver 2038 (budget de l'organisation responsable, «budget COJO»). Ce montant correspond à la subvention de 190 millions de francs demandée par l'association assortie d'un montant supplémentaire de 10 millions de francs pour le cofinancement d'éventuelles dépenses encore non prévisibles à l'heure actuelle. Le montant correspond aux prix de 2038, le budget de l'association prévoyant une inflation annuelle de 1,0 % (2025-2029) et de 1,5 % (2030-2038). Sur le montant maximal de 200 millions de francs, au moins 60 millions sont affectés au cofinancement des coûts d'organisation des Jeux paralympiques et au moins 50 millions de francs sont destinés au financement des réductions tarifaires visant à inciter le public et les bénévoles à utiliser les transports publics.

La Confédération n'accorde aucune autre contribution financière ni garantie en rapport avec la planification et la réalisation des Jeux d'hiver 2038, tant vis-à-vis du comité d'organisation que des autres parties prenantes comme les cantons et communes hôtes ou les organisations privées.

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres fédérales, en temps voulu, les arrêtés nécessaires pour ouvrir un crédit en lien avec la contribution financière de la Confédération aux coûts de planification et de réalisation des Jeux d'hiver 2038.

Art. 2, al. b et c

La Confédération assume les tâches relevant de sa compétence fédérale pour assurer la sécurité dans l'espace public avant et pendant les Jeux d'hiver 2038. Pour ce faire, elle prend en charge les coûts d'intervention de l'armée, de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, de la protection civile (intervention en faveur de la collectivité à l'échelle nationale), ainsi que pour le renfort ponctuel des organes de sécurité de la Confédération (fedpol, SRC, OFPP).

L'étendue des prestations dépend de la situation en matière de sécurité au moment de la tenue de l'événement ainsi que des évolutions au cours des années à venir

concernant les risques de sécurité nouveaux ou modifiés et les instruments et technologies permettant de les contrôler et de les maîtriser. Les coûts des mesures de sécurité prises par la Confédération ne peuvent pas encore être chiffrés avec précision à ce stade. Ils devraient toutefois s'élever au moins à plusieurs dizaines de millions de francs.

L'armée doit pouvoir fournir un service d'appui au sens de l'art. 67 de la loi du 3 février 1995 sur l'armée. À cet égard, un message correspondant doit être soumis au Parlement en temps voulu.

Les coûts de l'engagement des forces de police requises (IKAPOL, éventuellement forces de police étrangères) et des autres organisations de secours sont assumés par les cantons conformément à la répartition des compétences entre les différentes autorités. La Confédération ne participe pas aux coûts des cantons ou des communes, indépendamment de l'évolution de la situation en matière de sécurité.

Art. 2, let. d

La Confédération décline toute responsabilité en lien avec un éventuel déficit résultant de la réalisation des Jeux d'hiver 2038, et ne donne aucune garantie de déficit au CIO.

Lors de l'éventuelle phase de réalisation, la Confédération ne siège pas au sein de l'organisation responsable et n'y a donc pas statut d'organe. De cette manière, il est également garanti que la responsabilité de la Confédération ne puisse pas être engagée dans le cadre de la responsabilité des organes au sens de l'art. 55, al. 3, CC.

La Confédération ne contractera en outre, envers l'organisation responsable, aucune obligation contractuelle qui lui conférerait une responsabilité en rapport avec la réalisation des Jeux d'hiver 2038 ou avec la prise en charge d'un éventuel déficit qui en découlerait.

La Confédération ne peut être soumise à une obligation de paiement que par les nouveaux arrêtés des Chambres fédérales concernant les crédits correspondants ainsi que par des contrats de subvention conclus avec l'organisation responsable, mais pas par des cas de responsabilité tels que la responsabilité des organes ou la responsabilité de l'État.

Compte tenu de l'ampleur des Jeux d'hiver, de leur rayonnement international et de l'importance de ce projet majeur pour la Suisse, la Confédération assume néanmoins une coresponsabilité politique quant à la réussite du projet et à la prévention des coûts non couverts (cf. ch. 4).

Art. 2, al. e

La contribution des cantons aux aides destinées à financer les coûts de planification et de réalisation doit être au moins égale à celle de la Confédération. À cet égard, les aides financières fournies au projet par les sites hôtes sont prises en compte. Le montant de la contribution apportée par chaque canton et commune hôte, ainsi que par

d'autres cantons et communes, est minime. En outre, les cantons prennent en charge tous les coûts liés à la garantie de la sécurité dans l'espace public relevant de leur compétence. Au vu de l'importance tout aussi grande de cet événement pour les régions hôtes que pour l'ensemble de la Suisse et de sa population, cette répartition des engagements entre les cantons et la Confédération semble équilibrée.

Art. 2, al. f

L'association, ou toute organisation responsable qui lui succéderait, dispose d'une garantie de déficit d'au moins 200 millions de francs assumée par des tiers. La mesure dans laquelle des personnes privées ou des organisations, voire des cantons ou des communes, se portent garants vis-à-vis de l'association est sans importance du point de vue de la Confédération. Outre les réserves prévues dans le budget de mise en œuvre, ainsi que les mesures dont l'organisation responsable et le CIO doivent convenir en cas de risque de déficit (contrainte de budget), plusieurs approches existent pour éviter qu'un déficit non couvert ne résulte de la réalisation des Jeux d'hiver 2038.

Art 2, let. g

Conformément aux directives du CIO, l'association ambitionne d'organiser des jeux exemplaires en respectant les processus prévus par la norme ISO 20121 ou une norme internationale comparable et en suivant les objectifs de développement durable des Nations Unies. Le plan de gestion durable de l'événement actuellement élaboré par l'association est examiné par la Confédération afin de vérifier son exhaustivité, sa faisabilité et sa conformité avec les normes internationales. La Confédération attend en outre que l'association, ou toute organisation responsable qui lui succéderait, mette en place les structures et les processus nécessaires pour garantir le respect et le contrôle des conditions d'une gestion durable de l'événement.

Art. 2, let. h

Les Jeux d'hiver 2038 doivent permettre de porter et d'accélérer les évolutions souhaitées pour notre société, tout en léguant des valeurs pérennes qui renforcent l'attractivité et la qualité de vie en Suisse.

À cet égard, le bilan des objectifs d'héritage des Jeux d'hiver (cf. ch. 3.1) présenté par l'association sert de base. La prochaine étape consistera à définir des axes thématiques et à fixer des objectifs concrets, qui doivent être alignés sur les objectifs des stratégies à long terme de la Confédération. Il convient notamment de tenir compte des travaux stratégiques en cours dans le domaine de la promotion du sport et de l'activité physique, de la nouvelle stratégie touristique de la Confédération, qui doit être adoptée par le Conseil fédéral au premier trimestre 2027, de la stratégie énergétique 2050, de la stratégie Prévention des maladies non transmissibles, la Conception «Paysage suisse» ou la stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable. Il convient de veiller à ce que l'ensemble de la Suisse puisse bénéficier des investissements publics. La culture suisse doit être prise en compte de manière

appropriée dans le programme-cadre des Jeux d'hiver 2038, notamment lors des cérémonies d'ouverture et de clôture.

En ralliant autant de partenaires publics et privés que possible, une stratégie d'héritage pour les Jeux d'hiver 2038 permet d'unir les forces pour appliquer les mesures et d'en accroître les chances de réussite.

Art. 3

La stratégie d'héritage doit identifier les instruments (d'encouragement), existants ou nouveaux, qui permettront aux parties prenantes publiques et privées de soutenir les objectifs formulés.

Jusqu'à l'adoption du présent arrêté de principe et de planification, les grandes lignes de la stratégie d'héritage ainsi que la procédure d'élaboration détaillée, les priorités thématiques, les rôles attendus et les contributions financières de l'association et des autres partenaires privés et publics doivent être concrétisés et justifiés.

En cas de candidature retenue, le Conseil fédéral soumettra donc si nécessaire au Parlement un message correspondant sur le pilotage et le financement d'éventuelles mesures.

Art. 4

Les expériences recueillies lors de l'Euro 2008 de football en Suisse et en Autriche ont montré qu'un événement aussi majeur que les Jeux d'hiver doit être étroitement suivi par les pouvoirs publics. De nombreuses interdépendances sont à traiter dès la phase de préparation de l'événement. Par ailleurs, la réalisation à l'échelle de tout le pays nécessite une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons et communes qui accueillent les compétitions ou qui sont impliqués d'une autre manière dans l'événement. Les précisions concernant l'organisation à mettre en place ainsi que ses liens avec l'administration fédérale seront soumises à l'Assemblée fédérale en temps voulu.

Art. 5

Sur la base des considérations exposées au ch. 5.4 ci-après, le Conseil fédéral arrive à la conclusion que le présent arrêté n'est pas soumis au référendum facultatif.

5.4 Portée de l'arrêté de principe et de planification

Avec le postulat 21.3022 «Jeux olympiques et autres grands événements. Participation au processus» (CSEC-N) du 8 juin 2021, le Conseil fédéral a été chargé de présenter au Parlement un rapport portant sur l'amélioration de la participation de la population et du Parlement au processus d'organisation et de soutien à des Jeux olympiques et d'autres grands événements en Suisse. Dans son rapport, le Conseil fédéral a conclu qu'un arrêté de principe et de planification au sens de l'art. 28 LParl permettrait de

garantir l'implication précoce du Parlement ainsi qu'un large débat public lors de futures initiatives en faveur des Jeux d'hiver en Suisse.

Les débats au sein de la population suisse concernant l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques dans notre pays ont toujours été passionnés et émotionnels. Il est également à supposer qu'une large part de la population suit avec grand intérêt l'évolution du projet ainsi que les Jeux en eux-mêmes. Les Jeux d'hiver sont l'un des plus grands événements au monde. Leur planification et leur réalisation représentent un projet intergénérationnel national qui offre des opportunités majeures pour le développement de l'économie du sport et du tourisme ainsi que pour la société en Suisse (cf. ch. 4). De ce point de vue, l'arrêté de principe et de planification relatif aux Jeux d'hiver 2038 peut apparaître comme ayant une portée majeure.

Toute évaluation de la portée de l'arrêté doit néanmoins tenir compte du fait que le plan d'organisation décentralisé donne aux parlements et, le cas échéant, à la population de certains sites et cantons hôtes la possibilité de se prononcer sur le projet. La portée de l'arrêté au niveau fédéral s'en trouve donc diminuée.

L'engagement financier de la Confédération est bien moindre que pour les projets de candidature précédents. Bien que l'arrêté de principe et de planification établisse les grandes lignes du soutien du projet par la Confédération, cela ne suffit pas à le caractériser comme ayant une portée majeure.

Les risques liés au plan d'organisation et de financement paraissent maîtrisables aux yeux de la Confédération et des autres parties prenantes si les mesures de l'association destinées à éviter un déficit lié aux Jeux d'hiver 2038 sont appliquées avant et au moment de la conclusion du contrat avec le CIO. Toutefois, même dans ces circonstances, il n'est pas possible de justifier une portée majeure pour ce projet.

Jusqu'ici, il a rarement été fait usage d'un arrêté de principe et de planification au sens de l'art. 28 LParl. Les cas d'utilisation au cours des 15 dernières années incluent notamment l'arrêté fédéral du 8 mars 2010 relatif à la planification et à l'organisation du XIII^e Sommet de la Francophonie (FF 2010 2145) ainsi que l'arrêté fédéral relatif à l'acquisition de nouveaux avions de combat (FF 2019 8253). Ce dernier a été identifié comme présentant une portée majeure et a été soumis au référendum facultatif. La portée d'un arrêté de principe et de planification relatif aux Jeux d'hiver 2038 est sans aucun doute moindre que dans le cas de l'arrêté relatif à l'acquisition de nouveaux avions de combat, dont la portée majeure était incontestée puisqu'il relevait de la défense nationale, l'une des responsabilités les plus importantes et plus coûteuses de la Confédération. Les deux dossiers se distinguent aussi nettement en ce qui concerne leur coût global et la charge financière pour la Confédération. Leurs incidences sur l'économie et la société en cas d'approbation ou de rejet ne sont pas non plus comparables: celles d'un arrêté relatif aux Jeux d'hiver 2038 sont bien moindres.

Selon le Conseil fédéral, un arrêté de principe et de planification ne doit être soumis au référendum facultatif que si sa portée majeure est avérée sans aucun doute. Dans le cas contraire, il existe un risque que l'application cohérente et équitable des droits politiques ne puisse pas toujours être garantie dans les arrêtés de principe et de

planification. Le recours à des arrêtés de principe et de planification ne doit en outre pas conduire, dans les faits, à la possibilité d'un référendum financier au niveau fédéral.

Compte tenu de ces arguments, le Conseil fédéral estime à l'heure actuelle que le présent arrêté de principe et de planification n'a pas de portée majeure au sens de l'art. 28, al. 3, LParl. Par conséquent, l'arrêté ne doit pas être soumis au référendum facultatif.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Les conséquences financières pour la Confédération sont détaillées au ch. 4.3. La Confédération contribue à hauteur d'un montant maximal de 200 millions de francs aux coûts de réalisation des Jeux d'hiver 2038. De plus, elle assume les tâches relevant de sa compétence fédérale pour assurer la sécurité dans l'espace public avant et pendant les Jeux d'hiver 2038. Les coûts de ces mesures ne peuvent pas encore être chiffrés avec précision à ce stade. Ils devraient toutefois s'élever au moins à plusieurs dizaines de millions de francs. La Confédération participe également à des projets d'héritage le cas échéant. Il n'est pas encore possible d'évaluer l'ampleur des besoins financiers dans ces domaines. Le Conseil fédéral exclut toute autre participation financière. La Confédération décline toute responsabilité en lien avec un éventuel déficit résultant de la mise en œuvre des Jeux d'hiver, et ne donne aucune garantie de déficit au CIO.

Le Conseil fédéral présentera au Parlement, le moment venu, les arrêtés nécessaires pour ouvrir un crédit destiné aux contributions et prestations de la Confédération pour les Jeux d'hiver.

6.1.2 Conséquences en matière de personnel

Durant la phase de réalisation des Jeux d'hiver 2038, la Confédération ne prendra pas part à l'organisation responsable, mais sera néanmoins impliquée dans certains domaines qui relèvent des travaux de cette dernière. Elle devra également mener de vastes préparatifs pour la tenue de la manifestation. Un suivi étroit du projet par les services compétents de la Confédération est indispensable, mais ne peut pas être assuré avec les ressources en personnel actuelles. Les besoins en personnel devraient être particulièrement importants dans certains domaines: sécurité, suivi des contrats, collaboration avec les cantons et sites hôtes, transport, concessions et utilisations radio, héritage, communication, droit et administration. Il n'est pas encore possible de quantifier le besoin supplémentaire en personnel dans l'administration.

Dans le cadre des arrêtés ouvrant crédit mentionnés au ch. 6.1.1, le Conseil fédéral demandera également, pour les Jeux d'hiver, les fonds nécessaires à la mise sur pied d'une organisation de projet. À cet égard, il sera tenu compte des expériences recueillies lors de l'UEFA Euro 2008 en Suisse.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La décision de la Confédération n'a aucune incidence directe sur les cantons et les communes. Les cantons et communes hôtes décident de manière autonome de participer au projet de Jeux d'hiver 2038.

La planification et la réalisation des Jeux d'hiver 2038 constituent un projet d'importance nationale qui ne peut pas être réalisé sans la participation conséquente des cantons et communes hôtes. Acteurs essentiels à la réussite du projet, ces derniers profitent des opportunités que les Jeux d'hiver apportent sur le plan économique et social, mais en assumant aussi les risques, ainsi qu'une partie de la responsabilité politique liée à leur gestion.

Les communes hôtes accordent une contribution financière au cofinancement des coûts de planification et de réalisation. Il est probable que les communes hôtes assument aussi un rôle essentiel dans les futures unités locales (EDE) chargées de la réalisation des Jeux d'hiver 2038 sur les sites respectifs. Elles seraient ainsi coresponsables de la réalisation ainsi que des prestations convenues entre les EDE et l'organisation responsable. Il appartient aux autorités cantonales de décider de l'étendue du soutien cantonal accordé aux communes hôtes.

Tous les cantons contribuent de manière conjointe aux Jeux paralympiques. Leur contribution, financée par les bénéfices nets des loteries, est versée à l'organisation responsable par l'intermédiaire de la Fondation suisse pour l'encouragement du sport. Les instances intercantionales compétentes ont pris des décisions à ce sujet le 24 novembre 2025 (cf. ch. 3.6.2.2).

Les cantons et communes fournissent d'autres prestations en lien avec le projet de Jeux d'hiver 2038 s'ils prennent une décision en ce sens de manière autonome. Ils assument la responsabilité et les risques qui en découlent.

6.3 Conséquences économiques

Une étude² menée à l'initiative de l'association a analysé les conséquences économiques potentielles d'une éventuelle réalisation des Jeux d'hiver 2038. Le chiffre d'affaires direct et indirect total des Jeux d'hiver, après correction de l'effet d'éviction touristique, a été estimé à un montant situé entre 5,57 et 7,45 milliards de francs, dont une part comprise entre 20% et 23% est attribuable aux dépenses des touristes. Selon cette étude, il en résulte une valeur ajoutée brute directe et indirecte de 2,75 à 3,68 milliards de francs. Celle-ci doit générer des recettes fiscales d'environ 260 à 350 millions de francs dont 80% doivent revenir aux communes et cantons et 20% à la Confédération. Les Jeux d'hiver peuvent ainsi générer, directement ou indirectement, un volume temporaire de travail compris au total entre 19 070 et 25 670 équivalents temps plein dans toute la Suisse. D'après l'étude, la plupart de ces retombées

² HSLU/EPB Schweiz AG (2025). Olympic and Paralympic Winter Games Switzerland 2038. Ex ante economic impact study.

économiques (90%) sont attendues pour 2037 et 2038, tandis que les incidences restantes seront ressenties essentiellement durant la phase de préparation avant 2037.

Cette estimation des effets économiques doit être relativisée dans la mesure où il s'agit d'une analyse brute. Elle ne tient pas compte du fait qu'une partie du budget des Jeux d'hiver provient par exemple des recettes générées par les contrats de sponsoring nationaux, la vente de billets ou le merchandising. Toutefois, sans les Jeux d'hiver, les acteurs économiques qui effectuent ces dépenses consommeraient probablement d'autres produits ou services, ce qui générerait également de la valeur ajoutée en Suisse. Il en va de même pour les fonds publics qui, utilisés à d'autres fins, génèreraient une valeur ajoutée directe et indirecte.

6.4 Conséquences sociales

L'organisation et la réalisation d'un grand événement tel que les Jeux d'hiver ne sont possibles que dans le cadre d'un projet national qui implique d'une manière ou d'une autre tout le pays dans les préparatifs. C'est par la construction collective qu'il est possible de consolider la solidarité à l'échelle nationale. La planification actuelle donne la priorité aux domaines du sport, de l'activité physique, de la santé, du tourisme, de l'agriculture, du développement régional, ainsi que de l'énergie, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Les avancées dans ces domaines, tant en matière de durabilité que d'innovation, auront un impact sur la société et renforceront durablement l'attractivité et la qualité de vie en Suisse. Enfin, l'idée de pouvoir un jour participer à des Jeux olympiques ou paralympiques «à la maison» peut inciter les jeunes athlètes à réaliser des exploits particuliers.

6.5 Conséquences environnementales

L'utilisation première d'infrastructures existantes pour la tenue des manifestations sportives doit permettre de limiter les répercussions sur l'environnement, le paysage et les forêts. Certaines difficultés déjà connues dans ce domaine doivent être résolues lors de la planification détaillée des sites de compétition (aménagement des pistes, protection contre les avalanches). Lors des travaux ultérieurs, il conviendra également d'éviter tout conflit avec les zones protégées et les paysages d'importance nationale (Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels, IFP). La planification détaillée des constructions temporaires est particulièrement concernée. Les nouvelles constructions doivent en général respecter les objectifs de protection figurant dans la loi du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, en particulier ceux de l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). Les infrastructures et bâtiments à construire doivent répondre aux intérêts de la protection de la nature et du paysage ainsi qu'aux considérations liées au patrimoine architectural. L'accès à un soutien financier de la Confédération est conditionné, de manière générale, au respect des mesures de protection de l'environnement, et notamment de protection de la nature, du paysage et des forêts. Dans l'ensemble, les Jeux d'hiver doivent contribuer à la mise en œuvre des objectifs politiques en matière de développement durable, d'énergie, de protection du climat et de l'environnement, et d'aménagement du territoire.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité et légalité

La responsabilité de l'arrêté de principe et de planification incombe à l'Assemblée fédérale en vertu des art. 167 et 173 de la Constitution fédérale. L'art. 17 de la loi du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport (RS 415.0, LESP) prévoit que la Confédération peut participer au financement de manifestations sportives internationales organisées en Suisse. Selon l'art. 17, al. 2, elle peut aussi encourager et coordonner la préparation et l'organisation de grandes manifestations sportives internationales. L'art. 72 de l'ordonnance sur l'encouragement du sport (RS 415.01, OESP) précise les conditions d'une participation de la Confédération aux coûts: il doit s'agir de manifestations d'envergure mondiale ou européenne qui revêtent une importance particulière pour la Suisse. La participation de la Confédération s'élève au maximum à la moitié du montant imputable alloué conjointement par les cantons et les communes à la manifestation. Toutefois, si la manifestation revêt un intérêt particulier pour l'ensemble du pays, la Confédération peut verser une contribution financière plus élevée, en vertu de l'art. 72, al. 2 et 4, OESP. La participation appropriée des cantons aux coûts du projet doit être évaluée en considérant la situation dans son ensemble. Ainsi, les cantons, ou certains cantons et certaines communes hôtes versent une contribution financière aux coûts de planification et de réalisation équivalente à celle de la Confédération. Ils assument en outre l'entièreté des coûts des organes de sécurité relevant de leur compétence et, par conséquent, une part importante des coûts liés à la garantie de la sécurité dans l'espace public. En adoptant une perspective d'ensemble, la participation financière des cantons est appropriée. Le projet est donc conforme à la Constitution et aux actes législatifs.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La Suisse a conclu avec le CIO, le 1^{er} novembre 2000, l'accord relatif au statut du CIO en Suisse³. Le projet de Jeux d'hiver 2038 est compatible avec cet accord et n'entre pas en conflit avec les engagements internationaux de la Suisse.

7.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

L'arrêté de planification requis ne se rapporte pas à la législature actuelle mais à de futures législatures pour lesquelles il n'existe encore aucune planification.

Le projet de Jeux d'hiver 2038 doit s'orienter sur les stratégies de développement à long terme de la Confédération. Des repères décisifs se trouvent notamment dans la stratégie touristique, la stratégie pour le développement durable 2030, la stratégie

³ RS 0.192.122.415.1

énergétique 2050 et la stratégie du Conseil fédéral Prévention des maladies non transmissibles.

En ce qui concerne la planification financière à long terme, il convient de noter que, pour des raisons budgétaires, le Conseil fédéral a décidé à l'été 2025 de ne pas allouer de fonds fédéraux à une exposition nationale jusqu'à la fin des années 2030. Les Jeux olympiques 2038 ne sont pas concernés par cette décision et ne visent ni à remplacer ni à ouvrir la voie à une exposition nationale.

7.4 Classement d'interventions parlementaires

L'arrêté ne permet de classer aucune intervention parlementaire.

7.5 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 163, al. 2 de la Constitution fédérale et de l'art. 28, al. 3 de la loi sur le Parlement, l'acte prévu dans le cas présent doit prendre la forme d'un arrêté fédéral simple qui n'est donc pas sujet au référendum.