

99.081

**Message
concernant un crédit additionnel
pour l'exposition nationale**

du 8 octobre 1999

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant un crédit additionnel pour l'exposition nationale, en vous proposant de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

8 octobre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

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.

Message

1 Contexte et état des lieux

11 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 arteplages) implantés à Bienne, Morat, Neuchâtel et Yverdon-les-Bains, ainsi qu'un arteplage 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.

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 1996 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 210).

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 1^{er} 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.

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 manqué 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.

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,

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 XX^e siècle

La Suisse a connu trois expositions nationales au cours du XX^e 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 XXI^e 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 tabler 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.

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 Kappeler, *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'Alpines Museum 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

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.

Tableau 1

Budget interne d'Expo.01: 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 | | Rapport Hayek | |
|--------------------------------------|---------------------|--------------|---------------------|----------------------------------|
| | Budget 1 | Budget 10 | Minimal (estime) | Maximal (estime et risque) |
| En millions de francs | | | | |
| Arteplages | 296.8 | 434.7 | 575.6 | 630.6 |
| Arteplage Jura/Helvétique | 13.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 |
| Navigation | 3.0 | 12.5 | 12.5 | 12.5 |
| Restauration | 3.0 | 5.7 | 5.7 | 5.7 |
| Hébergement | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 9.0 |
| Pistes cyclables/parcours sportifs | 14.0 | 14.0 | 14.0 | 12.0 |
| Expositions propres Expo | 64.7 | 33.2 | 67.3 | 67.3 |
| Evénements propres Expo | – | 68.7 | 92.5 | 92.5 |
| Frais généraux | 219.2 | 349.9 | 363.6 | 362.3 |
| Total dépenses propres Expo * | 616.7 | 941.6 | 1154.3 | 1212.9 |
| <i>b) Recettes</i> | | | | |
| Contributions des pouvoirs publics | 194.8 | 194.8 | 194.8 | 194.8 |
| Sponsors Expo | 48.0 | 76.3 | 100.0 | 100.0 |
| Sponsors événements/licences | 15.0 | 33.1 | 34.0 | 34.0 |
| Sponsors infrastructures | – | 150.0 | 50.0 | 50.0 |
| Location exposition | 48.5 | 58.8 | 55.8 | 41.4 |
| Concessions | 45.4 | 37.8 | 33.0 | 30.7 |
| Merchandising/publicité | 19.0 | 26.8 | 20.8 | 19.6 |
| Loterie | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 |
| Recettes transports | 60.1 | 26.9 | 20.2 | 18.8 |
| Entrées exposition | 180.9 | 325.1 | 319.1 | 265.8 |
| Divers | – | 7.0 | 7.0 | 7.0 |
| Total recettes propres Expo * | 616.7 | 941.6 | 839.7 | 767.2 |
| Total Delta* | 0 | 0 | -314.6 | -444.8 |

* Les légers écarts sont dus au fait que les chiffres sont arrondis

Les constats suivants paraissent essentiels:

- Le rapport Hayek constate que le budget 10 de l'Expo n'est ni stable ni plausible.
- Les dépenses sont passées, du budget 1 au budget 10, de 616,7 à 941,6 millions de francs (+ 52,7 %). Le budget «*estimate*» prend en compte une nouvelle augmentation de 212,7 millions de francs (total des dépenses: 1154,3 millions de francs) et le budget «*estimate et risque*» envisage une augmentation totale de 270,4 millions de francs (total des dépenses: 1219,9 millions de francs).
- Tous les budgets établis par la direction de l'Expo sont équilibrés, ce qui est dû en particulier au fait que, parallèlement à l'augmentation des dépenses, diverses recettes ont été augmentées (p. ex. entrées et apports des sponsors) ou que de nouvelles catégories de recettes ont été créées (p. ex. apports des sponsors dans le domaine des infrastructures et programme des sponsors pour les petites et moyennes entreprises).
- Par rapport au budget 10, le budget «*estimate*» prévoit des moins-values de l'ordre de 101,9 millions de francs, et le budget «*estimate et risque*», de l'ordre de 174,5 millions de francs.
- Le budget «*estimate*» prévoit ainsi un déficit de 314,6 millions de francs et «*estimate et risque*», de 444,8 millions de francs.

311.2 Risques touchant le budget interne

Des risques existent, notamment dans les domaines suivants:

Coûts de construction: ils ont augmenté de plus de 90 millions de francs entre le budget 1 et le budget 10. Selon le rapport Hayek, le budget 10 ne prévoit pas tous les coûts auxquels il faut s'attendre dans ce domaine. En particulier, la majeure partie des coûts de démontage et de remise en état des sites n'a pas encore été prise en compte. Selon le budget «*estimate*», ceux-ci s'élèvent au total à quelque 78,5 millions de francs. Il faut en déduire les recettes probables de vente de matériel, représentant environ 19,5 millions de francs. Un risque important résulte aussi d'une situation de départ défavorable (peu d'entreprises générales intéressées, position difficile pour négocier en raison de la pression des délais), ce qui peut entraîner de nouvelles hausses des coûts. Le rapport Hayek compte dans l'ensemble avec quelque 130 millions de francs de coûts supplémentaires de construction par rapport au budget 10.

Sécurité: dans le budget interne, 25 millions de francs sont prévus pour assurer la surveillance et la sécurité dans le périmètre de l'Expo. Mais cela ne représente pas la totalité des prestations concernant la sécurité. Dans le budget «*estimate*», le rapport Hayek chiffre les coûts totaux de sécurité à quelque 53 millions de francs. Ce montant peut toutefois être réduit dans la mesure où la Confédération, les cantons et les communes concernés renoncent à la compensation de leurs dépenses dans ce domaine.

Vente de billets: dans les budgets de l'Expo, les recettes de la billetterie ont constamment été revues à la hausse (de 180 millions de francs dans le budget 1 à 325 millions de francs dans le budget 10). Des enquêtes semblent confirmer les attentes

positives quant au nombre de visiteurs. C'est ainsi que le budget «*estimate*» prévoit 319 millions de francs au titre des entrées de visiteurs. Ce montant semble toutefois procéder d'une prévision plutôt optimiste. C'est pourquoi, dans le budget «*estimate et risque*», le chiffre retenu pour les entrées de visiteurs n'est que de 265 millions de francs.

Sponsoring des infrastructures: sous cette rubrique, le budget 10 prévoit un total de 150 millions de francs de recettes provenant de deux programmes de sponsoring (sponsoring des infrastructures et sponsoring du programme axé sur les PME). Ces programmes ont été introduits au moment où s'est fait jour la nécessité de trouver de nouvelles sources de financement. Le rapport Hayek donne très peu de chances de succès au programme de sponsoring des infrastructures dans le contexte actuel. C'est pourquoi, dans le budget «*estimate*», les auteurs du rapport ont renoncé à inscrire les recettes provenant de ce programme. En revanche, les 50 millions de francs de recettes du programme PME inscrits au budget 10 ont été repris dans le budget «*estimate*», en dépit de certaines réserves exprimées dans le rapport Hayek.

312 Budget externe

Le budget externe concerne les recettes et les dépenses qui ne relèvent pas directement de la responsabilité de la direction de l'Expo mais qui sont néanmoins en étroite relation avec la manifestation. Selon la délimitation adoptée, des sommes différentes sont indiquées pour ce budget. Le tableau 2 montre les rubriques que le rapport Hayek inclut dans l'analyse et qu'il évalue sous l'appellation de budget externe. En outre, il met en regard le total des coûts et le total des recettes et il indique les différences.

Côté dépenses, la rubrique la plus importante dans le budget externe est celle des coûts des expositions privées. Dans le budget «*estimate*», le rapport Hayek part de l'idée que, en plus des quatre projets de la Confédération et des quatre des cantons (qui sont inscrits au budget interne), 45 projets privés sont nécessaires pour réaliser une Expo ayant un réel pouvoir d'attraction. Toutefois, sur les investissements propres nécessaires pour les projets privés, de l'ordre de 265,8 millions de francs, 195 millions seulement – dans le meilleur des cas – semblent pour l'instant assurés. Dans ce montant, il n'est pas tenu compte de la location des surfaces d'exposition, qui va au budget interne. Si l'on tient compte du risque estimé à 35,6 millions de francs dans le rapport Hayek, les investissements propres des exposants seront de l'ordre de 158,6 millions de francs (après déduction des contributions pour la location des surfaces d'exposition).

313 Synthèse (budget interne et externe)

Le total des dépenses, de l'ordre de 1241,9 millions de francs, inscrit au budget 10, est le produit de l'addition des chiffres des budgets interne et externe (selon la délimitation adoptée dans le rapport Hayek). Le rapport Hayek prévoit, dans le budget «*estimate*», 296,6 millions de dépenses supplémentaires et 84,6 millions de moins-values, d'où un déficit total estimé à 381,2 millions de francs au minimum. Dans le budget «*estimate et risque*», qui prend en compte des risques supplémentaires, il

prévoit un total des dépenses de 1596,2 millions et un total des recettes de 1044,5 millions, d'où un déficit estimé à 551,6 millions de francs.

Tableau 2

Budget externe et budget total: tableau comparatif du budget 10 de la direction de l'Expo ainsi que budgets minimal et maximal du rapport Hayek

a) Dépenses budget externe

| | Direction de l'Expo | | |
|---|---------------------|------------------|----------------------------|
| | Budget 10 | Rapport Hayek | |
| | | Minimal (estime) | Maximal (estime et risque) |
| En millions de francs | | | |
| Coûts de l'exposition, tiers | 141.2 | 265.8 | 265.8 |
| Coûts des événements, tiers | 107.9 | 81.0 | 81.0 |
| Places de parc | 30.6 | 17.9 | 17.9 |
| Transport en bateau | 20.5 | 19.5 | 19.5 |
| Total des coûts causés par des tiers | 300.2 | 384.2 | 384.2 |

b) Recettes budget externe

| | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Investissements propres des exposants privés | 141.2 | 194.2 | 158.6 |
| Sponsors des événements | 16.7 | 27.5 | 27.5 |
| Entrées des événements | 91.2 | 58.5 | 58.5 |
| Transports accès | 51.1 | 37.4 | 32.8 |
| Total des recettes provenant de tiers | 300.2 | 317.6 | 277.4 |

c) Synthèse, budget total

| | | | |
|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Total des coûts Expo | 1241.9 | 1538.5 | 1596.2 |
| Total des recettes Expo | 1241.9 | 1157.3 | 1044.5 |
| Delta budget interne | 0.0 | -314.6 | -444.8 |
| Delta budget externe | 0.0 | -66.6 | -106.8 |
| Delta Total | 0.0 | -381.2 | -551.6 |

314 Evaluation du point de vue du Conseil fédéral

L'exposition prévue ne pourra se tenir sans un apport substantiel de moyens supplémentaires par la Confédération. L'engagement de celle-ci doit cependant être clairement limité. Cet objectif peut être atteint en plafonnant le crédit additionnel à 250 millions de francs et en subordonnant son versement à trois conditions: engagement ferme de l'économie à hauteur de 380 millions d'ici au 31 décembre 1999, redimensionnements opérés par la direction de l'Expo ou mobilisation par celle-ci de fonds complémentaires à concurrence de 290 millions de francs, renouvellement des structures de direction.

32 Financement des projets de la Confédération

Il ressort du message du 22 mai 1996 que la subvention fédérale de 130 millions de francs au total à l'exposition nationale inclut un montant de 20 millions de francs pour les «prestations fournies par les offices fédéraux à titre d'exposants». Toutefois, ce montant n'est pas mentionné séparément dans l'arrêté fédéral.

Au titre des «contributions matérielles des offices», quatre «expositions de la Confédération» (projets fédéraux) sont aujourd'hui prévues.

Les quatre projets fédéraux font partie des quelque 70 expositions initialement projetées par Expo.01. La Confédération prévoit un projet pour chacun des quatre sites de l'Expo:

- Nouvelle DestiNation: un dialogue intensif entre les citoyens et l'Etat («Heureka lässt grüssen») à Bienne;
- Sécurité dans l'ouverture au monde («Werft») à Morat;
- Développement durable («Palais de l'équilibre») à Neuchâtel;
- Corps et identité («Qui suis-je?») à Yverdon.

Pour les quatre projets fédéraux, les moyens à disposition comprenaient en fait 20 millions de francs sur le crédit d'engagement de 1996 et une allocation ferme de 7 millions de francs fournis par des sponsors pour le projet «Développement durable». Les fonds de la Confédération ont dans l'intervalle dû être utilisés pour assurer les liquidités nécessaires. Même avec les fonds de sponsoring et les contributions espérées pour les autres projets, la partie du crédit d'engagement de 1996 prévue à cet effet n'aurait de loin pas suffi à permettre la réalisation des quatre projets fédéraux. Les estimations de coûts qui ont été effectuées jusqu'ici aboutissent à plus de 58 millions de francs pour la planification, la construction, l'exploitation et le démontage des quatre expositions de la Confédération. Il existe d'autres risques:

- Les estimations sont basées sur des études de planification et des avant-projets, mais non sur des offres concrètes.
- Il n'est pas à exclure que l'importante activité de construction concentrée sur une courte durée aboutisse à des hausses de prix, notamment du fait que les maîtres d'œuvre sont tenus par des délais.
- Il n'est pas à exclure que les frais de location des sites, qui sont à payer par les exposants (Confédération incluse), connaissent une nouvelle hausse.

- L'exploitation, les mesures d'accompagnement, les relations publiques et l'information avant et pendant l'exposition, recèlent également des risques.

33 Problèmes de liquidités

Au début de septembre 1999, un consortium de banques a assuré les liquidités pour les semaines suivantes grâce à un crédit de 10 millions de francs. Mais il faut s'attendre à ce qu'un autre besoin de préfinancement se manifeste rapidement. Pour les mois qui restent jusqu'à la fin de 1999, de nouveaux crédits, de l'ordre de 50 millions de francs, seront nécessaires pour assurer la capacité de paiement. Selon le plan de liquidités présenté par l'Association EXPO 2001, les besoins atteindront au cours du second semestre 2000 un sommet de l'ordre de 150 millions de francs.

34 Gestion

341 Généralités

Selon le rapport Hayek, «les organes actuels de direction de l'Expo ne voient pas les problèmes ou se mettent en situation de ne pas avoir à les exposer ouvertement» [trad.]. Le fait d'exercer des fonctions stratégiques à temps partiel ne peut convenir pour un projet d'une telle envergure et d'une telle complexité, surtout lorsque les titulaires de ces fonctions travaillent parallèlement dans leur propre entreprise et sont ainsi constamment exposés à de possibles conflits d'intérêts. Il est donc nécessaire de réorganiser la direction générale et les directions sectorielles.

Le projet d'exposition nationale doit être mené à bien par une équipe professionnelle, organisée de manière efficace, travaillant sur place et à plein temps, conduite par une direction répondant aux mêmes critères.

Toujours selon le rapport Hayek, il faut en outre un comité directeur compétent et fort, composé de cinq membres au maximum.

342 Association EXPO 2001

Dès le début des travaux d'analyse, l'absence d'organe de direction fort à la tête de l'Association EXPO 2001 apparaissait déjà clairement comme un point faible de l'organisation de l'exposition nationale.

Les statuts de l'association, du 28 novembre 1996, prévoient les organes suivants: le Comité stratégique, le bureau du Comité stratégique, la direction générale, le secrétariat général, les directions des arteplices, les organes consultatifs et l'organe de révision. Le Comité stratégique a la fonction d'assemblée générale de l'association. Il est constitué d'un président et de 18 membres, parmi lesquels trois représentants de la Confédération (dont un délégué du Conseil fédéral), neuf représentants des cantons et villes partenaires, trois représentants de la Conférence des gouvernements cantonaux et trois personnes indépendantes. La responsabilité opérationnelle est déléguée dans une large mesure à la direction générale, laquelle est composée, conformément aux statuts, du président de la direction générale et de deux à quatre directeurs nommés par le Comité stratégique. Dans la pratique, les directions étaient

compétentes pour les domaines suivants: direction artistique; logistique, technique et sécurité; finances, transports, environnement et tourisme; marketing et communication.

Le 27 août 1999, le Comité stratégique a décidé de modifier les statuts pour adapter les structures de gestion. Un point essentiel est la constitution d'un comité directeur composé de cinq membres et comprenant, outre le président ou la présidente, deux représentants des cantons et villes concernés et deux représentants de l'économie (qui ne doivent pas être membres du Comité stratégique). Ce nouvel organe de direction est doté de larges compétences. Selon la conception du Conseil fédéral, le Comité stratégique, qui devient l'assemblée générale, reste notamment compétent pour les comptes.

343 Gestion des projets de la Confédération

Pour la réalisation des projets de la Confédération, le Conseil fédéral a institué le «Groupe interdépartemental de coordination» (GIC) dont font partie, sous la conduite du délégué du Conseil fédéral pour l'Expo, des représentants de tous les départements concernés et de la Chancellerie fédérale. La responsabilité des quatre projets de la Confédération n'est toutefois pas clairement réglée. Elle incombe partiellement à la direction de l'Expo, car celle-ci prétend assumer une responsabilité artistique générale pour toutes les expositions. Selon cette réglementation, la subvention de la Confédération et les fonds de sponsoring liés vont à l'Expo. Celle-ci paie les factures pour les projets de la Confédération.

Au sujet des projets de la Confédération, le rapport Hayek parvient aux conclusions suivantes:

- Dans les projets fédéraux, des difficultés considérables sont dues à une organisation et à une culture de projet insuffisantes.
- Les projets fédéraux souffrent d'un manque de professionnalisme dans la gestion.
- Le partage des responsabilités entre l'Association EXPO 2001 et la Confédération n'est pas clairement réglé.
- Les ambitions que la Confédération manifeste dans les projets qu'elle veut réaliser sont en contradiction avec la modicité des montants qu'elle avait à l'origine prévu d'affecter à chacun de ces projets (20 millions de francs au total).

Le Conseil fédéral entend dès lors fixer de nouvelles règles pour l'organisation concernant les projets de la Confédération.

La responsabilité des projets fédéraux incombera dorénavant sans équivoque à la Confédération. On créera une organisation professionnelle qui répond aux règles reconnues du management de projet moderne. Les quatre projets fédéraux seront chacun réalisés par un responsable de projet mandaté par la Confédération, qui dirigera le projet, administrera le budget et portera la responsabilité de la réalisation du projet du point de vue des délais, des coûts et de la qualité. Pour les questions de contenu, il pourra compter sur la collaboration d'équipes de créateurs intégrant notamment des représentants de l'administration fédérale. Les moyens financiers seront alloués par projet.

Les projets fédéraux seront surveillés et soutenus par un organe de surveillance du projet qui, à son niveau, assumera la responsabilité du budget global, de l'obtention et de l'utilisation des ressources ainsi que du succès du projet.

La direction de l'Expo ne se charge plus que d'un accompagnement artistique (comme pour les projets privés, c'est elle qui assume la responsabilité finale sur le plan artistique).

Pour que la nouvelle organisation de projet puisse être rapidement opérationnelle et efficace, il est indispensable qu'elle soit soutenue par l'administration fédérale, celle-ci la faisant bénéficier de son savoir-faire et de ses infrastructures.

35 Appréciation de la situation du point de vue du calendrier

Du point de vue du calendrier (initial), le rapport Hayek, compte tenu de la date prévue pour l'inauguration en mai 2001 et de l'état du projet, juge la situation extrêmement critique.

Des retards ont été pris par rapport au programme arrêté. A noter à cet égard qu'en septembre 1999, plus d'un quart des 853 activités prévues dans les sites de l'exposition – dont une grande part à Bienne et à Morat – étaient en passe de se trouver dans une situation critique.

Ceci est particulièrement préoccupant parce que le management n'a jusqu'ici manifestement pas perçu correctement les problèmes liés aux délais et a par conséquent négligé de prendre les mesures nécessaires.

4 Requête de l'Association EXPO 2001

Le Comité stratégique a pris position, dans sa requête du 28 septembre 1999 au Conseil fédéral, sur les conclusions du rapport Hayek et a demandé un crédit additionnel en vue des propositions du Conseil fédéral.

Il reste d'avis, en accord avec la direction de l'Expo et après analyse dudit rapport, que celle-ci peut être réalisée comme prévu. Les contraintes de temps et les difficultés de la situation exigent toutefois une mobilisation des forces politiques, économiques et culturelles ainsi qu'une amélioration en profondeur des structures de l'Association EXPO 2001 tant du point de vue stratégique qu'opérationnel.

Aux yeux du Comité stratégique, les éléments suivants sont déterminants pour la poursuite des travaux:

- garantir par tous les moyens le respect du calendrier prévu;
- stabiliser le budget interne en le plafonnant à 1150 millions de francs;
- améliorer la conduite stratégique (institution d'un comité directeur composé de cinq membres et investi de toutes les compétences nécessaires, renoncement des membres du Comité stratégique à siéger dans le comité directeur);
- améliorer la conduite opérationnelle (réorganisation de la direction, engagement de directeurs à plein temps, concentration de la direction à Neuchâtel);

- obtenir des moyens supplémentaires de la Confédération à concurrence de 230 millions de francs (120 millions à titre de prêt; 50 millions pour le financement de projets d'infrastructures spécifiques et du programme PME; 30 millions de francs pour les projets de la Confédération et 30 autres millions pour des projets d'intérêt national).

Dans sa requête, le Comité stratégique se montre sceptique à l'égard d'un report d'une année, et cela pour les raisons suivantes:

- on estime que le montant des coûts d'un report d'une année se situerait entre 80 et 100 millions de francs (165 millions en cas de report de deux ans);
- des bases essentielles devraient être adaptées (règlements de construction, permis de construire, concessions et autres contrats);
- de nombreux projets devraient être remaniés quant à leur contenu;
- des partenaires exposants pourraient être tentés de réaliser eux-mêmes leurs projets de façon anticipée ou de revenir sur leurs engagements;
- des collaboratrices et collaborateurs actuels possédant des connaissances précieuses changeraient d'emploi;
- toutes les personnes qui jusqu'à maintenant se sont fortement investies dans le travail de préparation de l'exposition nationale de 2001 devraient trouver une nouvelle motivation.

Le Conseil fédéral tiendra compte de l'avis du Comité stratégique dans son appréciation des options qui restent ouvertes. L'important à ses yeux, c'est que le Comité stratégique partage pour l'essentiel les conclusions du rapport Hayek; le Conseil fédéral apprécie tout particulièrement la volonté qui s'est manifestée d'améliorer en profondeur la conduite du point de vue stratégique et opérationnel.

5 Les options et leur appréciation

51 Réalisation de l'exposition en 2001

Les analyses indiquent que la réussite de l'Expo présuppose que quatre conditions soient réunies. Il faut que:

- du point de vue technique, l'Expo puisse être réalisée dans les délais prévus;
- les problèmes d'organisation et de management puissent être résolus à temps, autrement dit que la conduite et la gestion soient assurées;
- les risques financiers restants soient réduits grâce à des aides supplémentaires de la Confédération;
- l'économie privée participe dans une mesure déterminante au financement des projets d'exposition et des infrastructures.

Par la suite, il importe d'établir dans quelle mesure les conditions d'une réalisation de l'exposition nationale en 2001 sont réunies ou peuvent encore l'être (voir ch. 511 à 514). Enfin, cette option, avec les risques qu'elle comporte, doit être mise en balance avec d'autres scénarios possibles (ch. 52) – report d'une année et abandon du projet (ch. 6).

511 Faisabilité du point de vue des délais

La planification initiale fixait le début des travaux de construction en avril 1999 pour tous les arteplages. Or la réserve prévue par le programme général de construction est déjà échue.

L'ouverture au 3 mai 2001, comme prévu au programme, n'est donc guère possible dans les circonstances actuelles. De nombreuses conditions devraient pour cela être réalisées sans exception; il importerait notamment que les permis de construire – en particulier pour le site de Bienne – ainsi que les mandats pour les constructions et les expositions soient délivrés à temps et que ces travaux soient exécutés dans les délais impartis; en outre, il ne devrait pas se produire d'imprévus (p. ex. fouilles archéologiques, périodes d'intempéries).

L'argent ne permettra pas de rattraper le temps perdu au cours des années passées. Le management et ses mandataires doivent fournir, même en cas de report, une prestation globale de première qualité pour éviter les risques liés au calendrier.

512 Questions d'organisation et de management

La gestion d'un projet de l'ampleur et de la complexité d'une exposition nationale impose des exigences extraordinaires en matière de management, de méthodes et d'instruments. Les responsables de la gestion n'ayant manifestement pas réussi à organiser et à maîtriser le passage de la phase de planification à la phase de réalisation, seule une amélioration immédiate et durable des structures, des procédures, du management et de la gestion ainsi que des conditions-cadre peut permettre de créer les conditions du succès de l'Expo. Le rapport Hayek indique clairement quelles sont les conditions de ce succès.

513 Participation de l'économie privée

La conception de l'exposition nationale est partie de l'idée que l'économie privée participerait sous diverses formes à sa réalisation. Les principales formes de participation sont: les partenaires officiels, les partenaires fournisseurs de produits et services, les partenaires exposants, les sponsors des événements, les sponsors des infrastructures et une participation au programme PME. Les chapitres qui suivent traitent brièvement de ces formes de participation.

513.1 Partenaires officiels

Les partenaires officiels sont les principaux sponsors de l'Expo et, au sein de cette catégorie de partenaires, ils jouissent de l'exclusivité pour leur branche. Ils financent principalement les dépenses de communication et jouent un rôle très important dès la phase de préparation de l'Expo. Actuellement, onze contrats représentant un volume de 73,5 millions de francs sont signés. Les négociations avec un douzième partenaire (6 millions de francs) sont sur le point d'aboutir. La collaboration avec ce segment de partenaires peut d'ores et déjà être qualifiée de réussie.

513.2 Partenaires fournisseurs de produits et services

Les partenaires fournisseurs de produits et services sont les fournisseurs officiels de produits et de prestations de services à l'Expo. Le but est de gagner 15 à 20 entreprises à l'idée de verser au total 20 millions de francs de contributions de sponsoring. Toutefois, les engagements pris jusqu'à présent ne dépassent pas 5 à 6 millions de francs.

513.3 Partenaires exposants

La conception prévoit que l'Expo met à disposition les surfaces d'exposition et les infrastructures de base dans le cadre du budget interne. Les surfaces d'exposition sont louées à des partenaires exposants privés et publics. Ceux-ci financent le contenu de leur exposition.

Les responsables de l'Expo et le rapport Hayek partent de l'idée que 53 projets d'exposition au moins sont nécessaires pour que l'Expo, réalisée conformément à la conception arrêtée, soit attrayante.

La Confédération et les cantons ont décidé de financer chacun quatre projets. Ainsi, 45 projets doivent être mis sur pied et financés par le secteur privé.

Les coûts de l'exécution des 45 projets d'exposition privés sont estimés à environ 343 millions de francs, soit quelque 77 millions pour la location des espaces d'exposition et environ 266 millions pour les expositions elles-mêmes.

Selon le rapport Hayek, on peut considérer actuellement, dans le meilleur des cas, que l'économie privée est prête à investir 250 millions de francs dans des projets d'exposition (environ 30 expositions). Il manque donc, du côté de l'économie privée, quelque 100 millions de francs pour des expositions.

513.4 Sponsors des événements

Les partenaires sponsors des événements financent ou cofinancent des manifestations culturelles et autres dans le cadre de l'Expo. Le rapport Hayek part de l'idée que 50 à 55 millions de francs peuvent être mobilisés pour ce type de sponsoring. L'objectif de 50 millions fixé par la direction de l'Expo serait ainsi atteint.

513.5 Projets d'infrastructure et programme PME

La direction de l'Expo s'attend à ce que les fonds de sponsoring soient de l'ordre de 100 millions de francs dans le domaine des infrastructures et de 50 millions de francs dans celui du programme PME.

Par projet d'infrastructure, on entend des installations et des attractions qui seront réalisées dans le cadre de la conception artistique générale de l'Expo. A ce titre, mentionnons notamment les cyprès dans le port de Morat, un monolithe géant dans le lac, des projections de lèvres géantes, de petites huttes équipées d'installations vidéo, un feu sur l'eau, un nuage artificiel avec restaurant ou un bar sous-marin. Le but de l'Expo est de trouver des partenaires de l'économie privée pour tous ces

projets d'infrastructure. Aux partenaires des projets d'infrastructure sont offertes certaines contreparties comme, des conditions préférentielles pour la publicité de l'entreprise, la présence de leur logo ainsi que d'autres privilèges.

Le programme PME a pour but de donner à de petites et moyennes entreprises la possibilité d'être présentes à l'Expo, par exemple sous la forme d'une participation à l'un des projets suivants: Panorama de la bataille de Morat, à Morat; Les dunes des fleurs, à l'arteplage d'Yverdon; la «Roselière», à l'arteplage de Neuchâtel. Pour le programme PME, des contacts étroits sont établis avec l'Union suisse des arts et métiers (USAM), laquelle a chapeauté la commercialisation du programme PME.

513.6 Engagement global de l'économie privée

Dans l'ensemble, l'Expo attend une participation de l'économie privée représentant plus de 600 millions de francs. Pour l'instant, on peut escompter au mieux 400 à 450 millions de francs.

514 Nécessité de la participation de la Confédération à la couverture des risques

Sur la base du risque global (budgets interne et externe) estimé à 551,6 millions de francs, il faut admettre que l'Expo ne pourra pas être réalisée si la Confédération ne participe pas davantage à la couverture des coûts. On est en droit de penser que c'est à cette condition seulement que l'économie privée sera prête, de son côté, à investir un montant total de plus de 600 millions de francs pour la réalisation de l'exposition nationale.

Une participation de la Confédération doit toutefois être liée à des conditions qui permettent de réduire les risques financiers et d'éviter qu'il n'en apparaisse pas de nouveaux:

Condition ou mesure 1

Les lacunes en matière d'organisation et de gestion qui ont été relevées dans le rapport Hayek doivent être comblées rapidement.

Condition ou mesure 2

Réduire le risque d'une nouvelle augmentation des dépenses.

Un soutien supplémentaire ne devrait être accordé par la Confédération qu'à condition que la direction de l'Expo fasse baisser les coûts.

Condition ou mesure 3

Non seulement la Confédération, mais également les cantons et les communes doivent fournir gratuitement les prestations en matière de sécurité.

Condition ou mesure 4

La condition de la libération des crédits additionnels de la Confédération est que l'économie privée s'engage dans la mesure requise, notamment en tant que partenaire exposant.

Condition ou mesure 5

Il faut créer des incitations pour que les sponsors fournissent leurs contributions prévues dans le budget en faveur du programme d'infrastructure et du programme PME.

Condition ou mesure 6

L'économie privée intensifie ses efforts en vue de trouver le sponsoring attendu pour le financement des événements.

52 Les autres scénarios

521 Report d'une année

Dans sa requête, le Comité stratégique se montre critique à l'égard du report de l'Expo. Deux raisons à cela, notamment: le coût supplémentaire de 80 à 100 millions qui en résulterait en cas de report d'une année, et de 165 millions pour le cas où ce délai serait porté à deux ans, ainsi que les nombreux risques qu'entraînerait une telle décision, en particulier en termes de renouvellement des permis de construire et d'aménagement, d'adaptation des contrats, de conséquences négatives engendrées par l'insécurité créée chez les partenaires et les sponsors de l'économie et de la culture ou la démoralisation des collaborateurs, avec à la clé le risque de perdre des éléments porteurs du projet.

Le rapport Hayek n'entre guère en matière sur le scénario consistant à reporter l'exposition d'une année. Il évalue les coûts supplémentaires à quelque 80 millions de francs et signale des risques supplémentaires de nature juridique résultant de la nécessité de résilier ou d'adapter les contrats.

Il est clair qu'un report suppose que des fonds additionnels soient alloués à l'Expo. Les risques supplémentaires à couvrir sont cependant difficiles à évaluer. D'une part, un report engendrerait sans doute des coûts supplémentaires, mais, d'autre part, il éviterait certaines conséquences financières liées à la volonté de tenir les délais pour la réalisation de l'exposition en 2001. Ainsi, par exemple, le risque de prix de construction excessifs serait moindre. En ayant davantage de temps à disposition, il serait possible d'augmenter le nombre et la qualité des expositions, ce qui se répercuterait positivement sur les recettes. En outre, un report devrait justement permettre de réduire considérablement les coûts. Plus on examine le scénario du report dans le détail, plus ses inconvénients se révèlent mineurs. Dans sa prise de position du 6 octobre 1999, le Comité stratégique s'est prononcé en faveur d'un report d'une année.

522 L'abandon, avec ou sans nouveau projet

522.1 Généralités

Les conséquences d'un abandon et d'une remise en chantier sur tous les sites ou sur une partie des sites actuels, avec l'objectif de réaliser une exposition nationale vers 2005 ou 2006, n'ont pas encore été examinées en détail. On ignore notamment dans quelle mesure les amples et onéreux travaux de planification de l'Expo effectués

jusqu'à maintenant pourraient être réutilisés et être ainsi considérés comme des actifs.

522.2 Conséquences financières

522.21 Généralités

La direction de l'Expo estime provisoirement à quelque 300 millions de francs les pertes financières consécutives à un abandon. Environ 180 millions de francs sont déjà dépensés. En outre arriveraient à échéance des factures concernant des travaux pour lesquels aucun décompte n'a encore été établi. De plus, il faut prévoir des actions en dommages-intérêts portant sur les contrats signés. Dans l'ensemble, il faut s'attendre à des prétentions supplémentaires de l'ordre de 120 millions de francs.

Par rapport au coût total de 300 millions de francs, les recettes déjà réalisées et inscrites dans la comptabilité de l'Expo sont de l'ordre de 160 millions. Il manquerait donc environ 140 millions de francs.

A la question d'un éventuel abandon du projet, le rapport Hayek indique que les conséquences financières sommairement calculées par l'Expo – de l'ordre de 300 millions de francs – paraissent réalistes.

522.22 Conséquences pour la Confédération

Les membres de l'association ne répondent des dettes de l'association que jusqu'à concurrence du montant des engagements qu'ils ont contractés à son égard. Juridiquement parlant, la Confédération n'est ainsi engagée que pour un montant maximum de 130 millions de francs. Dans la mesure où le Parlement approuve l'octroi du crédit additionnel et que les conditions fixées à l'art. 2, al. 3, du présent arrêté sont remplies, l'engagement de la Confédération pourrait être porté à 330 millions de francs. Si la situation est claire en ce qui concerne la responsabilité juridique, la responsabilité politique de la Confédération doit en revanche être considérée de manière plus nuancée. Bien que la structure organisationnelle de l'Association EXPO 2001 relève du droit privé, il ne fait aucun doute que l'idée de l'exposition nationale provient essentiellement de la Confédération: c'est le Conseil fédéral qui, le 13 juin 1994, a décidé qu'une exposition nationale aurait lieu en 2001. C'est également lui qui s'est prononcé en faveur du «projet des trois lacs» et qui a confié à l'Association EXPO 2001 le mandat d'organiser l'exposition.

522.3 Dommages immatériels

Même si, d'un point de vue purement formel, l'Expo est l'affaire d'une organisation privée, il n'est pas exclu que les autorités politiques, et surtout les autorités fédérales, soient tenues pour responsables – du moins partiellement – d'un abandon du projet.

Une telle décision pourrait égratigner l'image de la Suisse à l'étranger. On peut admettre qu'elle aurait aussi quelques conséquences – certes limitées – au niveau international. Diverses entreprises étrangères ont en effet manifesté leur intérêt à participer activement à la réalisation de l'Expo.

Dans la région concernée, on n'aurait guère de compréhension pour une telle décision et l'abandon laisserait des traces profondes. Finalement, le projet d'Expo avait aussi pour ambition d'aider indirectement une région à l'économie plutôt faible et de permettre au reste de la Suisse de vivre la rencontre des cultures en des lieux où celles-ci sont en contact.

En outre, il faut prendre en compte un coût technique et économique important, même s'il est difficile à chiffrer. De nombreuses innovations, par exemple dans le domaine de l'hébergement et de la restauration, ne pourraient pas être réalisées dans notre pays et bénéficier de la vitrine internationale que représente une manifestation de cette envergure.

6 Appréciation générale du Conseil fédéral

Aux yeux du Conseil fédéral, le cœur du rapport Hayek tient en deux messages simples. Premièrement, du point de vue du calendrier, des finances et de l'organisation, l'Expo est aux prises avec des difficultés telles que, normalement, on devrait dresser un constat d'échec pour le projet. Mais le deuxième message énumère les impératifs concrets pour la réussite de l'exposition nationale: action immédiate dans tous les domaines critiques, réorganisation de la direction et du management, stabilisation du budget et des programmes de réduction des coûts, rallonge financière de la part de l'Etat et des milieux économiques, respect des délais et maintien du haut niveau qualitatif de l'exposition.

Le Conseil fédéral peut se rallier à ce jugement. Il accepte donc un report de l'exposition nationale à 2002. Il est également prêt à aller de l'avant et, si toutes les forces nécessaires au succès de l'exposition se mobilisent, il est disposé à créer les conditions de la réussite financière de la manifestation en proposant d'approuver un financement additionnel de 250 millions de francs. La décision n'a pas été facile à prendre pour le Conseil fédéral, mais il est d'avis qu'il n'appartient pas au gouvernement fédéral de retirer son soutien à un projet national – qu'il a lancé lui-même – alors que subsistent des chances de réussite. Au seuil du troisième millénaire, il est souvent question de visions, de réveil, de nouvelle orientation, de solidarité et de prise de risques. Dans ce contexte, il serait difficilement compréhensible que le premier grand projet d'avenir auquel s'attelle notre pays dans le millénaire qui s'ouvre soit victime de cette sinistrose et de cette frilosité tant décriées dans les discours du 1^{er} août et qui nous seraient propres. De même, il serait difficilement compréhensible que la rencontre de nos cultures symbolisée par ce projet ayant pour théâtre la région des trois lacs soit dévoyée en antagonisme à la première tempête.

Le Conseil fédéral est d'avis que, dans la situation critique qu'elle traverse, l'exposition nationale est une bonne occasion de mettre à l'épreuve la volonté tant invoquée de cette *Willensnation* qu'est la Suisse. Elle offre aussi au pays la chance d'éviter que le partenariat entre l'Etat, les milieux culturels et l'économie ne demeure une formule creuse, de profiter de l'exposition nationale pour lui donner corps et, sur la base du résultat de l'exercice, d'en tirer les conclusions qui s'imposent pour les perspectives d'avenir de notre pays.

Conscient que, même si le projet se déroule désormais dans de bonnes conditions, des risques considérables demeurent – dont certains échappent à notre emprise – le Conseil fédéral entend limiter ces risques en subordonnant le financement additionnel à des conditions qui doivent être impérativement respectées pour que les contributions de la Confédération soient octroyées.

De plus, par rapport au Conseil fédéral, le Parlement disposera déjà d'éléments concrets quant à la suite donnée aux recommandations du rapport Hayek au moment où il décidera de l'attribution du crédit additionnel; il sera ainsi mieux armé pour savoir si les conditions du succès tant de l'exposition que du financement additionnel de la Confédération sont effectivement réunies.

Aux yeux du Conseil fédéral, la réalisation de l'exposition nationale est une solution préférable à celle de l'abandon du projet. Comme exposé, la renonciation coûterait cher et entraînerait de plus dans son sillage d'importants dommages immatériels.

7 Principes, critères et instruments d'un financement additionnel

71 Principes et critères

Le rapport Hayek et la requête de l'Association EXPO 2001 ont tous deux servi de fondement pour arrêter le montant et la répartition du financement additionnel.

L'Association EXPO 2001 demande à la Confédération un financement complémentaire de 230 millions de francs (120 millions en tant que prêt; 50 millions pour le financement des projets d'infrastructure particuliers et du programme PME; 30 millions pour les projets de la Confédération et 30 millions pour le financement d'autres projets d'exposition d'intérêt national). Le report de l'Expo d'une année entraîne une augmentation des besoins financiers de l'ordre de 80 à 100 millions de francs.

Pendant, le montant du crédit additionnel ne correspond ni au scénario du risque global maximal, estimé à environ 552 millions selon le rapport Hayek, ni à celui du risque minimal, s'élevant à 381 millions (sans les 80 à 100 millions de coûts supplémentaires liés à un report d'une année), ceci pour deux raisons:

Premièrement, le fardeau supplémentaire à faire porter par la Confédération doit être limité pour des raisons de politique financière. Principe arrêté par la Constitution, le respect des objectifs budgétaires pour les années 2000 et 2001 ne doit pas être mis en danger par le financement additionnel. Alors que le budget 2000 présenté par le Conseil fédéral laisse encore une modeste marge de manœuvre (déficit budgétisé: 1,74 milliard de francs, plafond du déficit: 2,5 milliards de francs), on observe un trou considérable en 2001 pour atteindre l'objectif fixé. Alors qu'il faudrait si possible éviter une charge supplémentaire en 2001, il serait particulièrement inapproprié voire irresponsable de mobiliser une grande partie de la marge subsistante pour la seule Expo. Dans l'esprit d'une approche «*top-down*» et pour des raisons de politique financière, il convient de fixer un plafond de 250 millions de francs pour le crédit additionnel.

Deuxièmement, eu égard aux risques évalués, le crédit additionnel peut aussi être réduit sur la base d'une approche «*bottom-up*». En accordant un crédit additionnel généreux qui couvre l'ensemble des risques, la Confédération lancerait un signal

erroné non seulement à l'Association EXPO 2001, mais encore aux cantons, aux villes et aux milieux économiques. Le crédit doit être proportionné de sorte que, d'une part, la mise sur pied de l'exposition nationale redevienne réaliste, mais que, de l'autre, une pression suffisante s'exerce pour que les moyens disponibles soient utilisés de façon économe et pour susciter une participation financière raisonnable des tiers. Aussi le Conseil fédéral est-il tout à fait d'avis qu'il est possible de faire pièce à l'explosion massive des coûts en procédant à des économies et en revoyant certaines choses à la baisse. Dans cet esprit, il subordonne l'octroi du crédit additionnel à la condition que le découvert soit réduit de 290 millions de francs par des redimensionnements concrets, des mesures d'économies et des contributions supplémentaires faisant l'objet d'engagements fermes de la part de cantons, de communes et de sponsors. Le Conseil fédéral impose en outre une deuxième condition à l'allocation de ce crédit, à savoir que l'économie privée prenne d'ici à la fin de cette année des engagements fermes portant sur un montant atteignant au moins la somme des contributions de la Confédération (380 millions de francs).

A condition que d'importants efforts soient entrepris pour réaliser des économies et que l'engagement de l'économie, ainsi que des villes et cantons organisateurs soit suffisant, un crédit additionnel de la Confédération de l'ordre de 250 millions au maximum serait suffisant. Le Conseil fédéral est prêt à faire le premier pas pour la réalisation de l'Expo en soumettant une proposition dans ce sens aux Chambres fédérales.

Le Conseil fédéral relève que, selon le rapport Hayek, le risque qui reste à couvrir représente un montant de l'ordre de 170 millions de francs. Il attire en outre l'attention sur le fait que les coûts d'un abandon de l'Expo.01 pourraient augmenter de quelque 35 millions de francs d'ici à la fin de l'année, mais qu'il n'en découlerait pas d'obligations juridiques supplémentaires pour la Confédération.

Toutefois, il ne libérera les crédits d'engagement et de paiement que le Parlement est appelé à approuver qu'à une double condition: il faut que les milieux économiques, les cantons et les communes s'engagent à faire le pas qui leur est demandé et que les conditions de la réussite de l'exposition définies par le rapport Hayek soient remplies.

Plafonner le financement supplémentaire de la Confédération à 250 millions de francs se justifie également en regard des repères suivants:

- Avec un financement additionnel de cet ordre de grandeur, la part des prestations de la Confédération aux recettes globales du budget interne (base: budget 10) monte à environ un tiers. Selon le projet du Conseil fédéral de mai 1996, cette proportion équivalait encore à un quart du budget de l'époque. Les prestations de l'armée, de La Poste, de Swisscom et des CFF ne sont pas prises en compte.
- Même en comparaison des prestations versées par la Confédération à l'Expo 1964 à Lausanne, l'engagement global proposé de 380 millions de francs pour l'Expo est tout à fait justifié.

Le financement additionnel doit satisfaire aux critères suivants:

- *Rentabilité et économicité*

Comme mentionné, le financement additionnel de la Confédération ne doit pas couvrir le risque financier maximal. Un soutien financier trop généreux

entrave tout effort allant dans le sens d'une utilisation économe et rentable des moyens engagés; il dissuade en outre les tiers de s'engager financièrement. Par ailleurs, à la lumière de ce critère, il paraît indiqué de couvrir les liquidités par un prêt de la Confédération (conditions de refinancement plus favorables par la trésorerie de la Confédération).

– *Transparence et flexibilité*

Il est important que le Parlement prenne sa décision concernant le financement additionnel en connaissance du risque financier maximal. Le rapport Hayek répond à cette exigence. Parallèlement, eu égard aux grandes incertitudes qui demeurent, il faut absolument que les autorités garantissent une souplesse suffisante dans les mois à venir.

– *Signaux positifs*

Pour que la Confédération ne soit pas seule à porter le fardeau de la rallonge financière nécessaire, il convient dans la mesure du possible de renoncer à la solution des contributions à fonds perdu. Ce qu'il faut, c'est trouver des instruments qui encouragent des tiers à cofinancer le projet, et non qui les en dissuadent.

72 Les instruments proposés

Les arguments développés ci-avant plaident pour la concentration du financement additionnel de la Confédération sur les trois mesures suivantes:

| | 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 |
| Total crédit additionnel | 250 |

Etant donné que le crédit d'engagement de 130 millions de francs alloué par le Parlement le 10 décembre 1996 a été entièrement attribué à l'Association EXPO 2001, il faut prévoir, sur le nouveau crédit additionnel de 250 millions de francs, environ 50 millions de francs pour le financement des projets de la Confédération. Le Conseil fédéral doit être habilité à procéder au besoin à des transferts d'importance mineure entre les divers instruments proposés (ou entre les différentes parties du crédit d'engagement).

Au montant total du crédit additionnel, il convient d'ajouter la garantie de déficit de 20 millions de francs arrêtee avec le crédit d'engagement initial et qui n'est, à juste titre, pas comprise dans le budget de l'Expo ni dans les évaluations du rapport Hayek.

721 Moyens supplémentaires pour les projets d'exposition de la Confédération

Les moyens réservés pour les projets de la Confédération dans le crédit d'engagement initial, qui ont depuis lors été mis à la disposition de l'Association EXPO 2001 à titre de garantie de solvabilité (20 millions de francs), ainsi que les engagements fermes pris jusqu'ici par des sponsors (7 millions de francs) sont très nettement insuffisants selon les appréciations des coûts disponibles à ce jour. Vu les thèmes des projets, le rapport Hayek estime que les chances de combler le découvert concernant les projets de la Confédération par le sponsoring sont faibles.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il ne faut pas toucher à la qualité des projets de la Confédération. Il faut toutefois procéder aux économies possibles – telles qu'elles sont au demeurant déjà planifiées. Il sera en outre possible, pour tous projets de la Confédération, d'abaisser les coûts en bénéficiant de prestations fournies par des personnes astreintes au service civil. La possibilité est déjà à l'étude.

Le Conseil fédéral propose une contribution de 50 millions de francs pour les projets de la Confédération. Etant donné que désormais la responsabilité de projets de la Confédération sera assumée intégralement par cette dernière, les fonds ne seront plus versés à l'Expo, mais crédités en tant que dépenses propres de la Confédération sur un article budgétaire à introduire dans le budget du Secrétariat général du DFE. Le montant correspondant sera rayé du budget interne de l'Expo.

722 Prêt visant à garantir les liquidités de l'Association EXPO 2001 et à couvrir le risque financier dans son budget interne

Le prêt demandé – plafonné à 150 millions de francs – permettra de résoudre deux problèmes financiers: la garantie de la solvabilité de l'Association EXPO 2001 et la couverture du risque financier du budget interne.

Concernant la garantie de la solvabilité, il convient de noter qu'il est dans la nature même d'une exposition nationale d'accuser un décalage temporel parfois important entre les dépenses et les recettes (les premières intervenant en amont de la manifestation). Récemment encore, l'association parvenait à garantir sa solvabilité grâce aux contributions publiques, mais au début de septembre, elle a dû recourir à un premier emprunt bancaire de 10 millions. Et d'autres crédits seront nécessaires d'ici à la fin de l'année, à concurrence d'un montant total de l'ordre de 50 millions de francs, pour garantir la capacité financière de l'association. Selon le calendrier actuel, les besoins en liquidités de l'Association EXPO 2001 atteindront un pic de 150 millions au cours du deuxième semestre de l'an 2000.

Pour combler le manque de liquidités d'ici à la fin de cette année, le Conseil fédéral propose aux Chambres un crédit supplémentaire de 50 millions de francs pour 1999, qui doit être libéré immédiatement par la Délégation des finances. Sur ces 50 millions de francs, environ 30 millions seront imputés au crédit d'engagement de 130 millions de francs déjà accordé par arrêté fédéral du 10 décembre 1996. Les 20 millions de francs restants doivent être imputés au crédit additionnel de 250 millions de francs.

Deux arguments plaident pour que l'on garantisse, par la suite aussi, la solvabilité de l'Association EXPO 2001 par le biais d'un prêt de la Confédération: les coûts de refinancement très favorables de la Confédération d'une part, et la possibilité de couvrir en même temps les risques de l'autre.

En qui concerne ce dernier argument, pour que le prêt de la Confédération couvre aussi les risques du budget interne de l'Expo, les créances y relatives doivent être classées dans un rang postérieur à celui des créances reconnues du secteur privé. En d'autres termes, il faut que leur remboursement n'intervienne que lorsque toutes les créances des tiers du secteur privé auront été satisfaites. Les prêts de la Confédération garantissent ainsi la solvabilité de l'association, mais aussi un déficit éventuel en cas de pertes. De cette manière, il est possible de couvrir le risque lié aux coûts de construction des arteploges et d'autres structures communes, ainsi que le risque généré par les incertitudes liées à la billetterie.

Pour alléger encore le budget, les prêts seront rémunérés à un taux préférentiel fixé par l'Administration fédérale des finances.

723 Contributions pour le financement de projets d'infrastructure particuliers et du programme PME

Les projets d'infrastructure particuliers et le programme PME présentent assurément un risque financier important dans le budget interne (voir ch. 513.5).

Le coût global des projets d'infrastructure est devisé à 100 millions de francs et il serait irréaliste de croire, conformément à l'un des objectifs de l'Expo, qu'il pourrait être financé exclusivement à partir des fonds des sponsors privés.

En ce qui concerne le programme PME, des liens étroits ont été noués avec l'Union suisse des arts et métiers, chargée de commercialiser les différents projets. Ici encore, le financement du programme – devisé à 50 millions – devrait être couvert intégralement par les contributions de sponsors. Or la chose est loin d'être assurée.

La troisième tranche du crédit additionnel (50 mio.) doit permettre à la Confédération de soutenir financièrement la mise en œuvre de ces projets, essentiels pour l'identité de l'Expo. La Confédération fait dépendre son engagement du succès des activités de sponsoring par l'économie privée, ainsi que d'autres contributions des ménages privés, d'institutions et de corporations publiques (un franc donné = un franc versé par la Confédération), étant entendu que son engagement total reste limité à 50 millions de francs. Question modalités, l'Association EXPO 2001 pourrait par exemple utiliser les fonds de la Confédération sur une base mensuelle, preuve des engagements fermes des entreprises et autres tiers à l'appui.

Ce mode de financement laisse toutefois planer un doute sur le volume total des fonds disponibles pendant un certain temps encore, ce qui pose à la direction de l'Expo des exigences élevées en termes de contrôle du budget et des échéances. La limitation de la contribution de l'Etat à 50 millions permet de maintenir la pression pour favoriser les économies et redimensionnements possibles.

73 Pas de contribution de la Confédération pour le financement des projets d'exposition du secteur privé

Le Conseil fédéral refuse de libérer les 30 millions supplémentaires demandés par l'Association EXPO 2001 pour le financement d'autres projets d'exposition présentant un intérêt national particulier. Il convient de répéter ici qu'il ne saurait appartenir à la Confédération d'injecter – en sus du financement des projets qui lui sont propres – des moyens financiers supplémentaires pour nombre d'autres projets d'exposition dont le financement, selon le concept de l'Expo, doit être assuré par des sponsors du secteur privé.

8 Conséquences

81 Conséquences financières

811 Prestations de la Confédération

Se basant sur les considérations présentées sous le ch. 72, le Conseil fédéral estime qu'une participation financière supplémentaire de la Confédération pour un montant total de 250 millions de francs est défendable.

L'essentiel des fonds additionnels devra être versé durant les années budgétaires 2000 et 2001. On peut partir du principe que:

- les moyens financiers supplémentaires pour les projets de la Confédération porteront sur les exercices 2000 et 2001;
- la majeure partie des prêts visant à garantir les liquidités de l'Association EXPO 2001 et à couvrir le risque financier de son budget interne devront être versés en l'an 2000;
- les contributions pour le financement des projets d'infrastructure particuliers et du programme PME – dont la réalisation dépend très largement du sponsoring – seront réparties entre les exercices 2000 et 2001.

Il est prévu que les fonds attribués aux projets de la Confédération ne soient pas versés à la direction de l'Expo, mais gérés par la Confédération. A cet effet, il y aura lieu d'introduire un nouvel article Biens et services dans le budget du Secrétariat général du DFE.

Les crédits additionnels demandés par le message ne sont pas inscrits au budget 2000 approuvé par le Conseil fédéral ni prévus dans la planification financière de la législature.

Etant donné que des versements devront déjà être effectués en l'an 2000, le Conseil fédéral annoncera aux commissions des finances des deux Chambres les crédits de paiement qui devront être inscrits au budget 2000. Le Parlement pourra ainsi approuver ces crédits complémentaires avec le vote du budget 2000 durant la session d'hiver 1999.

Le plan financier de la législature 2001 à 2003 devra être adapté en fonction des paiements à effectuer après 2000.

Si les offices fédéraux soutiennent des projets d'exposition, ils doivent le faire dans le cadre de leurs crédits ordinaires.

812 Prestations des cantons et des communes

La contribution supplémentaire de la Confédération sera versée à la condition que les communes et cantons organisateurs tiennent leurs engagements financiers dans les délais fixés.

82 Répercussions sur l'effectif du personnel

L'organisation de l'exposition nationale reste de la compétence de l'Association Expo 2001. Cela étant, le changement intervenant à la direction des projets de la Confédération entraîne un besoin en personnel de l'ordre de 20 postes durant environ trois ans.

9 Prestations en matière de sécurité (Confédération, cantons et communes)

Le message du 22 mai 1996 concernant une contribution de la Confédération à l'exposition nationale 2001 prévoyait déjà que la Confédération, les cantons et les communes mettent à disposition des moyens matériels et du personnel pour assurer la sécurité. A cet égard, on comptait aussi sur l'armée pour apporter un important soutien logistique à l'Expo.

Le Département de la défense, de la protection de la population et des sports soutiendra l'exposition nationale sur le plan matériel et en fournissant du personnel. Ses prestations concernent surtout l'engagement subsidiaire de troupes: d'une part, au profit des cantons organisateurs, dans le domaine de la sécurité publique (soutien de la police), du service sanitaire et des interventions de secours en cas de catastrophe et, d'autre part, sur demande, au profit de la direction de l'Expo.

Il en résultera une charge supplémentaire estimée – en tenant compte des allocations pour perte de gain – à un montant situé entre 25 et 30 millions de francs. L'ordonnance du Conseil fédéral réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors service prévoit qu'en principe ces services sont indemnisés.

Eu égard à l'importance de cet événement national et à la situation financière du projet, les prestations de la Confédération en matière de sécurité ne seront pas facturées, à la condition toutefois que les cantons et les communes fassent de même. L'Association EXPO 2001 s'est assuré auprès des cantons qu'ils ne factureraient pas les prestations qu'ils fourniraient dans le domaine de la sécurité en faveur de l'Expo.

Dans les autres domaines, on s'attachera à trouver des solutions équitables et avantageuses tout en évitant de faire concurrence aux entreprises du secteur privé.

10 Programme de la législation

Vu qu'il n'était pas prévisible qu'une contribution supplémentaire à l'exposition nationale serait nécessaire, le présent projet n'est pas inscrit au programme de la législation 1995 à 1999.

11 Bases légales

Le message du 22 mai 1996 (FF 1996 III 321) précisait au ch. 6 les conditions requises par une contribution de la Confédération à l'exposition nationale en ce qui concerne la constitutionnalité, la nécessité d'une base légale et la forme de l'arrêté. Ces bases sont aussi valables pour le présent arrêté.

12 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 88, al. 2, Cst., l'octroi d'une aide financière supplémentaire à l'exposition nationale nécessite l'approbation de la majorité de tous les membres de chaque conseil.

Budget interne de l'Expo.01: comparatif des budgets 1 et 10 de la direction de l'Expo avec les budgets minimal et maximal selon le rapport Hayek (détail)

a) Dépenses

| | Direction de l'Expo | | Rapport Hayek | |
|--|---------------------|--------------|-----------------------|------------------------------------|
| | Budget 1 | Budget 10 | Minimal (estimate) | Maximal (estimate et risque) |
| En millions de francs | | | | |
| 1. Arteploges | 296.8 | 434.7 | 575.6 | 630.6 |
| - Zone publique | 79.2 | 154.4 | 190.7 | 208.7 |
| - Zone d'exposition | 105.2 | 188.1 | 232.4 | 254.4 |
| - Village de l'Expo | 10.3 | 12.3 | 12.3 | 12.3 |
| - Evénements | 15.0 | - | - | - |
| - Accès trafic privé / parking | 49.6 | 19.3 | 35.1 | 35.1 |
| - Accès transports publics | 11.3 | 4.4 | 4.4 | 4.4 |
| - Terminaux cars | 3.0 | 5.6 | 5.4 | 5.4 |
| - Coûts communs | 23.3 | 50.7 | 85.3 | 100.3 |
| - réserve construction | - | - | 10.0 | 10.0 |
| 2. Arteploges Jura/Helvétique | 13.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 |
| 3. Navigation | 3.0 | 12.5 | 12.5 | 12.5 |
| 4. Restauration | 3.0 | 5.7 | 5.7 | 5.7 |
| 5. Hébergement | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 9.0 |
| 6. Pistes cyclables/parcours sportifs | 14.0 | 14.0 | 14.0 | 12.0 |
| 7. Dépenses propres Expo | 64.7 | 33.2 | 67.3 | 67.3 |
| 8. Evénements propres Expo | - | 68.7 | 92.5 | 92.5 |
| 9. Dépenses communes | 219.2 | 349.9 | 363.6 | 362.3 |
| - Comité stratégique | 15.9 | 17.1 | 17.1 | 17.1 |
| - Direction générale | 16.2 | 27.4 | 27.4 | 27.4 |
| - Sponsoring | - | 25.7 | 33.0 | 33.0 |
| - Marketing/communication | 53.0 | 92.5 | 72.3 | 72.3 |
| - Démarchage | - | - | 15.0 | 12.0 |
| - Finances/environnement / transports | 38.2 | 35.5 | 35.5 | 35.0 |
| - Direction artistique | 21.7 | 36.6 | 36.6 | 36.6 |
| - Direction technique | 17.6 | 48.7 | 48.7 | 48.7 |
| - Management environnemental | 3.9 | 10.9 | 10.9 | 10.9 |
| - Frais financiers | 10.0 | 7.1 | 7.1 | 10.1 |
| - Coûts billetterie | 42.7 | 48.5 | 60.2 | 59.4 |
| Total dépenses propres Expo | 616.7 | 941.6 | 1154.3 | 1212.0 |

b) Recettes

| | Direction de l'Expo | | Rapport Hayek | |
|--------------------------------------|---------------------|--------------|-----------------------|------------------------------------|
| | Budget 1 | Budget 10 | Minimal (estimate) | Maximal (estimate et risque) |
| En millionsde francs | | | | |
| Contributions pouvoirs publics | 194.8 | 194.8 | 194.8 | 194.8 |
| Sponsors Expo | 48.0 | 76.3 | 100 | 100 |
| Sponsors événements | – | 33.1 | 34 | 34 |
| Sponsors infrastructures | – | 150 | 50 | 50 |
| Recettes location Expo | 48.5 | 58.8 | 55.8 | 41.4 |
| Concessions restaurants/hôtels | 40.0 | 30.6 | 27.1 | 25.2 |
| Concessions campings/tentes | 5.4 | 7.2 | 5.9 | 5.5 |
| Merchandising/recettes publicitaires | 19.0 | 26.8 | 20.8 | 19.6 |
| Licences événements | 15.0 | – | – | – |
| Loterie | 5.0 | 5 | 5 | 5 |
| Recettes navigation | 3.0 | – | – | – |
| Recettes transports | 57.1 | 26.9 | 20.2 | 18.8 |
| VIP, accueil | – | 6.2 | 6.2 | 6.2 |
| Entrées Expo | 180.9 | 325.1 | 319.1 | 265.8 |
| Divers | – | 0.8 | 0.8 | 0.8 |
| Total recettes propres Expo | 616.7 | 941.6 | 839.7 | 767.2 |
| Total Delta | 0 | 0 | –314.6 | –444.8 |

Arrêté fédéral concernant un crédit additionnel pour l'exposition nationale

Projet

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 1999¹,
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'al. 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 1^{er} 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

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.

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.