

CH_VB 99.081 vom 8. Oktober 1999

Bundesverwaltung, 1999-10-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_99.081

FR: CH_VB 99.081 du 8 octobre 1999

IT: CH_VB 99.081 del 8 ottobre 1999

Erwägungen

E. 8

octobre 1999 Au nom du Conseil fédéral suisse: La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss Le chancelier de la Confédération, François Couchepin 8542 1999-5339

Condensé Le 10 décembre 1996, les Chambres fédérales ont approuvé un crédit d'engagement de 130 millions de francs pour l'organisation et la réalisation de l'exposition nationale de 2001 (dont 20 millions au titre de garantie de déficit). La planification, l'organisation et la réalisation de l'exposition nationale incombent à l'Association EXPO 2001. Il ressort d'un état des lieux concernant la planification et les travaux préparatoires réalisés à ce jour en vue de l'exposition nationale que, pour ce qui est de la forme et du contenu, une manifestation à la fois intéressante et attrayante est en gestation. Toutefois, la situation est extrêmement critique sur le front des finances, du calendrier et surtout de la direction et de la gestion du projet. Considérant que la réussite de l'Expo n'est pour ainsi dire plus possible en 2001, le Conseil fédéral accepte de reporter celle-ci en 2002. Afin que l'exposition nationale puisse avoir lieu, il veut aller de l'avant et, en proposant aux Chambres d'approuver un crédit additionnel de 250 millions de francs pour l'exposition nationale, il entend donner un signal fort qui permette notamment à l'Association EXPO 2001 et à l'économie d'assurer le succès de l'exposition en déployant de leur côté les efforts nécessaires. Le Conseil fédéral propose les moyens additionnels suivants en subordonnant leur libération à la concrétisation des conditions nécessaires à la réussite de l'exposition: En millions de francs - Dépenses pour les projets de la Confédération 50 - Prêt visant à assurer les liquidités et à couvrir le risque financier dans le budget interne de l'Association EXPO 2001 (dont 20 millions seront imputés afin de couvrir le manque de liquidités pour la période d'octobre à décembre 1999). 150 - Contributions pour le financement de projets d'infrastructure particuliers et du programme PME 50 Si les conditions qu'il pose pour l'octroi d'un crédit additionnel sont remplies, le Conseil fédéral considère que la réalisation de l'Expo est préférable à son abandon. 8543

Message I Contexte et état des lieux II Contexte L'Expo se veut une manifestation nationale dont le rayonnement doit transcender nos frontières. Elle est conçue comme un lieu de rencontre, de réflexion et d'échange d'idées, comme un terrain d'expérimentation, mais aussi comme une fête ouverte à tous les habitants de la Suisse, aux Suisses de l'étranger, à la population • des pays limitrophes et aux touristes du monde entier. Elle se déroulera dans la région des trois lacs - au bord de l'eau et sur l'eau - avec quatre sites (les artep-lages) implantés à Bienne, Morat, Neuchâtel et Yverdon-les-Bains, ainsi qu'un artep-lage mobile pour le canton du Jura. Le 10 décembre 1996, l'Assemblée fédérale a adopté l'arrêté fédéral concernant une contribution à l'exposition nationale 2001, dont la teneur est la suivante: "Art. 1 1 Un crédit d'engagement de 130 millions de francs dont 20 millions serviront de garantie de déficit, est accordé pour l'organisation et la réalisation de l'exposition nationale

2001. 2 Les besoins financiers annuels sont inscrits au budget. Art. 2 1 L'organisation et la réalisation de l'exposition nationale sont confiées à l'Association EXPO 2001. 2 Le Conseil fédéral décide des modalités et de l'étendue de la participation de la Confédération suisse à l'Association EXPO 2001. Art. 3 1 La Confédération ne versera la contribution prévue que si les cantons et les communes participants, ainsi que les autres cantons, versent eux-mêmes une contribution financière substantielle et si l'exposition nationale 2001 est planifiée et réalisée d'une manière respectueuse de l'environnement. 2 Les exigences en matière de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de transports et d'énergie que le Conseil fédéral a formulées dans son message du 22 mai 1996 et dans les rapports complémentaires des 6 septembre et 5 novembre 1996, sont impératives. Sont réservées les modifications exigibles à l'issue de procédures d'examen ou d'autorisation prévues par la loi. Art. 4 Chaque année, dans le cadre du rapport de gestion, le Conseil fédéral informe les Chambres fédérales de l'avancement du projet EXPO 2001.

8544

Art. 5 Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum. " Le message y relatif du 22 mai 1996 (FF 7996 III 321) présente la genèse du projet d'exposition nationale 2001 et comprend la description du concept, les résultats de l'étude de faisabilité et les implications prévisibles pour la Confédération. Concernant le financement et les coûts, les organisateurs opèrent constamment une distinction entre le «budget interne» et le «budget des partenaires tiers» (désigné comme budget externe ci-après). Le budget interne comprend tous les investissements et frais d'exploitation liés à la mise en place des infrastructures d'Expo.01 et à sa réalisation. Le message prévoyait un budget interne équilibré fixant tant les recettes que les dépenses à 516,2 millions de francs, étant précisé que ces chiffres reposaient sur diverses hypothèses. La contribution de la Confédération sollicitée par les organisateurs était initialement de 170 millions de francs (dont 40 millions étaient destinés à servir de garantie de déficit) même si l'on se fondait déjà alors sur un budget de 130 millions (dont 20 millions au titre de la garantie du déficit), effectivement octroyés par la suite par la Confédération. A cela s'ajoute le budget externe (principaux partenaires: exposants du secteur privé, domaine hôtelier, exploitants de restaurants ou de buvettes). Outre les 130 millions de francs approuvés comme contribution de la Confédération à l'exposition nationale, 62,6 millions ont été promis par les communes et cantons organisateurs et 22,2 millions par les autres cantons. A fin août 1999, la Confédération avait déjà versé 80,2 millions de francs, alors que les paiements des cantons et des villes concernés s'élevaient à 50,3 millions (28,5 millions pour les cantons organisateurs, 13,6 millions pour les villes organisatrices et 8,2 millions pour les autres cantons). La préparation, l'organisation et la réalisation de l'exposition nationale 2001 ont été déléguées à l'Association EXPO 2001, qui est une société de droit privé au sens des articles 60 et suivants du code civil suisse (RS 270). Au départ, 20 millions de francs de l'aide financière fédérale étaient destinés aux projets d'exposition de la Confédération. Le 15 juin 1998, le Conseil fédéral a approuvé les quatre thématiques que la Confédération souhaite présenter dans le cadre de l'Expo. Les quatre projets ont pour vocation de présenter la Suisse en tant que pays d'avenir à la fois ouvert, solidaire, pluriel et sûr. Le Conseil fédéral a chargé le «Groupe interdépartemental de coordination» (GIC) de l'Expo de poursuivre le travail de mise en œuvre et de concrétisation des projets en faisant appel à des spécialistes qui travaillent en étroite collaboration avec la direction générale d'Expo.01. Une convention fixe les règles régissant cette coopération. Dès le départ, Parlement et Conseil fédéral ont accordé une grande importance au respect de conditions sévères

concernant la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, les transports et l'énergie. Dans cette optique, le Conseil fédéral a approuvé le 1er juillet 1998 le plan directeur d'Expo.01. Instrument suprême de conduite et de gestion, ce plan garantit la coordination de toutes les mesures d'organisation du territoire qui jouent un rôle important dans la réalisation de l'exposition nationale. 8545

E. 12

Pourquoi un nouvel état des lieux? Bien que la préparation de l'exposition nationale - soit la définition de son contenu et de sa scénographie, la planification de la réalisation technique, la recherche de partenaires financiers issus "notamment des milieux économiques, la prise de contacts avec le public, ainsi que, au plan interne, le développement des structures de direction - ne sont pas toujours allés sans frictions et sans problèmes, le Conseil fédéral n'avait pas matière à prendre des mesures extraordinaires jusque dans le courant de l'année 1999. En revanche, le tour qu'ont pris les événements ces derniers mois et semaines appellent un état des lieux approfondi: La dernière mouture du budget interne (budget 10) prévoit des dépenses et des recettes grimpant à 942 millions de francs (contre 516 millions au moment de l'approbation de l'arrêté fédéral concernant une contribution à l'exposition nationale 2001). De plus, ce budget présente des risques considérables côté recettes comme côté dépenses (contributions de sponsors inscrites au budget, recettes de la billetterie, coûts de construction, éventuelles dépenses de sécurité). Après le départ de deux membres de la direction dans la première partie de l'année 1999, la directrice générale a été démise de ses fonctions le 5 août. Depuis, les voix qui s'élèvent pour exiger de nouvelles structures de direction pour l'Association EXPO 2001 se font plus nombreuses tant au sein du Comité stratégique que dans les milieux extérieurs à l'Expo. - Les coûts des quatre projets fédéraux, pour lesquels 20 millions d'aide financière de la Confédération sont prévus, sont désormais budgétisés à plus de 50 millions de francs selon les dernières informations. En ce qui concerne les projets de la Confédération, une nouvelle organisation s'impose pour la phase de réalisation, qui prévoit une meilleure répartition et une délimitation claire des responsabilités. - Dans le courant de 1999 déjà, l'Association EXPO 2001 a dû faire face à des problèmes de liquidités. L'octroi des crédits bancaires nécessaires à la poursuite des travaux est remis en question. Le besoin de préfinancement pour la réalisation de la manifestation conformément au calendrier arrêté atteindra un montant à trois chiffres (en millions de francs) avant que les liquidités ne soient garanties, en particulier par les recettes tirées de la vente des billets. - De sérieux doutes ont été émis quant à la faisabilité technique de certains projets de construction complexes, lourds et ambitieux d'ici au 3 mai 2001, date prévue pour l'ouverture de l'Expo.

E. 12.0

35.0 36.6 48.7 10.9 10.1 59.4 1212.0 8573

b) Recettes Direction de i Budget 1 'Expo Budget 10 Rapport H: Minimal (estimate) à yek Maximal (estimate et risque) En millions de francs Contributions pouvoirs publics Sponsors Expo Sponsors événements Sponsors infrastructures Recettes location Expo Concessions restaurants/hôtels Concessions campings/tentes Merchandising/recettes publicitaires Licences événements Loterie Recettes navigation Recettes transports VIP, accueil Entrées Expo Divers Total recettes propres Expo 194.8 48.0 - - 48.5 40.0 5.4 19.0 15.0 5.0 3.0 57.1 - 180.9 - 616.7 194.8 76.3 33.1 150 58.8 30.6 7.2 26.8 - 5 - 26.9 6.2 325.1 0.8 941.6 194.8 100 34 50 55.8 27.1 5.9 20.8 - 5 - 20.2 6.2 319.1 0.8 839.7 194.8 100 34 50 '41.4 25.2 5.5

19.6 - 5 - 18.8 6.2 265.8 0.8 767.2 Total Delta 0 0 -314.6 ^144.8 8574

Arrêté fédéral Projet concernant un crédit additionnel pour l'exposition nationale du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'art. 85, ch. 10, de la constitution; vu le message du Conseil fédéral du 8 octobre 1999', arrête: Art. 1 1 Un crédit additionnel d'un montant de 250 millions de francs est accordé à l'exposition nationale; il se répartit de la façon suivante: En millions de francs a. dépenses pour les projets d'exposition de la Confédération 50 b. prêt visant à garantir les liquidités et à couvrir le risque financier dans le budget interne de l'Association EXPO 2001 150 c. contributions au financement de projets d'infrastructure particuliers et du programme PME 50 2 Le Conseil fédéral peut procéder à de légers transferts entre les différents éléments du crédit défini à l'ai. 1. Art. 2 1 Les prêts selon l'art. 1, al. 1, let. b, sont frappés d'un intérêt à taux préférentiel fixé par l'Administration fédérale des finances. 2 Le remboursement présuppose le règlement intégral des créances contractées et reconnues par l'Association EXPO 2001 à l'égard du secteur privé (banques et fournisseurs). 3 L'octroi des prêts est subordonné à la condition que les milieux économiques, les communes et les cantons organisateurs apportent une contribution supplémentaire appropriée. A compter du 1er janvier 2000, des paiements imputés à ce crédit ne peuvent être effectués que s'il est prouvé que l'engagement ferme global de l'économie privée atteint 380 millions de francs. En outre, le Conseil fédéral doit avoir pris acte, en donnant son approbation, de la manière dont l'Association EXPO 2001 entend combler le découvert pour parvenir à l'équilibre budgétaire à hauteur de 290 millions de francs par des redimensionnements, des mesures d'économies, des contributions supplémentaires faisant l'objet d'engagements fermes conclus par des cantons, des communes et d'éventuels sponsors. 1 FF 1999 8542 1999-5340 8575

Crédit additionnel pour l'exposition nationale. AF Art. 3 Les contributions selon l'art. 1, al. 1, let c, ne peuvent être utilisées par l'Association EXPO 2001 qu'à concurrence des engagements fermes conclus par des tiers pour le financement des projets d'infrastructure particuliers ou du programme PME. Art. 4 Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum. 8576

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant un crédit additionnel pour l'exposition nationale du 8 octobre 1999 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1999 Année Anno Band 9 Volume Volume Heft 47 Cahier Numero Geschäftsnummer 99.081 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 30.11.1999 Date Data Seite 8542-8576 Page Pagina Ref. No 10 110 086 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

E. 12.3

- 35.1 4.4 5.4 100.3 10.0 20.0

E. 12.5

5.7 9.0

E. 13

Deux mandats pour faire le point Devant cette situation, le bureau du Comité stratégique a chargé le 13 août 1999 la société Hayek Engineering de réaliser une étude concernant l'état

d'avancement de l'exposition nationale. Aux termes d'un courrier du président de l'Association EXPO 2001, daté du 3 septembre 1999, l'audit doit porter notamment sur les délais, 8546

les coûts et le financement, ainsi que sur les conséquences d'un report ou d'un éventuel abandon des travaux préparatoires. De son côté, le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail interdépartemental d'élaborer des variantes concernant les finances, le calendrier et les structures organisationnelles dans l'optique de la poursuite ou de l'abandon des travaux. Couplées aux résultats du rapport Hayek, les conclusions du groupe de travail doivent permettre au Conseil fédéral et au Parlement de disposer des bases utiles pour prendre les décisions nécessaires. 2 Regard en arrière: les expositions nationales du XXe siècle La Suisse a connu trois expositions nationales au cours du XXe siècle: en 1914 à Berne, en 1939 à Zurich et en 1964 à Lausanne. Il ne peut être question ici de proposer une appréciation générale de ces expériences importantes pour notre pays, mais d'en tirer des leçons qui pourraient être mises à profit pour le premier projet du XXIe siècle. Berne, 1914. Au départ, la Confédération a assumé une contribution à fonds perdu de quelque 2 millions de francs. Puis, elle a participé à un fonds de couverture à hauteur d'un bon million et laissé la porte ouverte pour un possible prêt. Au bout du compte, comme il n'a été fait usage ni de l'un ni de l'autre, la Confédération n'a donc dû déboursier que les 2 millions prévus initialement. Zurich, 1939. Les responsables de l'exposition nationale de 1939 ont fait appel deux fois à la Confédération: d'abord pour une subvention ainsi qu'une participation au fonds de couverture, ensuite pour une attribution de crédits au titre de réserves de crise. En comptant les projets directement financés par la Confédération et le remboursement du fonds de couverture, les contributions de la Confédération se sont montées à environ 4,5 millions de francs, soit à peu près un franc par habitant ou la moitié d'un billet d'entrée à l'exposition. Lausanne 1964. Dans le pire des cas, considéré comme improbable par le premier message, la Confédération pouvait tableur sur une charge maximale de 25 millions de francs. Dans un deuxième message, celle-ci a passé à 58,6 millions de francs, que le Conseil fédéral a encore augmenté de 10 millions relevant de sa compétence propre (situations d'urgence). A quoi il convient encore d'ajouter le gonflement des coûts des projets de la Confédération (passant de 5 millions à l'origine à 23 millions de francs), ce qui donne au final une charge d'environ 75 millions de francs. En résumé, on constate qu'avant même l'ouverture des trois dernières expositions nationales, la facture s'est alourdie à tel point que le Conseil fédéral a dû retourner au moins une fois devant l'Assemblée fédérale. Qui plus est, l'exposition de Berne a été reportée de 1913 à 1914 et celle de Zurich de 1938 à 1939 (décision de 1936). Dans le cas de Lausanne, l'idée d'un report a été écartée en 1962. Les projets de la Confédération avaient déjà soulevé des problèmes lors de la préparation de la Landi de 1939 et, pour l'Expo 64, leur coût est passé de 5 millions à plus de 20 millions de francs. Tout ceci n'est pas sans rappeler les problèmes rencontrés par le projet actuel: on touche ici des questions fondamentales soulevées ces grands projets organisés tous les quarts de siècle environ. 8547

Chacune des trois précédentes expositions impliquait une grande ville et un canton - représenté au sein du Conseil fédéral - qui en assumaient conjointement la responsabilité. Si ce poids politique rendait plus facile l'acceptation du projet par les Chambres fédérales, il n'était toutefois pas possible de faire porter un éventuel échec à la collectivité. L'échec mettait en jeu l'image et la réputation du canton et de la ville concernés: Berne devait en 1914 faire aussi bien que Genève en 1896, Zurich en 1939 aussi bien que Berne en 1914 et

Lausanne en 1964 aussi bien que Zurich en 1939, car de nombreux visiteurs avaient vu l'exposition précédente lorsqu'ils étaient jeunes et se souvenaient des débats de l'époque. Le sentiment d'appartenance à un canton ou à une ville était alors très fort, comme une sorte d'équivalent du «Landesstolz» de la Suisse primitive, mais qui, de manière significative, n'a pu en 1987 faire du projet CH 91 un succès. (Andreas Iten, Anna-Marie Kappeier, *Vorbei am Landesstolz, Ergründung des Neins zum Projekt CH 91*, Lucerne: Reuss Verlag). Ces trois expositions - qui furent des réussites - se concentraient sur un seul site et avaient un seul partenaire cantonal et communal. Cette structure simple explique pourquoi, des points de vue géographique et politique ainsi pour les questions de délais, «tout» était plus facile que pour l'Expo.01, qui implique directement cinq cantons et quatre villes. Mais il y a plus: à côté des contributions à fonds perdu et des crédits, les expositions de 1914 et de 1939 ont travaillé avec un fonds de couverture remboursable tandis que celle de 1964 disposait d'une garantie de déficit. L'expérience, que les préparatifs de l'Expo.01 n'ont fait que confirmer, montre à quel point les divers instruments financiers ont des incidences différentes sur le plan psychologique. Les cautions du fonds de garantie, qui comptaient non seulement des pouvoirs publics mais encore des citoyens, espéraient retrouver leur argent et, au terme de l'exercice, la direction de l'exposition n'avait aucune envie de devoir révéler le montant des pertes en tendant son chapeau. Telles sont les expériences de 1914 et de 1939, malgré l'Europe en guerre et la mobilisation générale. Passez devant la Kunsthalle ou l'AJpines Muséum à Berne, ou encore devant le Kongresshaus à Zurich, et vous verrez des réalisations en partie financées grâce au solde des fonds prévus pour rembourser le fonds de couverture des expositions nationales. La garantie de déficit, quant à elle, a une tout autre incidence sur les esprits: dans le pire des cas, elle sera sciemment exploitée au maximum, en partant du raisonnement fort répandu qui veut que, puisque l'argent est là, autant le dépenser. Dans le meilleur des cas, elle génère un sentiment pernicieux de sécurité car si l'argent arrivait à manquer, le déficit est de toute façon couvert, du moins en partie. L'évolution du budget de l'Expo.01 confirme cette leçon de l'Histoire. Par ailleurs, en 1914, 1939 et* 1964, tous les participants étaient conscients qu'un dépassement massif des coûts les amènerait à prendre leur bâton de pèlerin et à affronter de sérieux remous devant les différents législatifs (fédéral, cantonaux, communaux) et qu'on ne pouvait nullement prêter à la Confédération une obligation politico-morale de remboursement illimité. Quelles leçons tirer du succès remporté par les trois expositions nationales de ce siècle? Avant tout que le chemin le plus prometteur, en termes financiers également, passe presque forcément par la «fibre citoyenne et patriotique», l'engagement moral direct et la participation financière volontaire de la population. Mais cet engagement doit naturellement se doubler d'une participation, indispensable mais clairement limitée, des trois niveaux de l'Etat par le biais de contributions à fonds perdu et de 8548

prêts. Cette participation suppose de la part de l'économie un engagement ferme comparable. Enfin, l'Expo a besoin de structures suffisamment solides et transparentes pour compenser son éparpillement géographique et politique, pour gagner et mériter chaque jour la confiance de la population. 3 Résultats des analyses Les analyses, et notamment le «Rapport du 24 septembre 1999 sur l'état général de la situation actuelle de l'Expo.01 établi conformément à la mission du Comité stratégique» (rapport Hayek), amènent à la conclusion que, du point de vue de la forme et du contenu, l'exposition nationale prévue est intéressante et attrayante, mais que la situation est extrêmement critique en ce qui concerne les finances, les délais et, surtout, la gestion. 31 Finances 311 Budget interne 311.1 Du budget prévu dans le message de 1996 à la situation budgétaire actuelle L'évolution des

finances et l'évaluation de la situation par le rapport Hayek est présentée dans le tableau 1 au moyen d'une comparaison de quatre budgets: le budget 1 de la direction de l'Expo, d'avril 1997 (le message du 22 mai 1996 se basait sur le budget de l'étude de faisabilité de l'exposition nationale; ce budget présentait une autre répartition que les versions suivantes du budget de l'Expo et ne se prête donc pas à cette comparaison); - le budget 10 de la direction de l'Expo, de juin 1999; - le budget «estimate» (minimal) du rapport Hayek, qui comprend les dépenses et les recettes dans l'hypothèse des risques minimaux; - le budget «estimate et risque» (maximal) du rapport Hayek, qui inclut les risques supplémentaires difficiles à estimer en ce qui concerne dépenses et recettes; sa vocation est donc de chiffrer le risque maximal. 8549

Tableau 1 Budget interne d'Expo.Ol: tableau comparatif du budget 1 et du budget 10 de la direction de l'Expo ainsi que des budgets minimal et maximal selon rapport Hayek a)
 Dépenses Direction de l' Expo Budget 1 Budget 10 Rapport Hayek Minimal (estimate) Maximal (estimate et risque) En millions de francs Arteplages Arteplage Jura/Helvétique Navigation Restauration Hébergement Pistes cyclables/parcours sportifs Expositions propres Expo Evénements propres Expo Frais généraux Total dépenses propres Expo *

E. 13.0

3.0 3.0 3.0 14.0 64.7 - 219.2 15.9 16.2 - 53.0 - 38.2 21.7 17.6 3.9 10.0 42.7 616.7 434.7
 154.4 188.1

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