

✚  
98.039

**Message  
concernant l'octroi d'aides financières au Musée suisse des  
transports (MST)**

du 1<sup>er</sup> juillet 1998

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation un projet de loi fédérale sur l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports, à Lucerne, ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses d'une telle aide pour les années 1999 à 2003.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1<sup>er</sup> juillet 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*Le Musée suisse des transports et des communications (MST) a été inauguré à Lucerne en 1959. La Confédération a participé à sa création et à son exploitation durant les premières années en versant un montant substantiel. Grâce à son puissant attrait sur le public, il est parvenu à se maintenir à flot jusqu'au début des années 90 sans aide notable et régulière de l'Etat. Toutefois, la détérioration du climat économique et, partant, le recul du tourisme en Suisse ainsi que la multiplication des offres de loisirs ont provoqué une nette régression du nombre de visiteurs. Bien que celui-ci soit encore d'un demi-million par année et que le taux d'autofinancement reste passablement élevé en comparaison avec d'autres institutions du même ordre, le musée s'est endetté.*

*Entre 1993 et 1995, non seulement la Confédération, mais encore le canton et la ville de Lucerne ont tenté de consolider durablement la situation financière du MST. Il est cependant apparu que les problèmes sont de nature structurelle pour les raisons décrites ci-dessus et que seul un nouveau mode de financement à long terme permettrait de les résoudre.*

*Cela étant, l'association du MST s'est tournée vers la Confédération; elle a notamment adressé une requête formelle au Conseil fédéral le 15 janvier 1997, en vue de bénéficier d'aides financières régulières. La motion déposée le 20 mars dernier par le conseiller national Widmer visait le même but.*

*Etant donné l'importance du MST en sa qualité d'institution nationale et de son rôle en faveur d'une meilleure compréhension entre les diverses régions du pays, la Confédération estime qu'il mérite un réel appui. A cela s'ajoute le fait qu'il n'est pas seulement un établissement traditionnel à caractère historique, mais encore un forum d'information et de discussion sur toutes les questions relatives aux transports et à la communication. Son rôle répond sans nul doute pleinement aux intérêts de la Confédération puisqu'il a renoncé à sa vocation première, de nature également commerciale, à savoir la promotion des transports, pour se concentrer sur la présentation de l'essor de ces derniers et de la communication avec leurs effets sur l'individu, la société, l'économie et l'environnement.*

*Le présent message propose donc que la Confédération verse au MST une contribution maximale de 1,5 million de francs par an, à condition que le canton et la ville de Lucerne fournissent également les parts convenues. Ces trois organes de financement établissent avec le musée un contrat commun de cinq ans qui précise les conditions de l'aide ainsi apportée (contrat de prestations). A son expiration, il y aura lieu de déterminer s'ils doivent continuer à soutenir de la sorte le musée.*

# Message

## 1 Point de la situation

Jusqu'au début des années 90, le Musée suisse des transports (MST) est parvenu à remplir ses tâches sans aide notable de l'Etat. Toutefois, la détérioration du climat économique et, partant, le recul du tourisme en Suisse ainsi que la multiplication des offres de loisirs ont provoqué une nette régression du nombre de visiteurs. Bien que celui-ci dépasse encore un demi-million par année et que le taux d'autofinancement reste passablement élevé en comparaison avec d'autres institutions du même ordre, le musée s'est endetté. Entre 1993 et 1995, non seulement la Confédération, mais encore le canton et la ville de Lucerne ont tenté de consolider durablement la situation financière du MST au moyen de contributions particulières totalisant 8,2 millions de francs. Il est cependant apparu que les problèmes sont de nature structurelle pour les raisons décrites ci-dessus et que seul un nouveau mode de financement à long terme permettrait de les résoudre. Cela étant, l'association du MST s'est tournée vers la Confédération; elle a notamment adressé une requête formelle au Conseil fédéral le 15 janvier 1997, en vue de bénéficier d'aides financières régulières. La motion déposée le 20 mars de la même année par le conseiller national Widmer visait le même but (ch. 4).

Par décision du 25 juin 1997, le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail inter-départemental – dans lequel étaient représentés les départements de l'intérieur (DFI), des finances (DFF) et de l'économie publique (DFEP) ainsi que celui des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE; aujourd'hui DETEC) – d'élaborer un message sous la conduite du DFI et du DFTCE, en vue d'allouer au musée une contribution annuelle de 1,5 million de francs. Cette aide est liée à la condition que la ville et le canton de Lucerne se déclarent prêts à fournir leur part, et qu'elle fasse l'objet d'un contrat passé avec l'Association du MST quant aux prestations à fournir.

## 2 Importance du Musée suisse des transports et des communications dans son rôle d'institution nationale

### 21 Réalisation et mandat

L'exposition nationale de 1939, à Zurich, a fait germer l'idée de créer un musée des transports consacré non seulement aux chemins de fer, mais encore à la navigation, au trafic routier, à l'aviation et aux télécommunications. L'association du Musée suisse des transports a été fondée dans cette ville en 1942. Les projets développés depuis lors jusqu'en 1949 n'ont cependant pu être réalisés ni à Zurich même, ni dans les environs, notamment par manque de place. Le siège de l'association a été transféré à Lucerne en 1950, la ville mettant à disposition gratuitement les terrains où se trouve aujourd'hui le musée, en les frappant d'un droit de superficie. La Confédération a participé de manière substantielle aux coûts de la construction tout en laissant entendre qu'elle fournirait une aide à l'exploitation (ch. 241).

La réalisation de l'édifice a débuté en 1956 et son inauguration a eu lieu en 1959. Les quatre halles présentaient alors les transports par le rail et par la route, la poste et les télécommunications, ainsi que la navigation et le tourisme.

Le planétarium, le restaurant et le bâtiment administratifs datent de 1969. La halle consacrée à l'aviation et à l'astronautique a été édifée en 1972. Entre 1979 et 1985, le MST s'est vu adjoindre le musée Hans Erni (financé par l'artiste lui-même), la deuxième halle abritant le matériel ferroviaire, la couverture des voies en plein air ainsi que la halle de la navigation, des transports à câbles et du tourisme. Les locaux interactifs où sont présentés la communication et le nautirama, ainsi que le voyage multimédia à travers l'histoire des transports jusqu'à l'industrie moderne du tourisme, datent de 1995. Le cinéma sur écran géant IMAX a été inauguré en 1996. Il contribue dans une mesure non négligeable à accroître le nombre des visiteurs. En effet, bien que les spectateurs doivent s'acquitter d'un billet spécial, beaucoup d'entre eux ne manquent pas de se rendre également au musée proprement dit.

Outre les expositions permanentes, le musée réalise régulièrement des expositions thématiques très prisées et organise des manifestations tant nationales qu'internationales. Seul un tiers des 5500 objets peuvent être présentés sur les 24 000 m<sup>2</sup> disponibles. La bibliothèque et les archives, qui comptent 150 000 documents (écrits, illustrations et plans), sont cependant aussi accessibles au public.

A sa fondation, le MST avait pour but notamment de promouvoir les transports en Suisse, d'éveiller l'intérêt pour les questions de trafic et de contribuer à trouver des solutions en la matière. L'objectif initial s'est cependant beaucoup modifié ces dernières années car les effets pernecieux d'un accroissement débridé de la mobilité ont suscité une large prise de conscience dans plusieurs milieux. Dès lors, l'encouragement général du trafic ne saurait plus être un but visé par le musée.

Dans son actuel concept directeur ou charte, le MST définit son objectif comme il suit: «Le Musée suisse des transports est aussi une vitrine et un lieu d'expérimentation du monde des transports et des communications. D'importance nationale, il a un rayonnement international. Dans cette fonction, il est également un forum de manifestations et d'activités. Nous voulons éveiller et maintenir chez le plus grand nombre de personnes l'intérêt pour les transports et les communications. Notre tâche principale consiste à présenter l'évolution de ces technologies et leurs effets sur les individus, la société, l'économie et l'environnement, ainsi que les rapports les unissant hier, aujourd'hui et demain».

## 22                    **Organisme responsable**

L'Association du Musée suisse des transports est l'organisme responsable, avec siège à Lucerne (chiffre 21). Elle compte plus de 22 000 membres individuels ou familles ainsi qu'environ 600 membres collectifs. Parmi ces derniers, il y lieu de citer non seulement les CFF, les PTT (aujourd'hui La Poste et Swisscom) ou Swissair, mais encore la Confédération, le canton et la ville de Lucerne, ainsi que d'autres collectivités publiques. L'apport annuel de l'association représente 1,5 million de francs. Les organes dirigeants de l'association sont l'assemblée des membres, le comité et le conseil de direction. La gestion du musée incombe au directeur.

La Fondation pour le développement du MST regroupe les principaux membres collectifs et une trentaine de représentants de l'économie. Elle est chargée de procurer les fonds nécessaires à la promotion de projets du musée.

## 23 Développement des finances et de l'exploitation

### 231 Evolution du nombre des visiteurs

Depuis l'ouverture du MST et jusque dans les années 80, le nombre des visiteurs s'est accru de façon très satisfaisante, avec 25 000 entrées supplémentaires chaque année. Le point culminant fut atteint en 1982 avec 700 000 personnes, année de l'inauguration de la nouvelle halle des chemins de fer à l'occasion du centenaire de la ligne du Saint-Gothard. Ensuite, la fréquence moyenne retomba à 500 000 visiteurs à peine. Ce fléchissement est dû surtout aux facteurs suivants:

- Depuis la fondation du MST, le nombre des musées a plus que triplé en Suisse.
- L'offre d'autres centres de loisirs s'est multipliée.
- Touchés par la récession, les gens hésitent à payer les prix d'entrée relativement élevés.
- Le recul du tourisme a un effet particulièrement négatif sur le MST car 35 pour cent de ses hôtes viennent de l'étranger.

Si le MST reste le musée le plus fréquenté du pays, c'est parce qu'il a su accroître son attrait. Comme nous l'avons indiqué au chiffre 21, il a beaucoup modernisé et diversifié son offre ces dernières années. Sa charte ne précise-t-elle pas sa volonté de «garantir à long terme le succès dont il jouit dans sa fonction de lieu polyvalent de formation, de recherche, de rencontre et de divertissement» ?

### 232 Evolution financière

Jusqu'au début des années 90, le MST parvenait dans une large mesure à financer lui-même ses dépenses d'exploitation. Les investissements étaient surtout couverts par les fonds des sponsors et des donateurs, et les coûts d'exploitation essentiellement par les recettes commerciales.

Mais, lorsqu'au début des années 90 la situation se détériora pour la première fois, le recul du nombre des visiteurs créa une première situation alarmante; la Confédération ainsi que le canton et la ville de Lucerne tentèrent de consolider durablement l'édifice financier par des contributions extraordinaires. Le Conseil fédéral accorda un montant unique de 4,1 millions de francs prélevé sur le produit de la frappe de monnaies spéciales et réparti sur les années 1993 à 1995. Le canton et la ville fournirent ensemble une somme équivalente.

Malheureusement, cette aide temporaire ne permit pas d'atteindre l'objectif visé. Afin d'éviter une plus grave pénurie de visiteurs, le MST fut alors contraint d'injecter presque toute l'aide de ces trois collectivités dans ses réalisations en vue d'augmenter l'attrait ainsi que dans l'amélioration des infrastructures et dans les rénovations urgentes. Une part des moyens fut aussi utilisée pour couvrir les frais courants d'exploitation.

Nombre de visiteurs	1993	1994	1995	1996	1997
Selon le plan de financement de 1991	580 000	600 000	600 000	600 000	600 000
Développement réel	546 860	513 632	452 570	470 000	606 000
Différence	-33 140	-86 358	-147 430	-130 000	6 000
Manque à gagner	400 000	1 030 000	1 800 000	1 560 000	

Même si sa situation économique s'améliore, le MST devra redoubler d'efforts pour attirer un vaste public en dépit des multiples possibilités offertes aujourd'hui dans le secteur des loisirs. De plus, toute une série de travaux d'assainissement seront absolument nécessaires ces prochaines années (bureaux, restaurant, infrastructures, etc.).

Enfin, il s'agit de ramener à un niveau acceptable les dettes accumulées par le musée. Les dettes à long terme atteignaient 19,930 millions de francs le 31 décembre 1997. Le taux très élevé de l'endettement est dû surtout à la construction du cinéma IMAX, ouvert le 1<sup>er</sup> juillet 1996. En effet, contre toute attente, celui-ci n'a pu être financé que dans une faible mesure par le parrainage. Le plan de désendettement du MST prévoit une lente démarche par étapes. Les amortissements échelonnés jusqu'en 2003 devraient s'élever à 8,888 millions. Ainsi, l'endettement passerait de 6,210 à 4,602 millions, sans les engagements pour le cinéma. Celui qui résulte de la nouvelle salle IMAX diminuerait en conséquence de 13,72 à 6,44 millions.

L'analyse de cette situation a montré que le MST ne peut subsister sans une contribution régulière des pouvoirs publics, du moins durant les cinq prochaines années et probablement à long terme, bien qu'il présente encore le meilleur taux d'autofinancement parmi tous les musées suisses. Il est aussi exclu d'accroître la rentabilité en relevant les prix d'entrée, d'autant moins que ceux-ci sont déjà parmi les plus chers du pays. A l'opposé, les salaires du personnel sont modestes si on les compare à ceux qui sont versés dans des institutions semblables. Le MST a entrepris des démarches d'envergure pour accroître son efficacité et sa rentabilité; il met tout en oeuvre pour réduire ses coûts et pour simplifier les processus de travail. Il s'engage lui-même dans la collecte de fonds, soit en trouvant des sponsors, soit en lançant de nouvelles campagnes commerciales telles que la mise en place d'automates interactifs, la vente d'affiches, la création d'offres touristiques ou l'organisation de séminaires. Ce faisant, il atteint les limites de ses possibilités.

Sans appui financier, le MST ne pourrait que se transformer en une entreprise de loisirs et de divertissement visant des buts purement commerciaux. Une telle réorientation serait cependant contraire à sa vocation première qui est de sauvegarder, d'étendre et de mettre à disposition son matériel tout en étant un forum ouvert aux échanges et aux discussions. On peut aussi admettre qu'elle ne lui laisserait aucune chance de survie car c'est précisément la grande qualité de son offre qui non seulement lui donne sa notoriété nationale et internationale, mais encore lui assure le succès auprès du public.

## **24                    Importance du MST pour la Confédération ainsi que pour le canton et la ville de Lucerne**

### **241                    Intérêt de la Confédération**

Comme nous l'avons vu au chiffre 21, le MST a été réalisé grâce à un apport substantiel de la Confédération. Dans son message du 15 juillet 1958 concernant la participation de celle-ci à la construction et à l'exploitation de la maison suisse des transports et communications (FF 1958 II 453), le Conseil fédéral a souligné l'influence décisive du trafic sur le développement économique, culturel, social et militaire des peuples, tout en rappelant les étroites imbrications entre l'histoire suisse et la politique des transports.

Dès lors, le gouvernement s'est montré favorable à la création du MST, destiné à compléter judicieusement le Musée national suisse (MNS). Il a néanmoins souligné qu'il n'appartenait pas à la Confédération d'en assumer l'exploitation, étant donné

que l'institution vise certains objectifs d'ordre économique. Il ne faisait probablement pas allusion au fait que le MST, contrairement au MNS, devait percevoir un prix d'entrée, mais au but initial de l'établissement lucernois, qui était de «promouvoir les transports» (ch. 21).

Toutefois, il s'est engagé en faveur d'une aide au MST précisément parce que le but général de l'association du MST «n'était pas de créer uniquement une exposition dans le genre de celles que peut offrir un musée et cherchant avant tout à évoquer le passé». Elle tendait au contraire à «représenter les moyens de transport et de communication avec tous leurs problèmes actuels et futurs; elle voulait aussi constituer un centre d'information et de discussion». Aux yeux du gouvernement, les possibilités du MST dans la promotion de la science et dans l'apport pédagogique aux jeunes étaient particulièrement précieuses.

Il est intéressant d'analyser les montants alloués à la construction et à l'exploitation, tels qu'ils ont été proposés par le Conseil fédéral et approuvés par le Parlement (arrêté fédéral du 25 sep. 1958). Si la Confédération a participé à la construction pour un montant de 1,4 million seulement, le soutien financier total, avec les contributions de ses anciennes régies (CFF et PTT), représentait 3,8 millions pour une dépense globale de 4,8 millions. Elle était en outre disposée à prendre en charge une bonne part des coûts d'exploitation. C'est ainsi que sa cotisation annuelle s'élevait à 25 000 francs, les deux grandes régies payant chacune aussi cette somme. De plus, elle était disposée à garantir une couverture du déficit jusqu'à concurrence de 25 000 francs également. Dès lors, la Confédération et ses deux régies s'engageaient à supporter plus de la moitié des coûts d'exploitation totalisant 170 000 francs.

La participation de la Confédération a augmenté au cours des ans, pour atteindre la somme de 100 000 francs inscrite actuellement au budget du DETEC. Les CFF ainsi que Swisscom paient le même montant. Il s'agit, comme jadis, d'une cotisation versée à l'association du MST. Toutefois, si on compare l'aide actuelle, en pourcents, avec les charges d'exploitation que doit supporter à présent le musée (12 mio. de fr.), il est évident que la Confédération a fortement réduit son engagement initial. Cette évolution est due au succès économique absolument inattendu de l'institution. En effet, les initiateurs portaient de l'idée que la moitié des coûts d'exploitation ne pourraient être couverts par les recettes directes.

Etant donné la coresponsabilité de la Confédération, qui a contribué à la création du MST, un désengagement de sa part à un moment où celui-ci ne peut plus faire face seul à ses charges – bien que son taux d'autofinancement soit encore exceptionnellement élevé – ne pourrait se justifier que si la sauvegarde du musée n'avait plus d'intérêt pour elle.

Le MST est à l'évidence une institution de portée nationale. En effet, si la moitié de ses visiteurs proviennent de Suisse alémanique, ceux des autres régions représentent tout de même onze pour cent du total. Il convient donc de lui accorder un soutien au titre de la compréhension interrégionale. A cela s'ajoute le fait que les espoirs mis en lui par le Conseil fédéral dans son message de 1958 ont été pleinement satisfaits. Il n'est pas un musée traditionnel à caractère essentiellement historique, mais un lieu où sont clarifiées et débattues toutes les questions en rapport avec les transports et la communication. Comme il a renoncé à sa vocation première, qui était de promouvoir le trafic tout en visant un but commercial, pour se concentrer sur la présentation de l'évolution tant des transports que de la communication, avec leurs effets sur l'homme, la société, l'économie et l'environnement, il sert pleinement les intérêts de la Confédération.

## **242 Intérêt du canton de Lucerne**

L'importance culturelle, touristique et économique du MST pour le canton est considérable. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil l'ont rappelé maintes fois ces dernières années. Dans la conception générale de 1995, dont dépend l'aide cantonale aux musées, le gouvernement a reconnu qu'il était prioritaire de conclure un contrat de subvention.

Du point de vue culturel, le canton s'intéresse avant tout à sauvegarder dans les règles de l'art une collection unique qui relate l'histoire des transports et de la communication, principalement en Suisse centrale, ainsi qu'à la présenter au public de manière attrayante. Il est aussi sensible aux aspects économiques et pédagogiques (3000 classes d'écoles visitent le musée chaque année).

## **243 Intérêt de la ville de Lucerne**

Avec huit musées et 800 000 visiteurs, Lucerne a une importance particulière sur le plan national dans ce domaine. Plus de la moitié des hôtes se rendent au MST.

On ne saurait dès lors nier que ce musée a une fonction touristique et surtout économique pour la ville. Celle-ci y tient donc beaucoup puisque non seulement il attire des touristes, mais encore parce qu'il offre une possibilité supplémentaire de loisirs à la population indigène. De plus, il génère des emplois (personnel attiré, secteur de la construction, etc.), ce qui n'est pas à négliger.

## **3 Futur soutien de la Confédération ainsi que du canton et de la ville de Lucerne**

### **31 Généralités**

Se fondant sur l'arrêté du 25 juin 1997, le DETEC et le DFI ont mené des négociations avec le canton, la ville de Lucerne et le MST; ils ont aussi examiné la possibilité d'octroyer une triple aide (fédérale, cantonale et communale). Finalement, ils ont conclu l'accord décrit ci-après, moyennant son approbation par les parlements respectifs:

- La Confédération ainsi que le canton et la ville de Lucerne soutiennent chaque année le MST en fournissant les prestations indiquées aux chiffres 32 à 34 du présent message.
- Ces trois collectivités concluent un contrat de prestations commun avec le musée (chiffre 35), document qui stipule les conditions auxquelles les subventions sont accordées. Limitées à cinq ans, donc à fin 2003, elles doivent servir d'impulsion à l'autofinancement, un objectif que le musée doit s'efforcer d'avoir atteint à cette date. C'est à ce moment-là que la Confédération analysera la situation, puis décidera de prolonger son aide et d'élaborer un nouveau contrat ou non.

### **32 Aide fournie par la Confédération**

La Confédération continue de verser à l'Association du MST une cotisation de 100 000 francs, inscrite au budget du DETEC. En outre, dès 1999, elle apporte au

musée lui-même une contribution annuelle maximale de 1,5 million de francs qui, elle aussi, doit figurer au budget dudit département.

### 33 Aide fournie par le canton de Lucerne et la région

A partir de 1999, le canton de Lucerne soutient le MST au moyen d'une contribution annuelle de 550 000 francs environ, dont 100 000 francs à titre de cotisation à l'association de ce dernier, 118 700 francs pour payer un pédagogue attaché au musée et 332 000 francs sous forme d'aide complémentaire de l'Etat. Les deux premiers postes sont à la charge du compte d'Etat, alors que le troisième est prélevé sur le produit des loteries. Le Grand Conseil devra encore se prononcer par décret sur ce dernier point. A ces montants s'ajoute l'aide fournie par d'autres cantons de Suisse centrale, pour un total de 250 000 francs; la conférence des gouvernements cantonaux de cette partie du pays a proposé un tel versement, mais il doit encore être approuvé. Le canton a aussi entamé des négociations avec les communes avoisinantes, dans le cadre de la conférence régionale, afin d'obtenir une contribution équitable aussi par ce canal.

### 34 Aide fournie par la ville de Lucerne

La ville de Lucerne a mis gratuitement à la disposition du MST 40 000 m<sup>2</sup> de terrain à bâtir frappé d'un droit de superficie. La valeur établie par l'office d'estimation du canton est de 30,8 millions de francs; aux conditions ci-dessus et avec un taux d'intérêt de cinq pour cent, la mesure correspond à une subvention indirecte de 1,54 million par année.

Comme tous les organisateurs de manifestations, le MST doit s'acquitter d'un impôt sur les entrées. Il perçoit en retour, à titre de contribution liée au succès, deux tiers de celui-ci, à savoir 236 064 francs en 1995 (sans le cinéma IMAX) et 412 331 francs en 1996 (avec ce cinéma).

Selon le projet de contrat de prestations, la ville fournira dès 1999 une aide annuelle de 370 000 francs. En outre, elle mettra à disposition un droit de superficie d'une valeur de 1,4 million.

### Tableau des contributions versées par la Confédération, par le canton et la ville de Lucerne ainsi que par la région de la Suisse centrale

Contribution	Confédération	Ville de Lucerne	Canton de Lucerne et région
Cotisations des membres	100 000	35 000	100 000
Aides financières	1 500 000	335 000	450 000
Versement Suisse central			250 000
Taxes sur billets		ca. 400 000	
Droit de superficie		ca. 1 400 000	
<b>Total</b>	<b>1 600 000</b>	<b>ca. 2 310 000</b>	<b>800 000</b>

La Confédération ainsi que le canton et la ville de Lucerne vont conclure avec le MST un contrat commun dit de prestations, d'une durée de cinq ans. Le document définira le mandat confié au musée ainsi que le rôle des parties appelées à le soutenir. En fait, le musée devrait pouvoir s'autofinancer à la fin de 2003. L'aide fédérale annuelle est liée à deux conditions: le canton et la ville de Lucerne doivent augmenter leur contribution et garantir celle de la Suisse centrale.

Alors que la Confédération est intéressée d'abord aux prestations à caractère public du MST dans les domaines des transports et de la communication, le canton tire profit de son rayonnement culturel et la ville, de ses effets sur le tourisme ainsi que sur la promotion économique.

Le musée doit utiliser l'aide financière des pouvoirs publics surtout pour sauvegarder les collections (entretien, travaux scientifiques, mise en valeur et extension), ce qui est sa tâche essentielle, mais aussi pour procéder aux investissements requis en l'occurrence. Dans une moindre mesure, il en a besoin pour maintenir les bâtiments en bon état. L'affectation exacte doit être indiquée régulièrement en annexe au rapport annuel.

De plus, le musée doit établir un concept d'exploitation pour cinq ans, procéder à un controlling efficace de cette dernière et des finances, et, enfin, optimiser ses structures en conséquence.

Par ailleurs, les trois bailleurs de fonds siégeront au comité directeur. Ce collège suprême de direction, dont l'effectif sera réduit par la même occasion, est chargé de mener à bien l'amélioration économique et financière du MST, tout en appliquant le plan d'assainissement. Il y a lieu d'abord de mandater un organe de contrôle en vue d'examiner cette situation dans une optique neutre. L'organe de révision doit en outre établir si le bouclage annuel des comptes reflète les recommandations spécifiques relatives à la présentation des comptes.

#### **4 Intervention parlementaire**

Le 20 mars 1997, le conseiller national Hans Widmer a déposé une motion demandant au Conseil fédéral de soumettre au Parlement un message créant une disposition légale assurant l'octroi durable d'une subvention au MST.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral s'est déclaré favorable au projet tout en proposant cependant de transformer la motion en postulat, étant donné qu'il fallait encore examiner si une aide régulière au musée requerrait réellement une nouvelle base légale. Le présent projet permet de répondre dans une large mesure aux désirs de M. Widmer.

#### **5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel 51 Pour la Confédération**

La proposition que nous vous soumettons génère pour la Confédération une obligation financière maximale de 7,5 millions de francs, échelonnée entre 1999 et 2003 à raison d'annuités de 1,5 million inscrites au budget du DETEC (rubrique 0.801.3600.004).

Notre proposition n'a aucun effet sur l'effectif du personnel de la Confédération.

L'application de l'arrêté qui vous est soumis entraîne des obligations financières pour le canton et la ville de Lucerne uniquement, car l'aide fédérale dépend de la participation de ces deux collectivités. A leur tour, celles-ci fixent pour condition que les autres pouvoirs publics versent des montants équitables. Le canton de Lucerne a aussi tenté, dans le cadre de la conférence régionale, d'obtenir un apport volontaire de 250 000 francs des cantons de Suisse centrale (Uri, Schwyz, Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas et Zoug). Il espère en outre obtenir d'autres contributions des communes avoisinantes.

## 6 Programme de la législation

L'octroi d'un soutien au MST ne figure pas dans le programme de la législation 1995–1999. La nécessité d'apporter régulièrement une aide des pouvoirs publics – par la Confédération ainsi que par le canton et la ville de Lucerne – n'est apparue qu'après l'établissement de ce programme.

## 7 Bases juridiques

### 71 Constitutionnalité

En sa qualité d'institution de droit privé, le MST est indépendant de la Confédération, sur le plan juridique et financier. L'aide que celle-ci pourrait lui fournir à long terme implique dès lors une base juridique formelle.

Ce musée éclaire les divers aspects du passé, du présent et de l'avenir tant des transports que de la communication. Il fournit donc de précieuses prestations pour le public et les autorités, notamment quant à l'histoire et à la politique des transports. Comme le soulignait déjà le message de 1958 (FF 1958 II 453), il n'est pas un musée au sens traditionnel du terme, donc tourné essentiellement vers le passé, mais plutôt une présentation des transports avec leurs problèmes aussi bien actuels que futurs. C'est aussi un lieu d'enseignement, d'information et de rencontre. Son objectif principal reste d'éveiller l'intérêt du public pour l'évolution du monde des transports, notamment pour ses tâches, avec leurs tenants et aboutissants. Il veut aussi participer au débat scientifique en la matière et à la recherche de réponses aux problèmes du moment.

Le MST apporte ainsi une contribution en faveur des transports, dans l'intérêt du pays tout entier. Les articles 24<sup>ier</sup>, 26, 36 et 37<sup>ier</sup> de la constitution donnent à la Confédération une vaste compétence législative dans les divers secteurs des transports (navigation, aviation, chemins de fer, trafic-voyageurs, acheminement d'informations par la poste et par les télécommunications). La Confédération étant ainsi habilitée à réglementer ces secteurs, la démarche englobe le co-financement d'un centre de compétences tel que ledit musée.

Par ailleurs, le MST étant le musée le plus visité de Suisse, il est devenu une véritable institution culturelle. Nonobstant le résultat négatif du vote du 12 juin 1994, une compétence constitutionnelle non écrite permet depuis longtemps d'accorder une aide subsidiaire à une telle institution de portée nationale. Dans le contexte de l'aide

financière destinée à la fondation suisse de la Bibliothèque pour tous (FF 1994 V 193), le Conseil fédéral a notamment déclaré ceci:

Après l'issue négative du vote du 12 juin 1994 sur la création d'un article constitutionnel concernant l'encouragement de la culture, qui n'a pas obtenu la majorité des cantons, la Confédération devra continuer comme jusqu'à présent à assumer ses activités sur la base d'une compétence constitutionnelle tacite. Cependant – et les adversaires de l'article sont dans leur très large majorité les premiers à le reconnaître – la Confédération a la possibilité et le devoir de poursuivre sa politique culturelle même sans norme constitutionnelle expresse. Cela est en particulier valable pour les tâches d'intérêt national qu'elle assume depuis longtemps. Seul l'Etat fédéral est à même de remplir les tâches de portée supracantonale, qui renforcent la cohésion nationale. Aussi la Confédération va-t-elle poursuivre sa politique culturelle, dans l'intérêt du pays tout entier.

L'article 83, 2<sup>e</sup> alinéa, proposé dans la partie A (mise à jour) du message relatif à une nouvelle constitution fédérale est rédigé dans le même esprit puisqu'il affirme que «La Confédération peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national.» Le commentaire à son sujet est le suivant (FF 1997 I 289 et 290):

Selon une pratique incontestée du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, il est admis que l'encouragement de la culture, au sens large du terme, fait partie des tâches de l'Etat; dans les domaines pour lesquels sa compétence n'est pas inscrite expressément, la Confédération dispose, dans les limites de ses activités actuelles et même après les échecs mentionnés plus haut, d'une compétence tacite ou fondée sur le droit coutumier. Les compétences se limitent au secteur de l'administration de prestations. En renonçant à un article sur la culture, on ne répondrait pas au mandat parlementaire de mise à jour, (. . .).

Le 2<sup>e</sup> alinéa comporte une compétence de promotion culturelle en faveur de la Confédération, dont la portée se limite aux domaines qui présentent un intérêt national. Elle concerne le patrimoine culturel, la création artistique actuelle et la diffusion de la culture. Cette compétence est toutefois nettement restreinte par rapport à l'article sur l'encouragement de la culture rejeté en 1994. En vertu du principe de subsidiarité, la Confédération ne saurait rattacher sa propre politique culturelle aux politiques locales ou régionales en la matière.

Il est dès lors évident que la compétence de la Confédération d'accorder une aide au MST – musée des transports d'intérêt national – repose sur une base constitutionnelle.

## **72                    Forme juridique des actes législatifs**

L'aide financière au MST n'étant pas de durée limitée, elle doit reposer sur un acte législatif édicté sous forme de loi conformément à l'article 5 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11).

Seule une disposition particulière et exempte de norme législative peut régir le financement des apports annuels. Elle doit donc avoir la forme de l'arrêté fédéral simple conformément à l'article 8 de la loi ci-dessus. Celui-ci n'est donc pas soumis au référendum facultatif. La compétence des Chambres découle de l'article 85, chiffre 10, de la constitution.

**Loi fédérale  
sur l'octroi d'aides financières au Musée suisse  
des transports (MST)**

*Projet*

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu les articles 24<sup>ter</sup>, 26, 36 et 37<sup>ter</sup> de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> juillet 1998<sup>1</sup>,  
arrête:*

**Article premier**

<sup>1</sup> La Confédération peut, en tant que membre de l'Association du Musée suisse des transports, accorder des aides financières annuelles à ce musée.

<sup>2</sup> Les aides financières fédérales ne sont versées que si le canton et la commune de Lucerne participent également au financement du musée.

**Art. 2**

Dans un arrêté simple, l'Assemblée fédérale définit périodiquement l'enveloppe financière.

**Art. 3**

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

40121

<sup>1</sup> FF 1998 3857

**Arrêté fédéral** *Projet*  
**concernant l'enveloppe financière en vue de l'octroi**  
**d'une aide financière au Musée suisse des transports (MST)**  
**durant les années 1999 à 2003**

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'article 2 de la loi fédérale du ...<sup>1</sup> sur l'octroi d'aides financières au Musée  
suisse des transports;  
vu le message du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> juillet 1998<sup>2</sup>,  
*arrête:*

**Article premier**

<sup>1</sup> Une enveloppe financière maximale de 7 500 000 francs est approuvée en vue de  
l'octroi d'une aide financière au Musée suisse des transports (MST) durant les an-  
nées 1999 à 2003.

<sup>2</sup> Les aides financières annuelles s'élèvent à 1 500 000 francs au maximum.

**Art. 2**

Le présent arrêté qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

40121

<sup>1</sup> RS ...; RO ... (FF 1998 3869)  
<sup>2</sup> FF 1998 3857

## **Message concernant l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports (MST) du 1er juillet 1998**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.039
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.09.1998
Date	
Data	
Seite	3857-3870
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 563

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.