

# **CH\_VB 2001-0602 2411 vom 26. Juni 2001**

Bundesverwaltung, 2001-06-26, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_2001-0602\\_2411](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2001-0602_2411)

FR: CH\_VB 2001-0602 2411 du 26 juin 2001

IT: CH\_VB 2001-0602 2411 del 26 giugno 2001

## **Erwägungen**

### **E. 1**

BO 1999 E 1145; BO 2000 E 245 (vote Gentil)

#### **E. 1.1**

Motifs et procédure 2415

#### **E. 1.2**

Cadre et objet de l'examen 2416 2 Déroulement des événements 2418

### **E. 2**

BO 1999 E 937

#### **E. 2.1**

Principaux événements en rapport avec Expo.01 2418

#### **E. 2.2**

D'Expo.01 à Expo.02: transition 2419 3 Les problèmes principaux lors de la préparation et de l'organisation d'Expo.01 2421

### **E. 3**

BO 2000 E 247

#### **E. 3.1**

Remarque préliminaire 2421

#### **E. 3.2**

Quelques constatations importantes relevées dans le rapport de la société Hayek Engineering du 23 septembre 1999 2422

#### **E. 3.3**

Problèmes principaux du point de vue de la Confédération 2424

##### **E. 3.3.1**

Problèmes lors de la conception et de la planification d'Expo.01 2424

##### **E. 3.3.2**

Problèmes d'organisation et au niveau des organes de l'Association 2426

##### **E. 3.3.3**

Problèmes dans le domaine du financement d'Expo.01 2428

##### **E. 3.3.4**

Problèmes au niveau de la Confédération 2430

**E. 3.3.5**

Brève évaluation des problèmes par la Commission de gestion 2432 4 Evaluation du rôle de la Confédération et de ses autorités dans le cadre de la préparation et de l'organisation de l'exposition nationale «Expo.01»2432

**E. 4**

BO 1999 N 2399

**E. 4.1**

Le rôle de la Confédération dans le cadre d'Expo.01 en général 2432

**E. 4.2**

Le rôle des Chambres fédérales et de leurs organes 2434

**E. 4.3**

Le rôle du Conseil fédéral et du chef du DFE 2436

**E. 4.3.1**

Rôle et responsabilités en général 2436

**E. 4.3.2**

Evaluation des interventions du Conseil fédéral et du DFE lors des problèmes d'Expo.01 2439

**E. 4.4**

Le rôle des représentants de la Confédération (particulièrement du Délé- gué du Conseil fédéral) au sein du Comité stratégique 2441

**E. 4.4.1**

Mandat et rôle des représentants de la Confédération au sein du Comité stratégique 2442

**E. 4.4.2**

Domaines d'influence et d'intervention des représentants de la Con- fédération au sein du Comité stratégique 2444

**E. 4.4.3**

Informations et interventions des représentants de la Confédération auprès du Conseil fédéral et de l'administration fédérale 2445

**E. 4.5**

Le rôle du Contrôle fédéral des finances (CDF) 2447

**E. 4.5.1**

Mandat et conditions-cadres de la surveillance financière d'Expo.01 par le CDF 2447

**E. 4.5.2**

Constatations et interventions du CDF 2448

**E. 4.6**

Le rôle du groupe interdépartemental de coordination (GIC) 2449 5 Digression: rétrospective – les expositions nationales de 1883, 1896, 1914, 1939 et 1964 2451 6  
Appréciation globale 2451

2501 7 Conclusions, interventions parlementaires et recommandations de la Commission de gestion du Conseil des Etats 2453

## **E. 5**

BO 2000 N 704

## **E. 6**

BO 1999 N 2402

2416 L'examen a été effectué par la sous-commission DFF/DFE7 de la Commission de gestion du Conseil des Etats. La sous-commission a examiné un grand nombre de documents et a établi un rapport intermédiaire interne sur la base de ses constatations. Les documents consultés sont les suivants: les dossiers concernant les arrêtés des années 1996, 1999 et 2000 sur les crédits en faveur de l'exposition nationale (y compris les procès-verbaux des commissions), les interventions parlementaires et les réponses correspondantes, les rapports de gestion du Conseil fédéral, les dossiers de la Délégation des finances, les dossiers préparatoires des Commissions de gestion, divers articles de presse, des expertises, ainsi que l'importante collection de documents du Groupe de travail interdépartemental (IDA-EXPO.01) qui a accompagné l'Expo.01, de la crise d'Expo.01 en août 1999 jusqu'à la réorientation du projet sous le nom d'Expo.02. En outre, la sous-commission a demandé des rapports au chef du Département fédéral de l'économie (DFE) ainsi qu'au Contrôle fédéral des finances (CDF). Ces rapports donnent des éclaircissements sur le rôle que les organes de la Confédération ont joué dans le cadre de la préparation d'Expo.01 ainsi que sur l'évaluation des dysfonctionnements par les organes compétents de la Confédération. En se basant sur cette somme d'informations, la sous-commission a procédé à des auditions (voir annexe, liste des personnes entendues) et, en février 2001, elle a consigné ses constatations dans un rapport. En date du 7 mars 2001, elle a discuté de ce rapport avec le conseiller fédéral Couchepin. La Commission de gestion du Conseil des Etats a adopté le présent rapport final le 27 mars 2001 à l'unanimité et en a autorisé la publication.

## **E. 7**

Cette sous-commission est constituée des députés au Conseil des Etats suivants: Peter Briner (président), Françoise Saudan, Michel Béguelin, Hans Hess et This Jenny

2417 trois lacs ainsi que pour l'examen de la faisabilité du projet et la conception de l'organisation. De son côté, le Parlement a participé à cette responsabilité politique par ses débats et en participant aux processus de décision. Par ailleurs, bien que sa participation financière initiale se soit élevée à 20 % seulement des dépenses prévues, la Confédération a été depuis le début le principal investisseur d'Expo.01. Pour la Commission de gestion du Conseil des Etats, il était donc clair en 1998 déjà, que l'Expo.01, malgré le fait que son organisation relève du droit privé, devait être considéré au plan politique comme un projet fédéral. L'engagement et les prises de position du Conseil fédéral et du Parlement face à la crise d'Expo.01 durant la deuxième moitié de 1999 ont explicitement confirmé cette interprétation. La séparation et le déséquilibre entre marge de manœuvre juridique et responsabilité politique ont eu pour effet de limiter d'emblée la haute surveillance exercée

par les Commissions de gestion sur la gestion du projet d'Expo.01. Les actes des organes de l'Association ne peuvent être directement l'objet de la surveillance de la Commission de gestion, celle-ci était uniquement habilitée à examiner les activités des organes fédéraux (en particulier des représentants de la Confédération dans le Comité stratégique). C'est d'ailleurs uniquement dans ce domaine que la Commission de gestion peut faire valoir son droit à l'information. La présente enquête sur les dysfonctionnements dans la préparation et l'organisation d'Expo.01 ne peut donc avoir lieu que dans le cadre mentionné et compte tenu des compétences de la Commission de gestion. La gestion des organes de l'Association ne peut être contrôlée directement et les responsabilités au sein de l'Association ne peuvent être clarifiées après coup dans le cadre de la haute surveillance parlementaire. Dans ces conditions, cet examen consiste pour l'essentiel à clarifier la question de la responsabilité politique de la Confédération, soit celle du rôle joué par les organes fédéraux en rapport avec la préparation et l'organisation d'Expo.01. Elle se concentre sur le rôle et la responsabilité du Conseil fédéral et des représentants de la Confédération au sein du Comité stratégique, sur la gestion des projets de la Confédération et sur la surveillance financière exercée par le Contrôle fédéral des finances. Il ne pourra être tenu compte que dans une mesure limitée du vœu exprimé par divers milieux qui souhaitent un règlement des dysfonctionnements déjà largement connus. Cela tout d'abord parce que le cadre juridique déjà mentionné ne le permet pas, ensuite parce qu'il y a eu pléthore d'erreurs petites et grandes à tous les niveaux, de portée diverse et devant être jugées différemment. Dans le cadre de ce rapport, il est en outre pratiquement illusoire de vouloir tirer au clair une fois pour toutes les responsabilités des parties impliquées, étant donné que tous les milieux – politiques, culturels et économiques – portent une part de responsabilité dans le projet de l'exposition nationale. Cette enquête se limite donc à la question de savoir quels ont été, du point de vue de la Confédération, les principaux dysfonctionnements qui ont marqué la préparation et l'organisation d'Expo.01. La Commission de gestion peut tout au plus en donner une appréciation globale. En d'autres termes, cela signifie aussi que cet examen ne saurait remplacer une analyse plus poussée du projet d'exposition dans son ensemble et de sa gestion par les responsables du projet, une fois l'entreprise achevée. Il faut également relever que c'est à dessein que la Commission de gestion a limité l'examen à la période d'Expo.01 (c'est-à-dire, jusqu'à la réinitialisation du projet sous le nom d'Expo.02 par la décision du Parlement du 16 décembre 1999). Ce choix correspond au souci d'une mise en lumière des erreurs du passé qui n'hypo-

2418 thèque pas la poursuite des travaux préparatoires d'Expo.02 et qui ne remette pas en question le projet d'exposition nationale en 2002 tel qu'il a été souhaité par le Parlement et le Conseil fédéral. 2 Déroulement des événements

#### **E. 7.1**

Inventarisation et conservation des expériences 2453

#### **E. 7.2**

Base légale réglant le soutien de grandes manifestations par la Confédération 2455

#### **E. 7.3**

Professionnalisation de la préparation et de l'organisation de grands projets 2456

#### **E. 7.4**

Accompagnement et contrôle de grands projets par les autorités politiques 2457 8 Suite de la procédure 2459 9 Au nom de la Commission de gestion du Conseil des Etats 2459 Annexes Liste des personnes entendues 2459 Liste des abréviations 2459 Archives fédérales suisses. Les expositions nationales de 1883, 1896, 1914, 1939 et 1964. Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats 2459

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Problèmes lors de la préparation et de l'organisation de l'exposition nationale 2001 (Expo. 01): - Analyse dans le cadre de la haute surveillance parlementaire Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2001 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 25 Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 26.06.2001 Date Data Seite 2411-2501 Page Pagina Ref. No 10 125 453 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

## **E. 8**

Dans la suite des expositions nationales de 1883 à Zurich, 1896 à Genève, 1914 à Berne, 1939 à Zurich et 1964 à Lausanne

## **E. 9**

FF 1996 III 321

2419 lièrement informé de l'avancement du projet, reçoit encore des signaux indubitablement optimistes. En juillet 1999, plusieurs directeurs demandent le départ de la directrice générale de l'Association; celle-ci est effectivement démise de ses fonctions le 6 août 1999 par le Comité stratégique. Une profonde crise, à la fois de confiance et financière, est ainsi devenue publique. L'octroi des prêts bancaires est remis en cause par manque de confiance, le sponsoring destiné à la couverture des coûts de construction s'avère moins favorable que ce qui avait été prévu. Outre cet important risque financier, on découvre aussi des dysfonctionnements considérables dans l'organisation et dans la gestion du projet. La réalisation d'Expo.01 dans les délais prévus semble compromise. La question de la responsabilité des organes de l'Expo (la Direction générale et le Comité stratégique) et des milieux politiques (Conseil fédéral, Parlement) dans l'échec d'Expo.01 est publiquement soulevée. Une réunion au sommet a lieu le 16 août 1999. Le Conseil fédéral et des représentants de l'économie rencontrent la direction d'Expo.01. Les points forts de cette réunion au sommet étaient: la création d'une direction forte à la tête du projet, condition importante pour sa réussite, la mise en place d'une personne forte à la tête d'Expo.01 ainsi qu'un engagement plus important du Conseil fédéral. Lors de cette réunion, divers représentants se plaignent de la manière avec laquelle, par le passé, la Direction générale de l'exposition communiquait avec les milieux économiques. Sur mandat du président du Comité stratégique, l'entreprise Hayek Engineering SA dresse un bilan d'Expo.01 au 23 septembre 1999. Du côté de l'Administration fédérale, les travaux de Hayek Engineering sont accompagnés par un groupe de travail interdépartemental (IDA-EXPO.01). Celui-ci est chargé de proposer au Conseil fédéral plusieurs options d'action concernant l'exposition nationale et de préparer un message relatif à un crédit additionnel. Le groupe de travail a

accompagné les travaux menés par Hayek Engineering et a examiné la structure organisationnelle de l'Association EXPO 2001 et des projets de la Confédération. Parallèlement à l'examen Hayek, le Comité stratégique décide d'une réorganisation interne de l'Association. Il cède explicitement toutes ses compétences propres à un Comité directeur de cinq membres nouvellement institué. Pour l'essentiel, cette réorganisation a été mise en place par le chef du DFE (d'entente avec les milieux économiques et la direction de l'Association).

**E. 10**

Notamment BO 2000 E 248

**E. 11**

BO 1999 E 934

**E. 12**

BO 2000 E 253

**E. 13**

BO 2000 E 252 s.

**E. 14**

Prise de position du Comité stratégique du 28 septembre 1999 sur le rapport Hayek

**E. 15**

Information des médias par la Direction générale, en date du 6 octobre 1999

2422

**E. 16**

BO 1999 E 940 (intervention du député au Conseil des Etats Onken)

**E. 17**

Voir FF 1996 V 555

**E. 18**

Procès-verbal de la CSEC-E des 26 et 27 août 1996

**E. 19**

Voir question ordinaire 96.1087

**E. 20**

FF 1996 III 321 ss (ch. 2.4)

2426 fiance et se rallier à un projet d'exposition nationale encore truffé de questions ouvertes. A ce stade de l'examen, la Commission de gestion est d'avis que les circonstances mentionnées permettent déjà de conclure que la planification de l'exposition nationale était insuffisante aux niveaux politique, stratégique et opérationnel.

**E. 21**

FF 1999 p. 8559

**E. 22**

**E. 23**

Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Bignasca Giuliano, 99.3594

2427 Pour les organes fédéraux concernés, l'une des raisons principales des lacunes constatées réside sans aucun doute dans l'organisation et le fonctionnement du Comité stratégique lui-même. Cet organe suprême devait assurer une bonne représentativité au sein de l'Association EXPO 2001 et permettre de tisser des liens étroits avec les milieux politiques. Ainsi, le Comité stratégique est arrivé à compter 19 membres, dont aucun spécialiste des domaines de la gestion, des finances, de la technique ou de la culture. Les représentants des villes et des cantons d'implantation ont avant tout représenté leurs intérêts particuliers. Le caractère de milice de cet organe a engendré un manque de disponibilité. Les organes fédéraux estiment que la précision, la clarté et la fermeté dans les décisions ne faisaient pas partie des qualités principales de cet organe. Outre l'organisation du Comité stratégique en tant que tel, la délégation globale de la responsabilité opérationnelle à la Direction générale et la division stricte et artificielle entre les niveaux stratégique et opérationnel ont également été perçues comme problématiques. Cette délégation de la responsabilité était basée sur la confiance placée dans la Direction générale. En raison de la confiance des membres qui avaient tous un grand intérêt à la réalisation de l'exposition nationale et à cause de l'absence d'informations sûres et définitives (la Direction générale a régulièrement fait miroiter une amélioration de la situation), mais également par peur d'aggraver encore la situation, le Comité stratégique a toujours renouvelé sa confiance envers la Direction générale. Le controlling stratégique introduit par cette dernière a donné un sentiment de sécurité au Comité stratégique. Il faut bien se rendre compte que la méthode de travail de cet organe relevait, au début principalement, beaucoup de l'improvisation (pas d'ordre du jour, décisions mal documentées). Toutes ces circonstances sont à l'origine des déficiences de direction du Comité stratégique. Il aura fallu trop de temps pour qu'il se rende compte que les problèmes opérationnels non résolus prenaient une importance stratégique. Après coup, les organes de la Confédération concernés sont persuadés que le Comité stratégique a trop longtemps fait confiance à la Direction générale. Pour ce qui concerne la Direction générale, le DFE est d'avis qu'il n'y avait pas de personnalités expérimentées dans le domaine de l'organisation d'expositions nationales sur le marché du travail. Il n'a pas non plus été possible d'engager des personnes disposant d'une expérience dans l'organisation de manifestations de cette taille, avec tous les aspects politiques, culturels, financiers, organisationnels et techniques qu'elles impliquent. Les concepts spectaculaires ne tenaient pas assez compte des impératifs liés à leur mise en œuvre. Le fait que les concepts innovateurs n'avaient pas été pensés et calculés jusque dans le moindre détail ni placés dans le contexte (avant tout financier) constituait également une lacune considérable. La vision du gestionnaire était absente. De l'avis du DFE, le manque d'expérience des cadres dirigeants dans ce domaine les a poussés à vouloir susciter la confiance afin de masquer à la fois leurs faiblesses et celles du projet. En outre, la directrice générale de l'époque a plusieurs fois reconnu avoir sous-estimé les charges administratives de l'opération. Elle n'a pas pris toutes les mesures qui auraient été nécessaires pour se décharger et pour pouvoir donner l'appui logistique nécessaire aux autres directeurs. Comme cela a déjà été mentionné à plusieurs reprises, l'une des explications de cette absence de réaction réside dans l'engagement à temps partiel des principaux détenteurs du pouvoir stratégique. Selon le DFE, la manière avec laquelle la

directrice générale traitait les partenaires du projet et les problèmes de direction internes (communication interne déficiente et collaboration insuffisante avec le Comité directeur) ont finalement été décisifs et ont précipité la crise.

2428 Il est tout à fait notoire que le courant ne passait pas entre le Comité stratégique et la Direction générale. Ce fait a d'ailleurs été souligné de manière réitérée durant les investigations menées par la Commission de gestion. Très rapidement, la directrice générale s'est méfiée des politiques qui siégeaient au Comité stratégique. La peur de voir des problèmes internes relayés par la politique pour finir étalés sans discernement sur la place publique est peut être à l'origine de la méfiance que la directrice générale vouait aux représentants politiques. En tout état de cause, cette attitude a amené la directrice générale à faire preuve d'une grande retenue en matière d'information. Pour cette raison, au lieu d'être informé à temps et avec précision, le Comité stratégique n'a pu percevoir les difficultés et les points faibles du projet que de manière plutôt intuitive. Le résultat de cette méfiance a été que la Direction générale s'est attribuée le monopole de la communication vers l'extérieur. Cette communication a été jugée insuffisante, tant envers les médias (qui, en raison du manque de sujets, se sont cantonnés à aborder les problèmes de personnel, d'organisation et de finances) qu'envers les sponsors.

## **E. 24**

FF 1996 V 555

2429 1999, pour que le Comité stratégique et les milieux politiques prennent conscience du risque d'échec d'Expo.01. Avec du recul, le financement du projet apparaît irréaliste parce que trop optimiste. La différence entre les attentes de la Direction générale et l'engagement effectif des milieux économiques était telle que le projet n'aurait pas pu être sauvé autrement que par une augmentation de l'aide financière accordée par la Confédération. Pour l'essentiel, les difficultés financières d'Expo.01 étaient liées au concept qui avait été choisi. Les détails de l'exposition devaient être mis au point de manière «créative» et «dynamique» au fur et à mesure de l'avancement du projet. D'ailleurs les projets concernant les infrastructures se trouvaient également dans une phase de développement et de choix. Les directions développaient les projets non pas selon un axe séquentiel mais en parallèle en appliquant les méthodes dites de l'ingénierie simultanée (simultaneous engineering). Pour ce qui concerne les recettes également, les données fiables manquaient, tant sur les dispositions des investisseurs privés ou que sur les entrées. Dans ces conditions, il n'était naturellement pas possible d'établir un budget fiable au cours de la première phase. Effectivement, ce n'est qu'avec la concrétisation du projet de l'exposition que les besoins financiers effectifs sont apparus. En octobre 1998, le Bureau du Comité stratégique s'est rendu compte que le sponsoring devrait rapporter 300 millions de francs (seuls 175 millions de francs étaient assurés, au moyen de déclarations d'intentions pour la plus grande partie). C'est à ce moment-là que, pour la première fois, un certain étonnement est apparu: Comment était-il possible que les chiffres n'aient pas été estimés avec plus de précision dès le départ? De l'avis du Contrôle fédéral des finances, c'est lors du tournant de fin avril 1999 (voir jalon de fin avril 1999 au point 2.1 ci-dessus) qu'il était pour la première fois possible d'avoir une vue d'ensemble plus ou moins bonne de la situation financière du projet. En fait, c'est en septembre 1999, avec le rapport de la société Hayek Engineering, que les besoins financiers réels ont été définis plus clairement bien que de manière non exhaustive. Même si les besoins financiers actuels, c'est-à-dire ceux nécessaires pour la réalisation d'Expo.02, sont assez bien évalués, un certain nombre

d'incertitudes demeurent malgré tout, principalement en raison du manque de précision au sujet de l'évaluation des recettes. En raison de l'absence de toute détermination claire des recettes et des dépenses, la réalisation du concept choisi par les politiques et concrétisé par l'Association EXPO 2001 exigeait des qualités et des connaissances en matière de finances que, faute d'expérience dans ce domaine, la direction ne possédait pas. La méfiance, la retenue et le scepticisme d'une partie des milieux de l'économie privée à l'encontre du projet ont contribué aux problèmes financiers. Cette méfiance a encore été aggravée – comme le rapport de la société Hayek Engineering l'a relevé – par l'attitude présomptueuse, voire l'arrogance de la directrice générale envers l'économie et les sponsors. En 1964 déjà, l'exposition nationale avait également dû résoudre de graves difficultés de financement. C'est la raison pour laquelle les organisateurs attendaient que la Confédération, les cantons et les communes fassent preuve de souplesse en matière de paiements et inscrivent les sommes nécessaires dans leurs budgets annuels respectifs. A cet égard, le Contrôle fédéral des finances a également relevé que les manifestations culturelles entraînaient souvent des dépassements de coûts. Cela a notamment été le cas pour les festivités que le canton de Schwyz avait organisées dans le cadre de la commémoration du 700e anniversaire de la Confédération, festivités qui ont été clôturées avec un dépassement de coûts très important.

2430

## **E. 25**

Voir notamment BO 1999 E 940 (intervention Onken) ou BO 2000 E 248

2431 sition nationale. En automne 1999, la société Hayek Engineering a mis le doigt sur le manque de professionnalisme et les responsabilités mal définies dans la conduite des projets. Les exigences élevées de la Confédération envers ses propres projets étaient en contradiction avec les moyens qu'elle avait prévus au départ: au lieu des 20 millions de francs prévus dans la contribution fédérale, la concrétisation des projets de la Confédération aurait nécessité 50 millions de francs. Suite à la prise de connaissance de ce dépassement de coûts, le Conseil fédéral a chargé le groupe de travail interdépartemental IDA-EXPO.01 d'examiner et d'adapter l'organisation et la gestion des projets de la Confédération. L'analyse effectuée par le groupe de travail IDA-EXPO.01 a confirmé que la gestion des projets de la Confédération n'était pas suffisamment professionnelle et que leurs responsables manquaient d'expérience dans ce domaine. Ensuite, les responsabilités pour ces projets n'étaient en fait pas clairement réglées par la convention précédemment citée. La responsabilité artistique incombait à la direction de l'Expo, mais l'Association EXPO 2001 a attribué des mandats à des tiers et payé des factures concernant des projets de la Confédération. Certains projets étaient surdimensionnés en raison de l'absence d'un plafonnement des dépenses. La direction de l'Expo a renoncé à convenir d'un tel plafonnement des coûts avec les créateurs. Elle comptait en effet sur des revenus supplémentaires provenant du sponsoring et ne voulait pas limiter la liberté artistique des responsables de projets. Le dépassement des coûts prévus s'explique également par le grand nombre d'inconnues (emplacement, nombre de lieux d'exposition, frais de location exacts, résultats du concours d'architecture). Les conditions de location prises en compte étaient plus avantageuses. De plus, il n'y avait ni plan financier, ni controlling. De la part du GIC, il faut également souligner le fait que les travaux ont été effectués dans une structure ad hoc, c'est-à-dire dans une structure en marge du travail administratif ordinaire. Selon la nouvelle organisation, la responsabilité des projets fédéraux incombe dorénavant à la Confédération. Les quatre responsables de projet travaillent désormais sur mandat de la

Confédération et sont accompagnés chacun par une équipe de créateurs qui veille au suivi du contenu. Les moyens financiers sont répartis entre les projets sur la base d'un budget et administrés par les responsables de projet. Les projets de la Confédération font maintenant l'objet d'une surveillance. Chacun à son niveau, les directeurs de projet et les responsables de la surveillance du projet en assument l'entière responsabilité (délai, contenu, finances). La réalisation des projets est dorénavant intégrée dans des structures administratives existantes qui disposent de l'expérience nécessaire. Il s'agit du Groupement de l'armement du DDPS. La direction de l'Expo n'a plus qu'un «droit de veto artistique» (comme c'est d'ailleurs le cas pour les projets privés). La Commission de gestion a pu constater que le Groupement de l'armement se distingue par une gestion rigoureuse et un bon controlling des projets de la Confédération. Plusieurs créateurs ont déjà dû être remplacés parce qu'ils n'arrivaient pas à respecter ou ne voulaient pas respecter le nouveau cadre donné. Dans le même contexte que la conduite des projets de la Confédération, il faut encore mentionner que le Délégué du Conseil fédéral, qui était simultanément président du GIC, a été progressivement submergé de travail. Pour ne pas négliger sa fonction de délégué et par souci de professionnaliser le travail en faveur des projets fédéraux, il s'est tourné vers le DFE pour obtenir l'appui d'un chef de projet professionnel. Ses efforts sont restés vains.

2432

#### **E. 26**

Procès-verbal de la séance des 26 et 27 août 1996 de la CSEC-E

#### **E. 27**

BO 1996 E 709

#### **E. 28**

BO 1996 E 709

#### **E. 29**

BO 1996 E 709, voir aussi BO 1996 E 719

#### **E. 30**

FF 1999 p. 8563 s. (ch. 5.2.2.2.2 et 5.2.2.2.3)

2434 ment en premier lieu à la Confédération de supporter l'éventuel déficit, les cantons ne venant qu'en deuxième lieu<sup>31</sup>. De l'avis de la Commission de gestion, cela ne clarifie pas encore la question de la responsabilité de la Confédération du point de vue de l'exposition nationale. Actuellement, cette responsabilité paraît plus importante que ce qu'on imaginait en 1996. Ce point de vue est confirmé par la déclaration en 1996 du chef du DFE de l'époque précisant que la contribution de 130 millions de francs ne serait en aucun cas dépassée et que les organisateurs ne devaient avoir aucun espoir de recevoir plus de moyens de la Confédération<sup>32</sup>. Conclusion: En ce qui concerne l'Expo.01, la question de la responsabilité politique de la Confédération était et demeure confuse. C'est l'éclatement de la crise d'Expo.01 qui a montré que c'est la Confédération qui porte la responsabilité déterminante du succès ou de l'échec d'une exposition nationale. Les événements prouvent que cette responsabilité n'a pas été perçue et qu'elle a été sous-estimée.

#### **E. 31**

BO 2000 N 708

### **E. 32**

Procès-verbal de la séance du 17 octobre 1996 de la CSEC-N, p. 24

2435 la réalisation d'une exposition nationale en 2001, avant que toutes les questions soient résolues et avant que l'enthousiasme des organisateurs soit annihilé par une trop vive critique. Il est indéniable que les Chambres fédérales ont, sur certaines questions, contribué à apporter plus de clarté (notamment en ce qui concerne la structure organisationnelle ainsi que les questions ayant trait à la protection de l'environnement et au trafic). Le Parlement s'est également assuré que le Conseil fédéral le tienne régulièrement informé de l'avancement du projet en lui faisant obligation d'informer dans le cadre du rapport de gestion. Il s'agissait aussi d'alimenter la discussion au sujet d'un projet devant être porté par toute la population. Par la suite, ces rapports du Conseil fédéral n'ont pas apporté d'informations substantielles; ils n'ont pas provoqué un intérêt particulier et la discussion souhaitée n'a malgré tout pas eu lieu<sup>33</sup>. Après la décision au sujet de la contribution de la Confédération, l'intérêt des Chambres fédérales au sujet des préparatifs de l'Expo.01 est demeuré aussi distant que celui du Conseil fédéral. Seul un groupe parlementaire informel se tenait régulièrement informé au sujet des travaux de l'Association. L'intérêt au sujet des préparatifs d'Expo.01 a augmenté lorsque les problèmes au sein de l'Association EXPO 2001 sont peu à peu remontés à la surface. Un certain nombre d'interventions parlementaires<sup>34</sup> déposées à ce sujet permettent de se rendre compte que le Parlement a pris les problèmes d'Expo.01 au sérieux très tôt déjà. Les réponses tranquillissantes du Conseil fédéral n'ont en revanche pas donné lieu à des décisions urgentes. Même les commissions de contrôle parlementaires ont dû, dans un premier temps, définir leur rôle dans le cadre des travaux d'Expo.01. Ce n'est que durant la première moitié de 1998 que la Commission de gestion du Conseil des Etats s'est penchée sur la question de son rôle et de ses compétences concernant Expo.01. Elle a adopté les conclusions de son secrétariat à ce sujet le 9 juillet 1998. Vers fin 1998, la Conférence des présidents des commissions de contrôle parlementaires a rappelé au Contrôle fédéral des finances l'importance de ses activités de surveillance dans le domaine de l'Expo.01<sup>35</sup>. Fin avril 1999, en raison des problèmes rencontrés lors de la préparation d'Expo.01, la sous-commission compétente de la Commission de gestion du Conseil des Etats a eu un entretien avec le Délégué du Conseil fédéral. A cette occasion, elle a pris connaissance des conditions de travail difficiles du Délégué ainsi que de certains problèmes, problèmes toutefois plus ou moins déjà connus à l'époque. En tout état de cause, les informations obtenues n'ont pas donné lieu à des mesures concrètes. En mai 1999, un entretien avec le chef du DFE au sujet du rapport de gestion 1998 n'a pas encore permis de reconnaître la gravité de la situation. Au contraire, des signaux positifs permettaient encore de croire à la réalisation d'Expo.01. Les compétences juridiques de la Commission de gestion ne lui ont pas permis d'intervenir directement auprès de l'Association. Dans le cadre de cet examen, tous les documents de la délégation des finances n'ont pas été examinés en détail. Toutefois, l'examen global de ces documents et des rapports annuels de la délégation des finances montre que du point de vue de son influence et de ses interventions, cette dernière est logée à la même enseigne que le

### **E. 33**

Voir rapports de gestion du Conseil fédéral de 1997 à 1999

### **E. 34**

Voir notamment 98.3350 (postulat Baumann J. Alexander), 99.3024 (interpellation Seiler Bernhard), 99.1017 (question ordinaire urgente du groupe de l'Union démocratique du centre)

### **E. 35**

Lettre du 17 décembre 1998 adressée au CDF

2436 reste du Parlement et de ses organes. La délégation des finances s'appuie principalement sur les résultats des contrôles effectués par le Contrôle fédéral des finances. Dans un premier temps, la délégation des finances a simplement pris acte de ces rapports étant donné qu'ils ne mentionnaient pas de réserves importantes et que la direction de l'Expo était disposée à aborder ces points. Une fois les problèmes de financement et de direction de l'Association EXPO 2001 connus, le Parlement s'est de plus en plus vu contraint de créer les conditions et le climat de confiance pour un projet pour lequel il s'était engagé en 1996 et en faveur duquel beaucoup de moyens financiers avaient déjà été investis. C'est du moins ce que montrent les débats sur le crédit additionnel et surtout sur la garantie de déficit. Le choix entre l'arrêt du projet ou l'acceptation d'un crédit additionnel n'existait pas vraiment. La responsabilité politique de la Confédération a été mise en cause immédiatement après celle de la direction de l'Association. La réputation de la Suisse en tant que nation issue de la volonté de ses citoyens était en jeu et le point de non-retour avait été dépassé depuis longtemps. Ces circonstances ont provoqué un certain malaise au sein du Parlement lors des décisions concernant le crédit additionnel et la garantie de déficit. Conclusion au sujet du rôle du Parlement: Bien que le Parlement ait fait preuve de sens critique, il a, en 1996, créé le climat de confiance pour l'exposition nationale 2001 et accepté une contribution de la Confédération alors même que de nombreuses questions étaient encore demeurées ouvertes. Comme le Conseil fédéral, il a ensuite suivi les préparatifs en vue de l'Expo.01 à distance seulement. En outre, les organes de contrôle parlementaires ont tout d'abord dû définir les tâches de surveillance ainsi que leur rôle par rapport à Expo.01. Durant la crise d'Expo.01, le Parlement s'est vu contraint de sauver l'exposition nationale en acceptant l'augmentation des contributions de la Confédération.

### **E. 36**

Voir par exemple la réponse à l'interpellation Seiler Bernhard, 99.3024. Lors de la rencontre avec la direction d'Expo.01 du 22 janvier 1999, le conseiller fédéral Pascal Couchepin a également précisé que le Conseil fédéral n'assumait qu'une certaine responsabilité politique.

### **E. 37**

Le chef du DFE a soutenu le président du Comité stratégique lorsque ce dernier projetait de licencier la directrice générale (voir BO 1999 E 943).

### **E. 38**

BO 1999 N 1948

### **E. 39**

Intervention du chef du DFE, BO 1999 E 945

2439

### **E. 40**

Ainsi, le 26 mars 1999, lors de la préparation de la séance de la délégation du Conseil fédéral, le Secrétariat général du DFE, en se fondant sur le rapport intermédiaire de la Direction générale de février 1999, avait souligné dans une note de travail qu'«incontestablement, c'est à ce niveau, celui du financement, que la Direction générale va devoir affronter les plus graves problèmes. Cela est déjà perceptible».

2440 Au début 1999, après les premiers signes de crise au sein de la direction de l'EXPO, le chef du DFE a voulu ordonner une expertise financière indépendante. Le président de l'Association n'y étant pas favorable à ce moment-là, cette expertise indépendante a été retardée de plusieurs mois. Le 22 janvier 1999, le chef du DFE a rencontré la direction de l'Expo pour s'informer au sujet de l'avancement des préparatifs d'Expo.01. A l'issue de cette discussion, il est parvenu à la conclusion qu'un report d'Expo.01 n'entraînait pas en ligne de compte. Il a en bonne partie basé cette conclusion sur les déclarations des responsables de l'organisation d'Expo.01 selon lesquels il était raisonnablement possible de penser que les contrats de sponsoring seraient conclus, que le controlling était efficace et que des mesures personnelles avaient été prises pour rétablir la confiance. En avril 1999, le chef du DFE a discuté de la possibilité d'arrêter le projet avec le Délégué. Ce dernier estime toutefois que ce scénario était impraticable, autant pour des raisons politiques, économiques et financières. Le 21 avril 1999, la délégation du Conseil fédéral instituée en janvier s'est réunie pour la première fois avec la direction de l'Expo. Celle-ci l'a orientée au sujet des risques existants. Le moment était mal choisi dans la mesure où le prochain jalon, et donc une vue d'ensemble du projet, ne devait pas être disponible avant fin avril. La directrice de l'Association a saisi cette occasion pour renvoyer les participants désirant plus d'informations à cette date ultérieure. Elle a déclaré que le dialogue a été sous-estimé, tant au sein d'Expo.01 qu'avec les partenaires potentiels, et que le retard qui avait été pris n'était pas critique. Lors de l'entretien, tous les membres de la direction ainsi que le Délégué du Conseil fédéral ont assuré que l'exposition nationale était réalisable tant du point de vue financier que de celui du respect des délais. Le 27 avril 1999, le chef du DFE a informé le Conseil fédéral sur cette rencontre au moyen d'une note rassurante qui précisait que les difficultés rencontrées à la fin de 1998 étaient surmontées, que les récents progrès réalisés dans le secteur du sponsoring laissaient augurer d'un approvisionnement financier suffisant pour la mise en route des travaux de construction dans le courant de l'été, que les questions techniques ne posaient pas de problèmes (alors que Bienne ne disposait toujours pas de permis de construire), que le secteur artistique respectait les délais et que le marketing et la communication ne posaient pas de problèmes particuliers. La deuxième rencontre de la délégation du Conseil fédéral avec la direction d'Expo.01 a eu lieu le 22 juin 1999. Pour l'essentiel, la note du chef du DFE au Conseil fédéral contenait les informations suivantes: L'atmosphère au sein de l'Association n'avait jamais été aussi bonne, les relations avec les milieux économiques s'étaient améliorées, tous les cantons participaient à des projets et la Direction générale avait été renforcée. Les risques se situaient encore au niveau du financement de la sécurité, de la billetterie et du délai pour la conclusion des contrats de sponsoring. Il manquait encore 100 millions de francs pour atteindre les 350 millions de francs nécessaires, mais les travaux de construction devaient tout de même commencer. Le Conseil fédéral avait décidé de manifester son soutien à Expo.01 par la présence du chef du DFE lors de la pose de la première pierre le 29 juin 1999 à Cornaux. De telles évaluations positives de la part du Gouvernement se retrouvent également dans des réponses faites à cette époque à des interventions parlementaires. Cela est, par exemple, le cas de la réponse du 26 mai 1999 à l'interpellation Seiler

2441 Bernhard41: «... La direction du projet réunit les fonds nécessaires selon la planification établie (...). La procédure choisie pour mener les travaux qui consiste à réaliser de nombreux projets en parallèle plutôt que l'un après l'autre et à assurer les ressources renforcées en personnel au fur et à mesure de l'avancement du projet permet de respecter un calendrier ambitieux (...). L'Expo.01 est en bonne voie de réalisation». Il en va de même de la réponse du 26 mai 1999 à la question ordinaire urgente du groupe UDC42: «Après que tous les postes de direction sont à nouveau occupés, la conception de communication clarifiée et l'état des projets examiné par des experts externes, on peut dire aujourd'hui que l'Expo dispose à nouveau d'une structure de conduite et de communication efficace.» Ces exemples montrent également que, en ce qui concerne le respect des délais et les finances, le Conseil fédéral s'est fié aux évaluations de la Direction générale sans faire preuve d'esprit critique. Ce n'est qu'après l'ultimatum des directeurs envers la directrice générale, ultimatum ayant abouti au licenciement de cette dernière, que le Conseil fédéral est intervenu à l'échelon de la gestion opérationnelle d'Expo.01. Lors de ses nombreuses rencontres de l'été 1999 avec les représentants du Comité stratégique et des milieux de l'économie, le chef du DFE demande une modification de l'organisation ainsi que la réalisation d'une expertise qui sera attribuée à la société Hayek Engineering. La suite des événements (préparation du message concernant un crédit additionnel pour l'exposition nationale) est bien connue. Conclusion au sujet du rôle du Conseil fédéral: Le Conseil fédéral ne s'est pas suffisamment occupé des bases d'Expo.01. Il n'a pas imposé ses idées au sujet de la structure organisationnelle, il a mal estimé le financement et s'est basé sur des études de faisabilité reprises hâtivement et sans analyse critique. Le Conseil fédéral a sous-estimé l'importance du défi représenté par la préparation d'Expo.01, notamment aussi pour ce qui est du travail supplémentaire occasionné au niveau de l'administration fédérale. Il n'a pas procédé à la délégation de responsabilité avec suffisamment d'attention. De plus, le Conseil fédéral n'a pas accordé une priorité suffisante au projet, il ne l'a pratiquement pas suivi et a méconnu la responsabilité de la Confédération en matière d'exposition nationale. En raison de ces méprises, le Conseil fédéral a très longtemps fait confiance à la direction de l'Association EXPO 2001 et a fait preuve de beaucoup de retenue.

#### **E. 41**

99.3024

#### **E. 42**

99.1017

2442 Dans le cadre de son enquête, la Commission de gestion a examiné le mandat et le rôle des représentants de la Confédération ainsi que leur politique d'information envers l'administration fédérale et le Conseil fédéral. Pour pouvoir évaluer leur rôle et leur influence au sein du Comité stratégique, la Commission de gestion a posé un certain nombre de questions correspondantes au chef du DFE ainsi qu'aux représentants de la Confédération. A noter que la prise en compte des conditions dans lesquelles les représentants de la Confédération ont exercé leur mandat est aussi un aspect important pour cet aspect de l'examen.

#### **E. 43**

Cependant, le Délégué est bien intervenu à deux reprises auprès du chef du DFE de l'époque pour dénoncer le peu d'informations transmises par la Direction générale au Comité stratégique. Ces interventions n'ont cependant pas eu d'effets directs.

**E. 44**

En particulier le rapport sur l'état général de la situation actuelle de la société Hayek Engineering du 23 septembre 1999, le rapport de la société PricewaterhouseCoopers du 5 mars 1999, le rapport final du Délégué du Conseil fédéral ainsi que le rapport du président du GIC, les deux du 20 juin 2000.

2452 Depuis son démarrage, le projet d'Expo.01 a manqué de temps pour sa réalisation. Certes, lors des débats au sujet de la contribution de la Confédération en 1996, les Chambres fédérales avaient déjà relevé un certain nombre de problèmes importants et de questions demeurées sans réponse. C'est finalement pour des raisons politiques que la contribution de la Confédération a été accordée sans que ces points encore nébuleux aient été vraiment éclaircis. Dans l'environnement du Conseil fédéral et du Parlement, personne ne s'est véritablement rendu compte de la complexité du projet. Il s'agissait de donner une impulsion et de susciter l'enthousiasme au plus vite. Il semblait nécessaire de s'accommoder de ces questions sans réponse. Les concepts de financement et d'exposition étaient extrêmement exigeants envers les organisateurs. Mais, en priorité, ceux-ci ne s'intéressaient pas aux coûts: ils se sentaient surtout concernés par la vision d'une exposition culturelle somptueuse. Les organes décisionnels ne sentaient pas l'importance de la gestion. Les budgets ont donc été calqués sur les illusions du moment. Le Conseil fédéral et le Parlement ont délégué la responsabilité globale de l'organisation et de la réalisation d'Expo.01 à une association. En raison de sa structure, de sa composition et de problèmes internes, l'organe suprême de l'Association, c'est-à-dire le Comité stratégique, n'est pas parvenu à assumer la responsabilité qui lui revenait. Une répartition floue des compétences entre la Direction générale et le Comité stratégique ainsi qu'une politique d'information très réservée de la part de la Direction générale sont en particulier à l'origine des lacunes en matière de gestion et de contrôle. Les aspects stratégiques et opérationnels d'Expo.01, un projet de plusieurs milliards de francs, ont été sous-estimés. L'engagement à temps partiel de décideurs importants, tant du côté de l'Association que de celui de la Confédération, était en contradiction avec la complexité du projet. Le manque d'expérience dans la gestion de projets de cette envergure est encore venu s'ajouter à ces circonstances. Il est évident que chaque projet de l'envergure d'une exposition nationale suscite d'énormes attentes de la part des milieux politiques et du public: un tel projet doit réussir. Mais il faut une grande expérience pour pouvoir évaluer les problèmes indissociables à une telle entreprise à leur juste mesure. De toute évidence, les préparatifs d'Expo.01 ont souffert du manque de professionnalisme. Les difficultés ont été niées au fur et à mesure de leur apparition et l'attention a surtout été accordée aux signaux positifs, au détriment des risques reconnus. Les connaissances de base en matière de gestion de projet (indépendamment du genre et de l'organisation du projet) auraient été disponibles, mais elles ont été négligées à tort. De plus, la collaboration et la communication entre les milieux politiques, économiques et culturels n'ont pas été simples. Pour la Confédération, c'est avant tout le fait qu'elle n'avait pas défini son rôle et ses responsabilités de manière claire et réaliste dès le départ du projet d'Expo.01 qui eut des effets négatifs. Pour cette raison, des questions concernant l'engagement «autorisé» ou nécessaire de la Confédération et de ses organes ont régulièrement été posées durant les travaux préparatoires. Ainsi, la position des représentants de la Confédération au sein du Comité stratégique était affaiblie et ils devaient travailler dans des conditions défavorables. C'est notamment pour cette

raison que, lorsque la crise d'Expo.01 a éclaté, la Confédération a assumé une responsabilité politique de fait qui n'avait pas été considérée comme sienne au début et qui ne correspondait pas à la responsabilité juridique. Par ailleurs, c'était la crise en tant que telle qui a rendu légitime la prise d'influence de la Confédération qui a ainsi pu assumer la responsabilité politique de la réalisation de l'exposition nationale, projet qu'elle avait

2453 pourtant décidé elle-même. Indépendamment de la définition du rôle et de la responsabilité de la Confédération, le Conseil fédéral et le Parlement auraient dû faire preuve d'un plus grand intérêt pour les travaux préparatoires d'Expo.01. L'attitude d'«indifférence polie» n'était certes pas de mise pour un projet de l'importance d'une exposition nationale. La délégation de la responsabilité et la confiance accordée à l'Association n'aurait en outre pas empêché la Confédération d'assumer son rôle de commanditaire et de procéder à des contrôles. La Commission de gestion doit constater avec dépit que, en plus de l'échec évident des organes de l'Association, les milieux politiques n'ont pas non plus assumé leurs tâches correctement. Il incombe avant tout aux organes concernés de tirer les conséquences de cet échec. Quant à la Commission de gestion, elle tire ci-après les conclusions politiques qui s'imposent de son point de vue. 7 Conclusions, interventions parlementaires et recommandations de la Commission de gestion du Conseil des Etats Les conclusions de la Commission de gestion ont pour but de mettre en place un processus d'apprentissage et de prendre des mesures qui, d'un point de vue actuel, pourront s'avérer utiles lors de l'organisation de futurs grands projets. La commission est tout à fait consciente que le prochain grand projet, peut-être même la prochaine exposition nationale, comportera des défis et des problèmes qui lui seront propres. Il lui semble cependant très important d'aiguiser la conscience des politiques et du public qui doivent se rendre compte que l'organisation d'une grande manifestation comporte foncièrement toute une série de problèmes complexes. Il est donc indispensable de partir du principe qu'une telle organisation ne peut se dérouler sans qu'il y ait des problèmes. Par conséquent, la gestion des problèmes (identification des problèmes, évaluation des problèmes, solution des problèmes et mesures) est un aspect très important qu'il ne faut jamais sous-estimer.

#### **E. 45**

Voir réponse à l'interpellation Bignasca Giuliano, 99.3594

2456 Postulat de la Commission de gestion du Conseil des Etats. Soutien de grands projets par la Confédération: mise en place d'un cadre juridique Le Conseil fédéral est invité à examiner l'opportunité d'une loi fédérale sur le soutien de grands projets par la Confédération. Cette loi pourrait notamment régler les questions liées au rôle, à la responsabilité politique, à la prise d'influence et aux instruments de la Confédération dans le cadre du soutien, de la préparation et de l'accompagnement de grands projets. La loi pourrait également fixer les conditions qui doivent être réunies pour que la Confédération puisse s'engager dans un projet.

#### **E. 46**

Réponse des Archives fédérales à la requête que la Commission de gestion du Conseil des Etats (sous-commission DFF/DFE) leur a adressée le 17 novembre 2000, dans le but d'obtenir des renseignements sur les modalités de financement et d'organisation des précédentes expositions nationales.

2463 lièrement présente, en figurant parmi les exposants et en soutenant certains projets mis en œuvre par des privés. Les dirigeants de chaque exposition nationale ont fait part de leurs

expériences dans des rapports administratifs détaillés, établis à l'intention de leurs successeurs. Ce- pendant, seuls les documents relatifs à l'Expo 64 permettent de démontrer que l'on s'est alors beaucoup référé aux archives de l'exposition précédente, en l'occurrence la «Landi» de 3.47.

#### **E. 47**

Cela fait un certain temps déjà qu'ont débuté les négociations entre les Archives fédérales et la Direction d'Expo.02 en vue de l'archivage des documents de la prochaine exposition nationale.

2464 Tableau synoptique 1883 1896 1914 1939 1964 Début des plans, premiers jalons 1880 1885 1907 1925 1956 Date prévue pour l'inauguration 1882 1888 1913 1933 1964 Nombre de reports 1 1 1 3 - Nombre de visiteurs (en % de la population résidante) 1 758 000 (61%) 2 289 000 (72%) 3 196 000 (84%) 10 500 000 (248%) 11 700 000 (202%) Population résidante en Suisse 2 864 025 3 182 880 3 804 104 4 229 466 5 765 350 Prix d'entrée normal Fr. 1.– Fr. 1.– Frs 1.50 Frs 2.– Frs 6.– Valeur comparative: le prix d'un kilo de pain 48 Fr. 0,43 Fr. 0,27 Fr. 0,36 Fr. 0,43 Fr. 0,73 Recettes 3 638 000 Frs 7 430 000 Frs 12 315 000 Frs 25 472 000 Frs 142 519 000 Frs Dépenses 3 615 000 Frs 7 430 000 Frs 12 281 000 Frs 19 072 000 Frs 187 682 000 Frs Bénéfice / Déficit + 23 000 Frs (-270 000 Frs) + 34 000 Frs + 6 400 000 Frs -45 163 000 Frs

#### **E. 48**

Le but est ici de donner un ordre de grandeur permettant de comparer le prix d'une visite à l'exposition nationale avec celui d'un produit d'usage courant. Les valeurs données sont les prix de détail à Zurich pour le pain le meilleur marché. Cf. Heiner Ritzmann-Blickensdorfer (Ed.), *Statistique historique de la Suisse – Historische Statistik der Schweiz*, pp. 508–510.

2465 Rapport 1 Introduction La Commission de gestion du Conseil des Etats (sous-commission DFF/DFE) s'est adressée aux Archives fédérales le 17 novembre 2000 pour obtenir des renseignements sur les expositions nationales suisses de 1883, 1896, 1914, 1939 et 1964. La Commission de gestion s'intéresse plus particulièrement aux aspects que voici: – Promoteurs et travaux préparatoires; – Reports éventuels; – Financement et participation financière de la Confédération; – Problèmes et critiques survenus pendant que l'événement se préparait ou se déroulait; – Evaluation de l'expérience. Sans être exhaustifs, les éléments rassemblés dans cette présentation répondent à ces interrogations. Pour chaque exposition, on reprendra un à un l'ensemble de ces aspects. Toutes les données concernant le financement des expositions nationales proviennent des chiffres publiés par les directions des expositions elles-mêmes. Ces chiffres n'ont pas toujours été calculés de la même manière, si bien qu'ils ne sont pas entièrement comparables. En annexe, on trouvera des copies de certains documents comptables relatifs aux expositions nationales évoquées ici. 2 L'exposition nationale de 1883 à Zurich La manifestation qui s'est déroulée de mai à octobre 1883 à Zurich a été la première à prétendre au titre d'exposition nationale suisse. Elle s'inscrivait dans le sillage direct des expositions d'industrie et d'agriculture qui l'avaient précédée au XIXe siècle, à l'instar de la troisième exposition suisse d'industrie, organisée à Berne en 1857. Par ailleurs, cette tradition n'était pas non plus sans rapport avec les expositions universelles – la première d'entre elles avait vu le jour en 1851, à Londres. L'ouverture de la ligne ferroviaire du Gothard, en 1882, a été l'occasion d'organiser cette première exposition nationale. Elle se proposait de présenter les capacités économiques du pays, de mettre en exergue son industrie (d'exportation) et de communiquer l'idée que la foi

en le Progrès était une pierre angulaire de la cohésion nationale. Promoteurs et travaux préparatoires Ce sont deux sociétés d'artisans et de commerçants zurichoises (le Gewerbeverein Zürich et la Kaufmännische Gesellschaft Zürich) qui ont été les premières à réclamer une exposition nationale. En automne 1880, on a formé une Commission cantonale et on l'a chargée de faire en sorte que ce projet reçoive un soutien cantonal et fédéral. En mars 1881, une Commission d'exposition suisse a été instaurée et elle a été placée sous la houlette du Conseiller fédéral Numa Droz, tandis qu'un Comité central, dirigé par le Colonel Adolf Vögeli-Bodmer, en devenait l'organe exécutif.

2466 Reports éventuels Divers membres de la Commission d'exposition auraient voulu qu'elle ait lieu en 1882, tandis que d'autres souhaitaient qu'elle soit renvoyée à 1883 ou plus tard. En juin 1881, la Commission a décidé que l'exposition ne se déroulerait pas avant 1883. Financement et participation financière de la Confédération Il n'a jamais été envisagé que l'exposition nationale devrait se solder par un bénéfice. Son budget provisoire d'avril 1882 prévoyait un équilibre des comptes à hauteur de 1 241 000 francs Finalement, son exercice s'est bouclé avec 3 638 000 francs de recettes, 3 615 000 francs de dépenses et un bénéfice de 23 000 francs<sup>49</sup>. Ce dernier a été mis à la disposition du Département fédéral de l'agriculture<sup>50</sup>. Ses principales sources de financement ont été la vente de billets d'entrée, les subventions publiques (Confédération, cantons, communes), ainsi que les contributions privées, la loterie et l'émission de coupons de participation: Vente de billets d'entrée<sup>51</sup> 1 075 000 francs Subventions publiques et contributions privées 732 000 francs (Confédération: 430 000 francs) Loterie<sup>52</sup> 600 000 francs Capital de garantie en coupons de participation 400 000 francs La participation directe de la Confédération s'est effectuée par le biais de subventions. Le 22 décembre 1881, les Chambres fédérales ont accordé à l'exposition nationale une première tranche de 430 000 francs, dont 30 000 francs ont été affectés à la mise au point d'une statistique scolaire. Le 30 juin 1882, elles l'ont dotée d'une seconde subvention qui s'élevait à 100 000 francs. Il n'a cependant pas été possible d'y recourir, faute de pouvoir répondre aux conditions dont celle-ci avait été assortie<sup>53</sup>. Ces sommes n'englobent pas les dépenses consenties par la Confédération en tant qu'exposant, les éventuelles rallonges financières octroyées à des exposants individuels et les frais postaux. Problèmes et critiques survenus lors des préparatifs et du déroulement de l'événement Il a d'abord fallu que l'idée d'une exposition nationale s'impose face à un projet d'«exposition technique internationale». Puis, la préparation de l'événement a essentiellement été marquée par les conflits survenus autour de la législation sur les brevets. La Commission d'exposition s'est rendue pour cela auprès du Conseil fédéral et elle lui a demandé de promulguer une législation adéquate avant que l'expo-

#### **E. 49**

Bericht Über die Verwaltung der Schweizerischen Landesausstellung Zürich 1883, Zurich 1884, Annexes, p. 128 à 130, 146.

#### **E. 50**

Idem, p. 196. <sup>51</sup> Prix normal d'entrée pour un adulte: 1 franc; nombre de personnes ayant visité l'exposition: 1 758 000. <sup>52</sup> La loterie a rapporté 152 000 francs net. <sup>53</sup> Après coup, les organisateurs de l'exposition nationale ont qualifié d'«illusoire» les conditions à remplir avec cette subvention. L'exposition nationale s'est par la suite tirée d'affaire en augmentant son capital d'exploitation et en organisant une loterie.

2467 sition n'ouvre ses portes. Le premier projet de loi dans ce domaine a cependant été rejeté en votation populaire, si bien que de nombreux industriels ont exigé que l'exposition fût remise à plus tard. Seule la promesse faite par le Conseil fédéral de s'engager en faveur de la protection des brevets a empêché que l'exposition ne soit reportée. Finalement, un congrès suisse sur les brevets s'est déroulé dans le cadre de l'événement. L'exposition elle-même a reçu un accueil largement favorable. Elle est d'ailleurs considérée par la recherche historique récente comme le «catalyseur d'un processus de prise de conscience et de réinsertion dans le domaine de l'économie, mais également en matière politique et sociale».54 Des voix isolées ont déploré la panoplie des divertissements proposés, car ils la jugeaient «indigne» d'une exposition nationale, de même que les prix d'entrée élevés et certaines décisions du tribunal arbitral. Cette exposition n'a guère fait l'objet de luttes politiques; les rares critiques exprimées sont venues du camp des catholiques-conservateurs et du mouvement ouvrier.55

**Evaluation de l'expérience** En 1884, dans leur rapport de gestion intitulé Bericht über die Verwaltung der Schweizerischen Landesausstellung 1883, les organisateurs de l'exposition ont considéré avec fierté l'œuvre qu'ils avaient accomplie. Ils ont néanmoins relevé que la loterie avait laissé un «arrière-goût amer», car ils estimaient que ce divertissement était indigne d'une manifestation nationale. Les critiques formulées dans ce que l'on a appelé les «rapports techniques» se sont quant à elles moins concentrées sur l'exposition même que sur la qualité des produits qui y avaient été présentés. Les organisateurs de l'exposition nationale de 1896 se sont empressés de suivre le modèle de 1883. Ils se sont également appuyés sur les documents comptables de cette première édition pour élaborer le budget de la suivante.

**3 L'exposition nationale de 1896 à Genève** La deuxième exposition nationale s'est déroulée de mai à octobre 1896 à Genève. Ses promoteurs directs ne sont pas identifiables comme dans le cas de Zurich. Cette exposition avait pour but de présenter «un tableau d'ensemble de la capacité productive des populations suisses». A l'inverse de 1883, cette exposition ambitionnait de stimuler le marché intérieur surtout. L'exposition nationale de Genève a été le berceau d'idées nouvelles, notamment le Village suisse, le Village nègre ou les journées cantonales. Promoteurs et travaux préparatoires Sa première impulsion a été donnée en 1885 par le maire de Genève, Eugène Empeyta. Un comité d'organisation placé sous sa houlette s'est alors engagé à faire aboutir le projet d'une exposition nationale en 1888. La manifestation a cependant été remise à une date ultérieure. Il était en effet prévu qu'une exposition universelle se tienne à Paris en 1889 et le Conseil fédéral avait souhaité que l'exposition nationale s'organise plus tard. Les autorités genevoises ont remis l'ouvrage sur le métier

54 Thomas Widmer, *Die Schweiz in der Wachstumskrise der 1880er Jahre*, Zurich 1992, p. 48. 55 Hermann Büchler, *Drei schweizerische Landesausstellungen. Zürich 1883 – Genf 1896 – Bern 1914*, Zurich 1970, p. 50, 58 à 61.

2468 en 1892. Une Commission suisse d'exposition, dirigée par le Conseil fédéral Adolf Deucher, s'est constituée en juin 1893. L'organisation de l'événement a quant à elle été confiée à un Comité central, à la tête duquel siégeait le maire de Genève. Reports éventuels L'exposition a commencé par être prévue pour 1888, puis elle a été reportée à 1896, en raison de l'exposition universelle de Paris et conformément aux vœux du Conseil fédéral.

**Financement et participation financière de la Confédération** Dans son premier budget du 22 juin 1893, il était prévu que les dépenses et les recettes s'équilibreraient à hauteur de 2 835 000 francs. Le décompte final du 22 novembre 1897 a cependant établi que les dépenses

s'étaient élevées à 7 430 000 francs et qu'il y avait eu un déficit de 270 000 francs. Des subventions complémentaires du canton et de la Ville de Genève sont venues le couvrir<sup>56</sup>. Selon les organisateurs, ce manque à gagner s'expliquait surtout parce qu'il avait fait mauvais temps durant l'été 1896, ce qui avait dû contribuer à limiter le nombre des visiteurs de cette exposition. Son financement a été organisé selon le même modèle qu'en 1883. Les subventions publiques (Confédération, cantons, communes), de même que les contributions privées, la vente des billets d'entrée, la loterie et l'émission de coupons de participation ont constitué ses sources principales de financement: Subventions publiques et dons privés 1 872 000 francs (Confédération: 1 000 000 francs) Vente de billets d'entrée<sup>57</sup> 1 302 000 francs Vente de billets d'entrée au Village suisse 853 000 francs Loterie<sup>58</sup> 800 000 francs Capital de garantie en coupons de participation 570 000 francs La participation financière directe de la Confédération a consisté en une subvention de 1 000 000 francs. Ce montant ne tient pas compte des dépenses consenties par la Confédération à titre d'exposant, des éventuelles rallonges octroyées à des exposants individuels et des frais postaux<sup>59</sup>.

Problèmes et critiques survenus lors des préparatifs et du déroulement de l'événement Rétrospectivement, la Direction a relevé qu'elle avait été confrontée à divers types de problèmes. D'abord, il aurait fallu coordonner les dates du déroulement de l'exposition avec celles d'autres projets qui allaient avoir lieu en Suisse, surtout avec

56 Cf. Exposition nationale Suisse Genève 1896. Rapport administratif, Genève 1898, p. 191. Le bilan final lui-même ne fait pas état du déficit de 270 000 francs. 57 Prix normal d'entrée pour un adulte: 1 franc; nombre de personnes ayant visité l'exposition: 2 288 000. 58 La loterie a rapporté 250 000 francs net. 59 Rapport administratif 1896 (comme note 11), p. 183 à 191, annexes 98 à 102.

2469 l'exposition nationale d'agriculture de 1895 à Berne. Et puis, pendant les préparatifs de l'événement, on avait finalement dû renoncer à lui adjoindre une exposition suisse d'électricité. En revanche, la Direction de l'exposition nationale est parvenue à faire venir à Genève l'exposition fédérale d'art qui avait été prévue en 1896. Même si son budget avait été révisé en 1894 et en 1895, la facture finale de cette exposition s'est largement écartée des prévisions. C'est surtout au niveau de son infrastructure que des problèmes sont apparus. De surcroît, en votation, les citoyens genevois s'étaient opposés à la construction d'une ligne ferroviaire, contraignant ainsi les organisateurs de l'exposition à remanier le dispositif qu'ils avaient envisagé pour les transports. Enfin, peu avant l'ouverture de l'exposition, les peintres et plâtriers genevois s'étaient mis en grève parce qu'ils s'opposaient à ce que la Direction recrute de la main-d'œuvre à l'extérieur<sup>60</sup>. Le public a réservé un accueil largement favorable à l'exposition nationale de 1896, même si quelques critiques isolées se sont tout de même faites entendre. De nombreux exposants se sont en effet déclarés mécontents des défauts apparus au niveau de l'organisation et de la technique. A cela s'ajoutait que certains divertissements proposés sur le site de l'exposition avaient une fois de plus été battus en brèche. Enfin, des voix se sont élevées dans le mouvement ouvrier pour regretter que l'exposition consacraît si peu de place aux dysfonctionnements sociaux. Le public s'est montré particulièrement intéressé par l'exposition d'art et par les questions qu'elle soulevait au sujet de l'art national. Comme cela avait déjà été le cas lors de sa précédente édition, l'exposition de 1896 n'a pas échappé à la controverse politique. Cependant, les partis genevois ont véritablement respecté la «Paix sociale» pendant que l'événement se déroulait, car ils voulaient éviter de ternir l'image d'unité qui devait s'en dégager<sup>61</sup>. Evaluation de l'expérience Dans leur Rapport administratif paru en 1898, les

organisateur se sont eux aussi félicités de l'œuvre qu'ils avaient accomplie et ils se sont montrés peu enclins à la réflexion critique. En revanche, le créateur d'exposition Eduard Boos-Jegher a abordé les expériences faites lors de cette manifestation nationale d'un point de vue critique dans un exposé faisant l'objet d'une publication<sup>62</sup>. Ce texte servira de référence aux organisateurs de l'exposition de Berne qui travailleront sur sa base notamment.

4 L'exposition nationale de 1914 à Berne A différents égards, l'exposition nationale de Berne se trouvait à la charnière entre le «long» XIXe siècle et le «court» XXe siècle. Elle s'est organisée pour faire écho à l'ouverture du chemin de fer du Lötschberg, prévue en 1913. Cette exposition aspirait entre autres à «offrir une image de l'ensemble des capacités productives du Peuple Suisse». Elle voulait que les différentes composantes du pays apprennent à se connaître mutuellement et rendent hommage à la force dont la Suisse avait l'apanage. De même, elle se proposait de promouvoir les produits suisses, à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières du pays. La Première Guerre mondiale a éclaté tandis que l'exposition nationale battait son plein à Berne. Elle a alors fermé

60 Idem, p. 11 à 24. 61 Büchler (comme note 10), notamment p. 98 à 101, 107 à 112. 62 Eduard Boos-Jegher, *Die Landesausstellungen in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung jener in Genf und einer später in Bern abzuhaltenden*, Berne 1897.

2470 ses portes pour deux semaines. Le contexte politique, tant extérieur qu'intérieur – en l'occurrence les tensions apparues entre la Suisse romande et la Suisse alémanique – a beaucoup influencé la manière de concevoir cette exposition nationale et l'accueil qui lui a été réservé. Promoteurs et travaux préparatoires Dans les milieux bernois du commerce et des arts et métiers, l'idée d'organiser une exposition nationale avait déjà été évoquée au début des années 1890. Toutefois ce projet a été retiré quand on a décidé qu'elle se déroulerait en 1896 à Genève. Il faudra attendre 1907 pour que renaisse le dessein d'organiser une exposition nationale à Berne. Le Conseil fédéral a approuvé une candidature du gouvernement bernois en 1909. Les organisations et associations du commerce et des arts et métiers ont largement contribué à ce projet et à ses préparatifs.<sup>63</sup> L'exposition a été organisée selon le modèle qui avait déjà fait ses preuves. L'ensemble des responsabilités du projet incombait à une Grande commission d'exposition dirigée par le Conseiller fédéral Adolf Deucher, puis par Edmund Schulthess qui l'a relayé à partir de 1912. Sa réalisation a quant à elle été confiée à un Comité central formé pour l'essentiel d'artisans, de commerçants et de politiciens issus du canton de Berne. Reports éventuels L'exposition nationale avait initialement été prévue pour 1913. Cependant, comme les exploitants du chemin de fer du Lötschberg prévoyaient que la construction de celui-ci prendrait du retard et dans la mesure où les préparatifs de l'exposition elle-même avançaient plus lentement que prévu, on décida qu'elle aurait lieu en 1914<sup>64</sup>. Financement et participation financière de la Confédération Les organisateurs se sont basés sur le bilan comptable de l'exposition genevoise pour établir la planification de l'édition suivante. En décembre 1910, leur premier budget prévoyait un équilibre financier à hauteur de 8 570 000 francs. Au bouclage des comptes, le 21 mai 1917, il est apparu que les recettes s'étaient élevées à 12 315 000 francs et les dépenses à 12 281 000 francs, ce qui dégagait un excédent de 34 000 francs. Ce bénéfice a été mis à la disposition de deux établissements bernois: la Kunsthalle et le Musée alpin. Le financement de l'exposition s'est assez largement effectué sur le même modèle que précédemment. Néanmoins, davantage qu'en 1883 et en 1896, la Direction a laissé les exposants financer eux-mêmes leurs infrastructures, figurant quant à elle aussi parmi les exploitants de certains spectacles et

lieux de restauration. Les subventions publiques (Confédération, cantons, communes), les contributions privées, les billets d'entrée, la loterie, les recettes des spectacles et de la restauration, les sommes payées par les exposants pour leur place sur le site et un capital de garantie en ont été les principales sources de financement:

63 Claudio Jörg, «Die Schweizerische Landesausstellung 1914 in Bern: zwischen Fortschrittsglaube und Kulturkritik», in: expos.ch – idées, intérêts, irritations (Archives fédérales Dossier 12), Berne 2000, p. 131 à 149, ici p.134 ss 64 Schweizerische Landesausstellung in Bern 1914. Administrativer Bericht, Berne 1917, p. 5.

2471 Subventions publiques et dons privés 3 155 000 francs (Confédération: 2 050 000 francs) Recette des entrées<sup>65</sup> 2 488 000 francs Loterie<sup>66</sup> 1 528 000 francs Recette des spectacles et de la restauration 1 451 000 francs Recette des locations de places par les exposants 1 342 000 francs Capital de garantie en coupons de participation 1 220 000 francs (Confédération: 400 000 francs) La participation financière directe de la Confédération a pris la forme d'une subvention de 2 050 000 francs, dont 300 000 francs étaient destinés à l'exposition d'agriculture, ainsi que d'une souscription à un capital de garantie à hauteur de 400 000 francs<sup>67</sup>. Les sommes engagées par la Confédération à titre d'exposant et celles qu'elle a octroyées à des exposants individuels ne sont pas comprises dans ces montants. De même, les dépenses des régies de la poste et des chemins de fer (PTT, CFF) n'y ont pas été incluses. Problèmes et critiques survenus lors des préparatifs et du déroulement de l'événement Contrairement à ses éditions précédentes, l'exposition nationale de 1914 a occasionné de vives critiques lors de sa phase préparatoire déjà. Le projet n'a pas soulevé davantage d'enthousiasme parmi les milieux de l'industrie qu'au sein du mouvement ouvrier organisé. Les industriels des machines ont même envisagé de boycotter l'exposition quand on a attribué le mandat de construction du second tunnel du Simplon à une entreprise étrangère. Ils ont aussi critiqué la politique sociale «unilatérale» menée par la Confédération en faveur des ouvriers. La presse bourgeoise s'est quant à elle indignée d'apprendre que la Confédération avait soutenu l'entrée en scène de l'Union ouvrière. Pour sa part, le mouvement ouvrier ne voyait guère de raison de s'engager dans cette manifestation à caractère national. A cela s'ajoute la virulente critique dont les divertissements de l'exposition ont fait l'objet, en particulier le Szeneriebahn – exploité par un exposant allemand –, l'exposition d'art, ainsi que l'affiche d'Emile Cardinaux figurant un cheval vert<sup>68</sup>. Aux désaccords apparus avant même que l'exposition nationale n'ouvre ses portes, se sont ajoutées les critiques qu'elle a aussi dû essuyer dès lors que s'est aggravé le conflit entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. La presse suisse romande a surtout déploré l'aménagement de l'exposition et le choix de ses exposants, trop orientés vers l'Allemagne<sup>69</sup>.

65 Prix normal d'entrée pour un adulte: 1 franc 50; nombre de personnes ayant visité l'exposition: 3 196 000. 66 La loterie a rapporté 576 000 francs net. 67 Administrativer Bericht 1914 (comme note 19), p. 328 à 389. 68 Jörg (comme note 18), p. 137 à 144. 69 Jörg (comme note 18), p. 145 à 147.

2472 Evaluation de l'expérience Les organisateurs ont fait part de leur expérience dans un rapport de gestion intitulé Administrativer Bericht, paru en 1917. 5 L'exposition nationale de 1939 à Zurich On considère aujourd'hui encore que la «Landi» de 1939 est une émanation de la «Défense nationale spirituelle»<sup>70</sup>. Quand on la compare à ses éditions précédentes, on constate que cette exposition nationale a été la première à être aménagée par thèmes. Elle a su combiner des éléments modernes et traditionnels pour en faire une

synthèse consensuelle. Comme dans le cas de Genève, l'exposition nationale de 1939 n'a pour origine aucune occasion particulière. Son but était de communiquer une «image fidèle de l'activité du pays dans le domaine de la matière comme dans le domaine de l'idée» et de «manifester notre conception nationale de la liberté autant qu'une démonstration éclatante et complète de notre activité». Promoteurs et travaux préparatoires Sa première impulsion a été donnée en 1925. Trois ans plus tard, le directeur de l'Office du tourisme de Zurich s'est engagé pour que l'on organise une exposition nationale qui s'inspirerait de la devise «Qualité et Travail». Les arts et métiers, le commerce, l'industrie et la finance ont exprimé leurs réticences, mais cela n'a pas empêché que la Société du tourisme de Zurich poursuive dans cette voie. Une Commission d'études placée sous la direction d'Emil Klöti, président de la Ville de Zurich, s'est constituée en 1930. Par deux fois, cette commission a pris sur elle de remettre l'exposition à plus tard. En mai 1935, le Conseil fédéral s'est déclaré favorable à ce qu'une exposition nationale soit organisée à Zurich et il s'est dit prêt à l'assurer de son soutien financier. En janvier et février 1936 ont été formés une Grande commission d'exposition, dirigée par le conseiller fédéral Hermann Obrecht, ainsi qu'un Comité d'organisation. Des délégués du Conseil fédéral, des cantons et des principales associations économiques et faïtières siégeaient dans la Commission. Quant au Comité d'organisation, il avait lui aussi un caractère très représentatif, mais pour l'essentiel, il rassemblait les représentants des intérêts zurichois. Un organe exécutif a vu le jour en avril 1936 et cette Direction a été placée sous la conduite d'Armin Meili<sup>71</sup>. Reports éventuels Au début, on pensait que l'exposition nationale aurait lieu en 1933, à la faveur du jubilé des cinquante ans de cette manifestation. Il fallait toutefois éviter qu'elle ne télescope d'autres expositions, alors on a commencé par la remettre à 1936. On la renverra deux fois encore, à cause de la crise économique; portée au calendrier de 1938, elle se déroulera finalement en 1939<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> En allemand, «exposition nationale» se dit «Landesausstellung». Son abréviation de «Landi» est quant à elle devenue une désignation courante pour son édition de 1939. N.d.T.

<sup>71</sup> Schweizerische Landesausstellung 1939 Zürich. Administrativer Bericht, Zurich 1942, p. 3 à 12. <sup>72</sup> Idem, p. 3.

<sup>2473</sup> Financement et participation financière de la Confédération Ses organisateurs ont établi quatre budgets au total. Le premier, datant de juin 1936, prévoyait un équilibre financier à hauteur de 17 740 000 francs.<sup>73</sup> Dans le bilan de clôture, on a constaté que ses recettes s'étaient élevées à 25 472 000 francs, ses dépenses à 19 072 000 francs et son bénéfice à 6 400 000 francs<sup>74</sup>. Les institutions publiques qui avaient accordé des subventions en ont reçu une moitié, tandis que l'autre a été distribuée à des organisations caritatives<sup>75</sup>. Les recettes des entrées, les subventions publiques (Confédération, cantons, communes), ainsi que les contributions privées, une loterie et un capital de garantie en ont été les principales sources de financement: Recettes des entrées<sup>76</sup> 10 033 000 francs Subventions publiques et contributions privées<sup>77</sup> 7 141 000 francs (Confédération: 2 400 000 francs) Loterie<sup>78</sup> 4 888 000 francs Capital de garantie en coupons de participation 1 960 000 francs (Confédération: 600 000 francs) La participation directe de la Confédération se révèle plus complexe en 1939 que lors des précédentes expositions nationales. La Confédération a octroyé des subventions générales, des contributions ponctuelles liées à certaines prestations, des crédits à la création de possibilités de travail et elle s'est également engagée par sa souscription à un capital de garantie: Subventions générales 2 400 000 francs Prestations liées à des finalités bien précises<sup>79</sup> 1 340 000 francs Crédits à la

création d'occasions de travail 800 000 francs Souscription à un capital de garantie 600 000 francs Au total, la participation financière directe de l'Etat fédéral au financement de l'exposition nationale s'est élevée à 5 140 000 francs<sup>80</sup>. Cela n'englobe pas les dépenses faites par la Confédération en tant qu'exposant ni les contributions qu'elle a

73 Ibid., p. 427 74 Ibid., p. 428 ss 75 Ibid., p. 425 ss 76 Prix normal d'entrée pour un adulte: 2 francs; nombre de personnes ayant visité l'exposition: 10 500 000. 77 Ce montant englobe les subventions générales, les contributions fédérales affectées à des finalités bien précises et les crédits à la création de possibilités de travail. 78 Ce montant est déjà une somme nette; cf. *Administrativer Bericht 1939* (comme note 26), p. 418 ss 79 Ce montant englobe les primes à l'agriculture de même que la publicité pour les transports. Le crédit total prévu à cet effet s'élevait à 1 490 000 francs, il n'a toutefois pas été épuisé. 80 *Administrativer Bericht 1939* (comme note 26), p. 428 à 434. Cf. aussi la liste publiée dans la FF 1961 II 625. L'arrêté fédéral du 27 octobre 1937 (RO 1937. 862 ss; FF 1937 II 215 à 235) couvrait cependant les subventions générales, le capital de garantie, les crédits pour l'aménagement intérieur des halles de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche et de la chasse, de même qu'une partie du crédit dévolu à la publicité pour les voyages.

2474 accordées à des exposants individuels<sup>81</sup>. La part de la Confédération au bénéfice brut s'est élevée à 1 600 000 francs. Problèmes et critiques survenus lors des préparatifs et du déroulement de l'événement Les préparatifs de cet événement se sont heurtés à des problèmes de coordination avec d'autres manifestations, en particulier l'exposition pour l'hygiène et le sport qui s'est tenue à Berne en 1931, l'exposition internationale d'art populaire de Berne en 1934 et la Xe exposition suisse d'agriculture. Cette dernière devait initialement se tenir à Saint-Gall, toutefois, en mai 1935, le Conseil fédéral s'est déclaré favorable à ce que l'exposition nationale et celle d'agriculture fussent organisées en commun.<sup>82</sup> Le contenu de la «Landi» a occasionné différentes controverses dont les échos nous sont parvenus, et notamment les critiques des organisations féminines qui ont considéré que l'on n'avait pas assez pris en considération ce qu'elles revendiquaient.<sup>83</sup> Le choix du festival officiel a lui aussi donné lieu à un long débat.<sup>84</sup> On considère aujourd'hui encore que la «Landi» de 1939 a été l'expression d'un large consensus social que viendra renforcer l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale en été 1939. La «Landi» s'inscrivait dans le dispositif de la «Défense nationale spirituelle» et elle a servi de lieu d'identification pour toutes les couches sociales et tendances politiques. Rien n'indique qu'elle ait prêté le flanc à une critique publique radicale, comme cela avait été le cas en 1914 par exemple. Il faudra attendre les années 1980 pour que l'on émette un jugement plus sévère sur la «Landi» et sur la «Défense nationale spirituelle» à laquelle elle se rattachait<sup>85</sup>. Evaluation de l'expérience Les organisateurs de la «Landi» de 1939 ont eux aussi relaté leurs expériences dans un rapport de gestion intitulé *Administrativer Bericht*. Et à partir de 1956, la direction de l'Expo 64 a consulté une partie des archives de la «Landi» de 1939. 6 L'exposition nationale de 1964 à Lausanne Il était évident pour la Suisse des années 1950 et 1960 qu'une nouvelle exposition nationale devrait avoir lieu 25 ans après la «Landi». L'Expo 64 s'est efforcée d'en adapter le concept aux besoins de la société de consommation moderne et du transport individuel. Cela ne devait cependant pas se faire sans donner lieu à une discussion de fond sur l'avenir de l'Etat et de la culture en Suisse, afin de renforcer la cohésion nationale. Le slogan Croire et créer a été choisi à cet effet.

81 Pour la seule présentation de l'armée, le Parlement a accordé 215 000 francs. 82 *Administrativer Bericht 1939* (comme note 26), p. 3 ss 83 *Regula Zürcher*, «Das

Unbehagen im Staat: Die schweizerische Frauenbewegung, die Landesausstellung 1939 und das Bundesstaatsjubiläum», in: *Revue suisse d'histoire* 48, 1998, p. 444 à 470. 84 Cf. Pierre-Alain Tschudi, «Die Konstruktion der christlichen Nation im offiziellen Festspiel der Landi 39», in: *expos.ch* (comme note 18), p. 179 à 199. 85 Cf. p. ex. Hans Ulrich Jost dans la *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, parue en 1983. 86 Ruth Stalder, «Die Archive der schweizerischen Landesausstellungen», in: *expos.ch* (comme note 18), p. 81 à 94, en l'occurrence p. 89.

2475 Promoteurs et travaux préparatoires Le Comptoir Suisse et la Ville de Lausanne ont été les premiers à promouvoir l'idée d'organiser une exposition nationale à Lausanne. En mars 1956, le Conseil fédéral en a approuvé la candidature. Peu après, un Comité d'initiative, dirigé par le conseiller d'Etat Gabriel Despland, a engagé les préparatifs de cet événement. En été 1956, le Comité a organisé un concours public pour définir l'orientation thématique, le site et le nom de l'exposition. Au printemps 1958, ce Comité a laissé sa place aux organismes chargés de réaliser l'exposition, soit une Haute commission, dirigée par le chef du Département fédéral de l'économie publique de l'époque, et un Comité d'organisation. La première accueillait des représentants de la Confédération, des cantons et des communes, de même que des associations suisses et régionales, tandis que le Comité d'organisation regroupait surtout les délégués des autorités et associations locales. La mise en œuvre de l'exposition a été confiée à une Direction, composée d'un Directeur administratif (Edmond Henry), d'un Directeur des finances (Paul Ruckstuhl) et d'un Architecte en chef (Alberto Camenzind)<sup>87</sup>. Reports éventuels Aucun. Financement et participation financière de la Confédération La Direction a établi trois budgets durant les préparatifs de l'exposition. Le premier d'entre eux date de mai 1962 et il prévoyait un équilibre financier à hauteur de 135 770 000 francs. Les prévisions de mai 1963 et d'avril 1964 ont ensuite envisagé que les dépenses s'élèveraient respectivement à 179 486 000 francs, puis à 187 782 000 francs. Les déficits prévus devaient ainsi atteindre d'abord 9 538 000 francs, puis 13 970 000 francs. Finalement, le bilan s'est clôturé avec 142 519 000 francs de recettes, 187 682 000 francs de dépenses et un déficit de 45 163 000 francs. Selon la Direction, ce déficit s'expliquait surtout parce que les visiteurs avaient été moins nombreux que prévu (11,7 millions de visiteurs effectifs, alors qu'une estimation de 1964 avait escompté qu'il en viendrait 13,5 millions). Le déficit de 45 163 000 francs a été couvert par les garanties de la Confédération, des cantons et des communes, à hauteur de 12 500 000 francs, et par 39 000 000 francs d'emprunts publics. Les principales sources de financement de l'Expo 64 ont été la vente des billets d'entrée, les prestations vendues aux exposants, les revenus des concessions, les subventions publiques (Confédération, cantons, communes), ainsi que les contributions privées et les revenus des transports<sup>88</sup>. On a renoncé à émettre un capital de garantie:

87 Exposition nationale suisse Lausanne 1964. Rapport final, 4 vol., en l'occurrence vol. 1.

88 Idem, vol. 3, p. 90 ss

2476 Vente de billets d'entrées<sup>89</sup> 34 215 000 francs Prestations vendues aux exposants 31 790 000 francs Revenus des concessions 21 385 000 francs Subventions publiques et contributions privées 20 080 000 francs (Confédération: 10 000 000 francs) Revenus des transports 12 691 000 francs En 1964, la participation financière directe de la Confédération se révèle extrêmement complexe. On a pour la première fois recouru à une garantie de déficit, en remplacement du traditionnel capital de garantie. En mars 1960 déjà, la Direction a négocié les subventions que lui attribueraient les autorités fédérales<sup>90</sup>. Selon

l'arrêté fédéral du 15 septembre 1961, la Confédération allait finalement participer comme suit: – Une garantie de déficit de 10 000 000 francs pour la couverture d'un déficit maximum de 17 000 000 francs; – Une garantie de déficit de 7 500 000 francs pour la couverture d'un déficit supplémentaire dépassant les 17 000 000 francs; – Une contribution au financement de la section «Terre et forêt» et des primes à l'élevage, à hauteur totale de 3 500 000 francs<sup>91</sup>. En 1963 puis en été 1964, l'Expo 64 a traversé une crise de liquidités qui a nécessité son renflouement par des crédits publics et privés. En mars 1963, le Parlement lui a finalement alloué un premier prêt supplémentaire de 18 000 000 francs<sup>92</sup>. En juillet 1964, le Conseil fédéral a accepté de la soutenir en lui accordant une nouvelle rallonge de 10 000 000 francs<sup>93</sup>. Ces deux contributions ont permis à l'Expo 64 de rembourser les sommes qu'elle devait aux banques privées. On peut répartir comme suit l'ensemble des prestations directes octroyées par la Confédération à l'Expo 64: Garanties de déficit selon l'Arrêté fédéral de 1961 17 500 000 francs Contribution à «Terre et forêt» 3 500 000 francs Crédit de 1963 18 000 000 francs Rallonge de juillet 1964 10 000 000 francs Total 49 000 000 francs

89 Prix normal d'entrée pour un adulte: 6 francs; nombre de personnes ayant visité l'exposition: 11 700 000. 90 Frédéric Sardet, «Organiser l'Expo 64: espace, argent et pouvoirs», in: expos.ch (comme note 18), p. 219 à 235, ici p. 228. 91 FF 1961 II 618 à 629, 1370 ss 92 FF 1962 II 1412 à 1417, FF 1963 I 763 et 764 93 FF 1964 II 609 à 612, 868 à 869 94 Le bilan final de l'Expo 64 mentionne la première tranche de la garantie de déficit de la Confédération à hauteur de 10 000 000 francs à titre de «subvention» et non de «garantie de déficit».

2477 Les subventions et prestations mentionnées ici n'englobent pas: les dépenses de la Confédération en tant qu'exposant – elles se sont élevées à «environ» 17 000 000 francs (engagement de l'armée), les contributions allouées à certains exposants et un crédit de 1 800 000 francs pour une campagne publicitaire à l'étranger<sup>95</sup>. De même, les dépenses des régies fédérales (PTT, CFF) n'ont pas été comptées. La Confédération, le canton de Vaud et la ville de Lausanne ont récupéré une somme globale de 6 347 000 francs, provenant de la couverture du déficit<sup>96</sup>. Problèmes et critiques survenus lors des préparatifs et du déroulement de l'événement Divers conflits ont jalonné les préparatifs de l'Expo 64. Avec leur brochure *Achtung: die Schweiz* parue dans les années 1950, Max Frisch, Luzius Burckhardt et Markus Kutter ont tôt fait de déclencher un débat sur la fonction et la forme de la future exposition nationale, proposant alors de construire une cité-modèle en lieu et place de l'exposition traditionnelle. Au début de la phase de sélection des projets, c'est surtout le concours lancé par le Comité d'initiative qui a suscité des critiques, car on avait constaté que l'Expo 64 prétendait à la propriété intellectuelle des idées qui lui étaient soumises, sans vouloir les payer avec autre chose qu'un modeste dédommagement. Le choix du site a lui aussi déclenché une controverse. Le secteur de Vidy rivalisait avec un projet décentralisé baptisé EXNAL, qui prévoyait également la construction d'une cité-modèle. Des raisons de contenu, mais aussi de temps et de coûts, ont finalement décidé la Direction à opter pour une exposition aménagée sur un seul site<sup>97</sup>. Hans Giger était le délégué du Conseil fédéral à la Direction de l'Expo 64. Il a plusieurs fois réclamé que l'on en modifie le contenu et l'aménagement au cours des préparatifs de l'événement. Ainsi, une intervention de sa part est à l'origine de la refonte du sondage Gulliver, rendu politiquement moins subversif. De même, le délégué du Conseil fédéral et le Département militaire sont parvenus à faire déplacer à Vidy l'exposition d'armes qui devait se tenir au

Comptoir. En un temps record, du- rant l'hiver 1963/64, l'armée a alors édifié son célèbre pavillon aux allures de héris- son. Le film que l'on y a projeté et le fait que la production de celui-ci avait été con- fiée à une entreprise étrangère ont à leur tour soulevé la critique du public<sup>98</sup>. Le public a réservé à l'exposition elle-même une critique modérée, comparativement aux débats que l'événement avait suscités avant d'être inauguré. Les organisateurs ont cependant cru devoir constater, au début tout au moins, que la presse suisse alémani- que se montrait quelque peu réservée. Enfin des critiques isolées ont affirmé que l'exposition avait été aménagée d'une façon trop moderne et pas assez «confortable». Evaluation de l'expérience La direction de l'Expo 64 a rédigé son Rapport final sur un ton plus critique que celui qui avait prévalu lors des précédentes éditions<sup>99</sup>. Elle a également souligné que la Con- fédération serait appelée à jouer un rôle central quand s'organiserait et se financerait la

95 FF 1964 II 613 96 Rapport final 1964 (comme note 42), vol. 3, p. 83. 97 Sardet (comme note 45), p. 223 à 226. 98 Cf. Roger Sidler, «Pour la Suisse de demain. Croire et créer. Das Selbstbild der Schweiz an der Expo 64», in: Mario König et al. (Ed.), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Zurich 1998, p. 39 à 50. 99 Rapport final 1964 (comme note 42), vol. 5, p. 2 à 24.

2478 prochaine exposition nationale, prévoyant que celle-ci se tiendrait en 1991. Elle a particulièrement encouragé le Conseil fédéral à en prendre lui-même l'initiative et propo- sé d'en innover le financement par l'instauration d'une taxe annuelle: «Si notre proposition est reprise, il importe cependant de se mettre au travail sans délai. L'exposition est un acte politique de portée nationale. A ce titre, elle doit re- vendiquer non seulement l'aide matérielle de l'Autorité fédérale, mais un soutien moral complet, se traduisant par des mesures pratiques sortant du cadre de la routine. Il appartient donc au Conseil fédéral d'en prendre l'initiative, d'en choisir le lieu, de façon que le canton organisateur puisse réserver les terrains et préparer l'infra- structure nécessaire en les englobant dans un plan général d'aménagement. Il con- viendra aussi de revoir le mode de financement, d'inscrire une contribution annuelle dans les budgets fédéraux et cantonaux et d'éviter ainsi les aléas des procédures ex- traordinaires.»<sup>100</sup> Pour cette note: Archives fédérales suisses U. Germann Traduction française: S. Pavillon

100 Idem, p. 23.

2479 Annexes Bilans comptables officiels des expositions nationales – Bericht über die Verwaltung der Schweizerischen Landesausstellung Zürich 1883, Zürich 1884, Annexes, p. 146 – Exposition nationale Suisse Genève 1896. Rapport administratif, Genève 1898, Annexes, p. 258 – Schweizerische Landesausstellung in Bern 1914. Administrativer Bericht, Bern 1917, Annexes p. 388 ss – Schweizerische Landesausstellung 1939 Zürich. Administrativer Bericht, Zürich 1942, p. 428 à 434 – Exposition nationale suisse Lausanne 1964. Rapport final, 4 vol.: vol. 1, p. 83 à 91

2480 Bericht über die Verwaltung der Schweizerischen Landesausstellung Zürich 1883, Zürich 1884, Beilagen, S. 146.

2481 Exposition nationale Suisse Genève 1896. Rapport administratif, Genève 1898, Annexes, S. 258.

2482 Schweizerische Landesausstellung in Bern 1914. Administrativer Bericht, Bern 1917, Beilagen S. 388f.

2483 Schweizerische Landesausstellung in Bern 1914. Administrativer Bericht, Bern 1917, Beilagen S. 388f. Schweizerische Landesausstellung 1939 Zürich. Administrativer Bericht, Zürich 1942, S. 428–434.

2484 Schweizerische Landesausstellung 1939 Zürich. Administrativer Bericht, Zürich 1942, S. 428–434.

2485

2486

2487

2488

2489

2490

2491 Exposition nationale suisse Lausanne 1964

2492

2493

2494

2495

2496

2497

2498

2499

2500 Table des matières 1 Contexte de l'examen de la Commission de gestion du Conseil des Etats 2415

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.