

00.012

**Message
concernant une garantie de déficit en faveur de l'exposition
nationale 2002**

du 23 février 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet d'arrêté fédéral relatif à une garantie de déficit en faveur de l'exposition nationale 2002, en vous proposant de l'adopter.

Veillez croire, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de notre haute considération.

23 février 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Conseil fédéral préconise la mise sur pied d'une exposition nationale en 2002. Il approuve la poursuite des travaux par l'Association Exposition nationale, parce que le projet est en bonne voie:

- *au chapitre de la direction et de l'organisation, les conditions préalables décisives sont réunies ou sont en passe de l'être ;*
- *un budget Expo.02 stabilisé a été soigneusement établi. Grâce à des économies de plus de 350 millions de francs, il est pratiquement équilibré. On peut faire confiance à la Direction de l'exposition pour s'opposer à de nouvelles augmentations et trouver de nouvelles recettes ;*
- *ces derniers mois, l'économie a témoigné de sa confiance dans l'événement, ce qui est encourageant. Si l'objectif fixé par le Conseil fédéral et le Parlement n'est pas encore entièrement atteint, il y a tout lieu d'espérer qu'il le sera et dépassera même finalement les attentes.*

Le Conseil fédéral a donc libéré le crédit additionnel accordé à Expo.02 par l'arrêté fédéral du 16 décembre 1999 aux fins de mettre sur pied l'exposition nationale. Pour se prémunir contre les risques qui subsistent et les événements imprévisibles, Expo.02 attend encore de l'Etat une garantie de déficit. Le Conseil fédéral demande au Parlement d'accorder à Expo.02 une nouvelle garantie de déficit de 338 millions de francs. Il compte que les cantons et les communes concernés apporteront un soutien financier adéquat à l'exposition nationale, diminuant d'autant la garantie de la Confédération.

Message

1 Historique

Le projet consistant à organiser une exposition nationale au début du nouveau millénaire a occupé le Parlement et le Conseil fédéral à différentes reprises ces dernières années. Les messages du Conseil fédéral du 22 mai 1996 (FF 1996 III 321) et du 8 octobre 1999 (FF 1999 8542) permettent de se faire une idée des travaux préparatoires menés jusqu'ici.

Par l'arrêté fédéral du 16 décembre 1999 relatif à un crédit additionnel pour l'exposition nationale, les Chambres fédérales ont donné leur aval à une rallonge de 250 millions de francs au profit d'Expo.02, à savoir:

	en millions de francs
a. Dépenses découlant des projets d'exposition de la Confédération	50
b. Prêt visant à assurer les liquidités et à couvrir le risque financier dans le budget interne de l'Association EXPO 2001	130
c. Contributions au financement de projets d'infrastructure particuliers et du programme PME	50
d. Contributions visant à assurer des liquidités en 1999	20

Dans son message du 8 octobre 1999, le Conseil fédéral a proposé le crédit additionnel de 250 millions de francs, quand l'analyse de la planification et des travaux préparatoires à l'Expo.01, présentée dans le «Rapport sur la situation d'EXPO.01 mandaté par le Comité stratégique» du 24 septembre 1999 (rapport Hayek) a montré que la situation était des plus critiques, tant sous l'angle des finances, que des délais et surtout de la direction. Pour les raisons énumérées ci-dessous notamment et après le report d'une année de l'exposition nationale, le Conseil fédéral et le Parlement ont estimé de leur devoir d'assumer un nouvel engagement financier, qui s'ajoute aux 130 millions de francs (dont 20 millions de francs de garantie de déficit) approuvés en 1996:

- L'exposition nationale est réalisable techniquement dans les délais.
- Les manques constatés dans l'organisation et la direction ont été comblés.
- La Direction de l'EXPO réduit les coûts de 290 millions de francs.
- L'économie participe au financement de l'exposition à concurrence de 380 millions de francs (financement de projets d'exposition et de projets d'infrastructure particuliers, parrainage d'événements, etc.).
- Les cantons et les communes se joignent à la Confédération pour offrir les services de sécurité.

L'arrêté fédéral du 16 décembre 1999 oblige l'Association Exposition nationale à présenter des rapports périodiques sur l'avancement du projet et la situation financière. De plus, la libération des prêts par le Conseil fédéral est subordonnée à la preuve que les conditions concernant la participation de l'économie, la réduction des coûts et l'augmentation des recettes sont remplies.

A ce propos, et plus généralement sur le résultat du travail qu'ils ont fourni ces trois derniers mois, le Comité directeur et la Direction générale d'Expo.02 ont remis au Conseil fédéral le 20 janvier 2000 un rapport et une documentation très complète.

2 Rapport du Comité directeur de l'Association Exposition nationale en date du 20 janvier 2000

Le Comité directeur de l'Association Exposition nationale a formulé de la manière suivante les résultats de ses travaux et de ses réflexions dans le rapport présenté au Conseil fédéral le 20 janvier 2000:

- 1. Le Comité directeur propose au Conseil fédéral de réaliser l'Exposition nationale en 2002 sur la base du projet actuel et du budget Expo.02.*
- 2. Le Comité directeur attend du Conseil fédéral une décision et un mandat clairs de poursuivre ou de ne pas poursuivre la réalisation de l'Exposition nationale.*
- 3. Le Comité directeur requiert des pouvoirs publics une garantie de déficit de 320 millions de francs. Ce n'est qu'à cette condition que le Comité directeur peut assumer la responsabilité de la réalisation du projet.*
- 4. Le Comité directeur demande à la Confédération de renoncer partiellement aux recettes provenant de la TVA et de renoncer à percevoir un intérêt sur le crédit additionnel.*

Un rapport complet et deux analyses approfondies de la société londonienne «Grant Leisure Group» étaient les travaux et réflexions qui ont conduit aux demandes suivantes:

- Le projet prévoyant quatre arteplages fixes et un arteplage mobile est maintenu.
- Les scénarios «no limits» (suppression d'un ou de plusieurs arteplages, concentration sur un site, etc.) ne permettent pas d'atteindre les buts fixés à la manifestation, ni en termes d'économies, ni en termes de calendrier, ni en termes de capacité d'accueil. Leur potentiel de réduction des coûts est minime; la capacité et le nombre d'entrées chutent jusqu'à devenir incompatibles avec le caractère national de la manifestation; enfin, ces scénarios impliquent un report d'un ou deux ans.
- Etant admis le maintien du projet actuel, un travail minutieux d'examen des postes du budget, de recherche d'économies et de remise en question de certaines composantes du projet «jusqu'à la limite de la rupture» aboutit aux résultats suivants:

Vérification du budget Hayek: le point de départ (budget Hayek + coûts du report à 2002, sans compter les risques supplémentaires estimés à 170 millions de francs par le rapport Hayek = 1618,5 millions de francs) doit être corrigé de 188,4 millions de francs pour atteindre 1806,9 millions de francs; l'analyse détaillée a en effet montré que les dépenses dépassent le risque chiffré à 170 millions de francs par le rapport Hayek.

Economies: sur la base (vérifiée) de 1806,9 millions de francs, le budget est réduit de 357,3 millions de francs grâce à des mesures d'économie.

Equilibre du budget: pour équilibrer le budget d'Expo.02, il faut encore prévoir une nouvelle réduction correspondant à la taxe sur la valeur ajoutée et aux intérêts à payer sur le prêt de la Confédération.

Garantie des imprévus et des risques: les particularités de l'Exposition nationale, qui n'est pas une entreprise conventionnelle et ne dispose pas de fonds propres, impliquent, si l'on veut établir un budget crédible et assurer les liquidités, de disposer d'une garantie de déficit de 320 millions de francs.

- En matière de liquidités, le plan financier montre qu'Expo.02 dépend déjà au premier semestre 2000 du prêt approuvé par le Parlement le 16 décembre 1999. A partir de 2001, il lui faudra encore plus de liquidités (jusqu'à 140 millions de francs en novembre 2001), qui ne pourront être obtenues que s'il existe une garantie de déficit de l'Etat.
- Le budget d'Expo.02 implique encore 40 projets d'exposition (dont ceux de la Confédération et des cantons) et une réduction d'environ trois semaines de la durée de l'exposition. Le projet ne pourrait survivre à d'autres économies: la confiance qu'il inspire et son attrait seraient minés, les recettes réduites en conséquence et les risques augmenteraient d'autant.
- A ce jour, la participation de l'économie à concurrence de 380 millions de francs n'est pas pleinement garantie. En janvier 2000, les montants assurés (contrats signés, promesses d'engagements fermes) s'élevaient à environ 289 millions, les montants optionnels (avant-projets en négociation) à environ 57 millions, soit au total 346 millions de francs.
- Retombées économiques: l'Expo.02 devrait induire, selon les estimations fournies par une étude de l'Université de Neuchâtel, des revenus de l'ordre de 2,2 milliards de francs (dont 1,2 milliard pour la seule région où se tiendra l'exposition), ce qui correspond à 17 500 emplois/an.
- Les coûts de l'abandon, au début de l'an 2000, des travaux en vue de l'exposition nationale se chiffrent à 344 millions de francs. Le déficit serait couvert par le crédit additionnel.

Le rapport en arrive à la conclusion qu'on dispose aujourd'hui d'un projet vérifié, équilibré, cohérent, disposant d'un budget stabilisé et réaliste de 1,4 milliard de francs. Néanmoins, sa réalisation suppose une garantie de déficit pour régler le problème des réserves et des risques.

3 Libération du crédit additionnel

Le Conseil fédéral, se référant au rapport de l'Association Exposition nationale, a pris le 26 janvier 2000 une décision quant au crédit additionnel destiné à Expo.02 conformément à l'arrêté fédéral du 16 décembre 1999 sur l'organisation de l'exposition nationale. Il devait en outre juger si les conditions posées dans l'arrêté quant à la participation de l'économie et au budget étaient remplies.

Le Conseil fédéral était conscient, ce faisant, que la participation exigée de l'économie à hauteur de 380 millions de francs ne pouvait encore être complètement assurée et que les modifications apportées au budget, entraînant des économies de 357 millions de francs, ne suffiraient pas à équilibrer celui-ci au niveau du plafond approximatif de 1,3 milliard de francs.

D'autre part, une évolution s'est dessinée ces derniers mois, qui plaide en faveur de la poursuite des travaux et de la réalisation d'Expo.02. On a pu constater en effet

- qu'aux chapitres de la direction et de l'organisation, les conditions impératives sont remplies ou en voie de l'être sous peu;
- qu'il existe un budget Expo.02 soigneusement établi;
- que l'économie a témoigné d'une confiance plus grande dans le projet ces derniers mois de sorte que les objectifs, s'ils ne sont pas pleinement atteints, semblent maintenant à portée de main.

Le Conseil fédéral préconise donc la réalisation de l'exposition nationale en 2002 et la poursuite des travaux par l'Association Exposition nationale dans la direction indiquée par le Comité directeur d'Expo.02. Il a par conséquent débloqué le crédit additionnel.

Mais c'est encore insuffisant pour assurer le succès de l'exposition nationale. La Direction de l'exposition fait dépendre la poursuite des travaux de l'octroi d'une garantie de déficit couvrant les risques qui subsistent, et de la création d'une réserve pour les imprévus. Si le Conseil fédéral et le Parlement tiennent à ce que l'Expo.02 soit réalisée, ils doivent entrer en matière sur les nouvelles requêtes du Comité directeur.

4 Garantie de déficit

4.1 Budget Expo.02

Le message du 8 octobre 1999 concernant un crédit additionnel de la Confédération d'un montant de 250 millions de francs partait de l'hypothèse que ces fonds, cumulés aux économies, permettraient d'équilibrer le budget même en ajoutant les coûts engendrés par le report d'une année de l'exposition.

Ces considérations s'appuyaient sur le budget «*estimate*» du rapport Hayek, qui jugeait toutefois qu'il existait des risques non couverts pour quelque 170 millions de francs, et soulignés expressément par le Conseil fédéral dans son message du 8 octobre 1999 (ch. 71).

Le Comité directeur s'est lui aussi appuyé sur le «budget Hayek» pour la suite de ses travaux, en y incluant les frais de report, soit 80 millions de francs. Une analyse détaillée de chaque poste a montré que le budget devait être augmenté de risques supérieurs aux estimations du rapport Hayek (170 millions de francs); réévalués, ils atteignent 188,4 millions de francs en tout, ce qui porte le budget à un total de 1806,9 millions de francs. Appelé «base de travail», ce budget a précisé servi à établir l'actuel budget Expo.02. On a une fois encore étudié toutes les possibilités d'économies, d'un côté, et d'augmentation des recettes, de l'autre, pour aboutir à une réduction de 357 millions de francs par rapport au budget «base de travail».

Le budget Expo.02 prévoit des recettes de 1401 millions de francs et des dépenses de 1439,5 millions. Le déficit de 38 millions de francs correspond au montant de la taxe sur la valeur ajoutée (34 millions de francs) et au service des intérêts sur le prêt de la Confédération (4 millions de francs).

Tableau 1:

Comparaison entre les budgets «Hayek», «Base de travail» et «Expo.02»

Coûts

	Budget Hayek	Base de travail	Budget Expo.02
	en millions de francs		
1. Arteplages	575,6	706,0	562,4
– Construction	414,7	505,0	416,2
– Autres coûts d’infrastructure	10,1	9,4	13,2
– Direction exploitation, services aux visiteurs, sécurité	98,9	127,5	73,3
– Accès trafic privé	35,1	37,4	27,5
– Accès trafic public	4,4	4,4	3,0
– Accès trafic cars	3,3	3,6	4,2
– Logistique	4,1	4,4	4,2
– Télécommunications et gestion de l’information	5,0	14,4	20,9
2. Arteplage Jura	20,0	20,0	15,5
3. Navigation	12,5	23,5	23,7
4. Restauration	5,7	6,9	6,7
5. Hébergement	3,0	3,6	4,1
6. Pistes cyclables	14,0	14,0	10,5
7. Expositions – réalisation et exploitation	67,3	70,6	97,2
8. Evénements	92,5	180,1	128,0
9. Dépenses communes	363,7	462,0	366,6
– Association Expo – Comité stratégique	17,0	20,4	16,9
– Direction générale – Administration	27,4	32,4	38,1
– Parrainages	33,0	45,8	33,2
– Marketing, communication et relations publiques	87,3	109,1	81,8
– Finances, trafic, tourisme et environnement	35,5	40,0	37,2
– Direction artistique	36,6	39,8	38,9
– Direction technique	48,7	56,9	53,2
– Gestion de l’environnement	10,9	11,5	9,2
– Frais financiers	7,1	18,1	13,1
– Entrées billetterie	60,2	88,1	45,0
Total coûts budget interne*	1154,3	1486,7	1214,7
Expositions – Réalisation et exploitation	265,8	282,8	177,2
Evénements – Coûts externes	81,0	—	—

Parkings – Coûts externes	17,9	17,9	28,1
Navigation – Coûts externes	19,5	19,5	19,5
Total coûts budget externe*	384,2	320,2	224,8
Total coûts*	1538,5**	1806,9	1439,5

Recettes

	Budget Hayek	Base de travail	Budget Ex- po.02
	en millions de francs		
1. Parrainage	239,8	270,9	356,9
– Partenaires d'exposition – pour location	55,8	66,6	66,0
– Partenaires d'exposition – pour réalisation, exploitation	—	—	89,7
– Partenaires officiels	80,0	73,2	73,2
– Partenaires produits/services	20,0	1,6	1,6
– Partenaires PME	50,0	70,0	70,0
– Partenaires événements	34,0	59,5	56,5
2. Contributions publiques	194,8	365,0	365,0
3. Billetterie	319,1	295,5	295,5
4. Produits dérivés/ventes/loterie	25,8	30,5	42,2
5. Trafic privé	20,2	19,3	23,1
6. Restauration	27,1	20,8	18,4
7. Hébergement	5,9	10,6	3,6
8. Événements – recettes directes	—	60,5	53,0
9. Services aux visiteurs	6,2	6,1	10,9
10. Autres recettes directes	0,8	8,8	7,7
Total recettes budget interne*	839,7	1088,0	1176,2
Partenaires d'exposition – Economie, Confédération, cantons	194,2	263,4	177,2
Partenaires événements	27,5	—	—
Entrées événements	58,5	—	—
Trafic privé – Recettes externes	37,4	17,9	28,1
Navigation – Recettes externes	—	19,5	19,5
Total recettes budget externe*	317,6	300,8	224,8
Total recettes*	1157,3	1388,7	1401,0
Résultat budget interne*	– 314,6	– 398,7	– 38,5
Résultat budget externe*	– 66,6	– 19,4	—
Résultat*	– 381,2	– 418,1	– 38,5

* Des écarts minimes s'expliquent par les montants arrondis.

** Sans les coûts du report (80 millions de francs)

4.2

Problèmes en suspens et requêtes de l'Association Exposition nationale

Dans sa réponse du 20 janvier 2000 au mandat du Conseil fédéral du 4 octobre 1999, le Comité directeur a attiré l'attention du Conseil fédéral sur différents problèmes en suspens et présenté de nouvelles requêtes:

- Le budget Expo.02 ne dispose pas de réserves en cas d'imprévu et l'Association Exposition nationale n'a pas de fonds propres qui lui permettraient d'assumer, si nécessaire, les risques qui se réaliseraient ou les imprévus. Le Comité directeur demande donc aux pouvoirs publics de lui accorder une garantie de déficit de 320 millions de francs.
- La planification des besoins en liquidités montre qu'au premier semestre 2000 déjà, Expo.02 dépendra du prêt consenti par le Parlement le 16 décembre 1999. A partir de 2001, il faudra disposer de plus de liquidités qui, aux dires du Comité directeur, ne peuvent être trouvées que si l'on est assuré d'une garantie de l'Etat en cas de déficit.
- Comme le budget Expo.02 n'est pas encore tout à fait équilibré et que le projet d'exposition nationale ne peut plus s'accommoder de nouvelles économies, le Comité directeur demande à la Confédération de renoncer à percevoir des intérêts sur le prêt qu'elle accorde à l'Expo et de l'exonérer de la part non récupérable de la TVA.

Ces requêtes sont présentées en détail et commentées aux chiffres suivants.

4.3

Appréciation des requêtes de l'Association Exposition nationale

4.3.1

Couverture des risques

Requête de l'Association Exposition nationale:

L'Etat accorde une garantie de déficit de 320 millions de francs (y compris les 20 millions de francs déjà octroyés par l'arrêté fédéral du 10.12.1996).

Développement:

Certains risques (évolution des coûts, sous-évaluation de certains postes du budget, etc.) ou des événements non pronostiqués (fréquentation de l'Expo ou des événements inférieure aux attentes, intempéries, etc.) ne sont pas à exclure. Le montant de 320 millions de francs ne relève pas du hasard. Il est le fruit d'une recherche et d'une évaluation des risques pour chaque poste du budget. La garantie de déficit est indispensable pour répondre à des problèmes de liquidités. En effet, dès le début de 2001, l'Expo devra, selon la planification des liquidités, se procurer de nouveaux moyens, ce qui sera impossible sans la garantie de déficit.

Commentaire:

Le Conseil fédéral a toujours attiré l'attention – en particulier dans son message du 8 octobre 1999 et lors des délibérations au Parlement – sur le fait que le projet, même en tenant compte du crédit additionnel de 250 millions de francs, présentait des risques résiduels.

Convaincu par le travail fourni ces derniers mois par l'Association Exposition nationale, le Conseil fédéral préconise la réalisation d'Expo.02 et approuve la poursuite des travaux par l'Association, dans la direction maintenant fermement choisie. En bonne logique, il doit donc entrer en matière sur la demande de couverture des risques et proposer au Parlement de voter la garantie de déficit appropriée.

Aux yeux du Comité directeur, cette garantie est indispensable à la poursuite de ses travaux, étant donné que le budget Expo.02 est une estimation systématique des charges et recettes attendues, mais ne contient aucune réserve pour les imprévus. Dans sa missive au Conseil fédéral du 20 janvier 2000, le Comité directeur affirme:

Dans le cadre d'une budgétisation crédible, l'obtention d'une garantie de déficit de 320 millions de francs apparaît comme étant la seule réponse adéquate à la problématique. L'incorporation d'une réserve budgétaire d'au moins 10 % et la demande d'une garantie de déficit pour couvrir les risques résiduels serait une solution moins bonne que celle de conserver un budget de 1,4 milliard tout en instaurant une discipline budgétaire permettant de tout mettre en œuvre pour ne pas utiliser la garantie de déficit de 320 millions de francs.

Ce montant ne relève pas du hasard. Il est le fruit d'une recherche et d'une évaluation des risques de chaque poste du budget¹ et, selon cette évaluation, correspond au pire des cas («worst case»).

Il est essentiel, en cas de besoin et afin que l'Expo dispose d'une marge de manœuvre indispensable à la gestion d'un tel projet, que la garantie de déficit puisse être actionnée pour répondre à des problèmes de liquidités.

En tout état de cause, il semble que la garantie de déficit soit en l'occurrence l'instrument le mieux adapté compte tenu de l'objectif. A la condition toutefois que la manifestation soit d'intérêt national et ne puisse avoir lieu sans le soutien de la Confédération. En outre, les garanties de déficit ne devraient pas entraîner automatiquement des contributions fixes de l'Etat, et c'est pourquoi il est important d'avoir un budget stable et fiable.

Le Comité directeur s'est attaché dans l'intervalle à arrêter de nouveaux processus décisionnels et de nouveaux mécanismes de contrôle, pour garantir autant que faire se peut que le budget soigneusement préparé sera tenu et qu'il ne sera pas nécessaire de faire appel à la garantie de déficit. Celle-ci n'interviendra qu'en cas de problèmes échappant aux possibilités de prévision de la direction, et insolubles si l'on s'en tient au plafond actuel des coûts.

Cela étant, le Conseil fédéral estime que les critères justifiant l'octroi à Expo.02 d'une garantie de déficit sont remplis.

La garantie de déficit est également l'instrument qui permettra à l'Expo de se procurer, en cas de besoin et à titre temporaire, les crédits bancaires qui lui assureront des liquidités. Conformément à la planification en la matière, l'Expo aura besoin dès janvier 2001, de fonds supplémentaires, dont le maximum devrait être atteint en automne 2001, soit environ 140 millions de francs sur la base du budget Expo.02 de 1,4 milliard de francs. Sans la garantie de déficit des pouvoirs publics, l'Expo aura de la peine à trouver des bailleurs de fonds. Pour des raisons juridiques, il ne sera

¹ L'entreprise Emeresse S.A. a analysé le budget Expo.02 et évalué les risques de déficit dans son étude «Management des risques et de la sécurité/Analyse des risques financiers/Rapport sur le budget n° 12 après mesures/10.1.2000».

cependant pas possible de réserver tout ou partie de la garantie à la seule couverture de crédits bancaires.

4.3.2 **Taxe sur la valeur ajoutée**

Requête de l'Association Exposition nationale:

Que l'Expo soit mise au bénéfice d'une remise totale ou partielle de la taxe sur la valeur ajoutée, budgétisée à 34 millions de francs (TVA non récupérable par l'Expo).

Développement:

Il manque, pour réaliser l'équilibre du budget, un montant équivalent à la TVA et aux intérêts sur le prêt de la Confédération. Le message du 8 octobre 1999 présupposait que l'économie offrirait une contribution égale à celle de la Confédération. Les donateurs privés font cependant valoir que l'équilibre est rompu du fait que la Confédération récupère une partie de sa contribution sous la forme des recettes qu'elle engrange au titre de la TVA.

Commentaire:

Il n'est pas possible, juridiquement, d'exempter l'Expo de la taxe sur la valeur ajoutée. L'ordonnance en vigueur ne prévoit pas ce genre de mesure. Aux termes de la loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2001, une remise d'impôts aux termes de l'art. 51 n'est envisageable que dans le cadre d'une procédure concordataire judiciaire. En l'absence d'une base légale suffisante, l'Expo ne peut bénéficier d'un traitement de faveur.

La question d'une éventuelle remise d'impôts au profit de l'Expo ne devrait même pas se poser, si l'on admet que l'Expo choisit la variante qui lui est la plus favorable dans le cadre de l'optimisation fiscale. En effet, selon cette variante, elle pourrait faire usage de l'option consistant à imposer au taux réduit les recettes résultant de la vente des billets d'entrée. Cette option ne serait toutefois pas autorisée si ces billets incluaient d'autres prestations imposables – comme le transport entre les arteplices. Dans ce cas, les recettes de billetterie sont taxées sans autre au taux normal.

Si l'Expo se décide pour cette option (imposition des billets d'entrée), son chiffre d'affaires imposable augmente certes, et partant le montant d'impôt dû. Mais par ailleurs, la part du chiffre d'affaires exclue du champ de l'impôt se réduit, ce qui a pour conséquence que la déduction de l'impôt préalable doit être réduite d'un pourcentage plus faible.

La structure des recettes et des dépenses telle qu'elle apparaît dans le budget soumis montre que l'Expo présente dans son décompte avec l'Administration fédérale des contributions, sur la base de l'excédent de l'impôt préalable, un solde créancier et non pas une dette qu'on pourrait lui remettre. Selon le budget, la taxe sur la valeur ajoutée prélevée sur le chiffre d'affaires imposable budgétisé par l'Expo se monte à environ 46 millions de francs. Elle a le droit, d'autre part, de déduire l'impôt préalable sur ses dépenses. Résultat final: 86 millions de francs, dont à déduire 27 millions de francs que représentent les subventions non imposables et le chiffre d'affaires exempté de l'impôt. Restent 59 millions de francs à déduire au titre de l'impôt préalable. Il subsiste cependant un excédent de l'impôt préalable au profit de l'Expo,

qui n'est plus de 40, mais de 13 millions de francs. Les 27 millions de francs de réduction de la déduction de l'impôt préalable restent donc à sa charge.

Nonobstant l'excédent de l'impôt préalable, la Confédération perçoit sur toutes les transactions entre l'Expo et ses partenaires contractuels une TVA qui ne peut être récupérée par l'Expo. D'une part, l'Expo elle-même, comme on l'a dit, ne peut déduire la totalité de l'impôt préalable qui frappe ses dépenses, mais elle doit réduire cette déduction pour les raisons susmentionnées. D'autre part, pour des raisons de politique des prix, elle ne peut reporter totalement l'impôt frappant son chiffre d'affaires, de sorte qu'elle devra elle-même assumer une part – environ 7 millions de francs – de l'impôt dû, qui se monte à 46 millions de francs.

Dans ces conditions, il reste à l'Expo, selon les chiffres inscrits à son budget, à payer un impôt de 34 millions de francs, composé des 27 millions de la réduction de la déduction de l'impôt préalable et des 7 millions de l'impôt non transférable.

4.3.3 Intérêts sur le prêt

Requête de l'Association Exposition nationale:

Qu'on renonce à lui faire payer des intérêts sur le prêt de 130 millions de la Confédération.

Développement:

Le budget d'Expo.02 ne sera équilibré que si la Confédération, en plus de la compensation de la charge par réduction de l'impôt préalable et les impôts non transférables, renonce également au prélèvement des intérêts.

Commentaire:

L'art. 2, al. 1, de l'arrêté fédéral du 16 décembre 1999 oblige à percevoir un intérêt sur le prêt. Y renoncer totalement semble exclu.

Toutefois, l'Administration fédérale des finances peut concéder un intérêt préférentiel. Elle l'a fixé à 1 %, ce qui porte les intérêts du prêt à environ 4 millions de francs inscrits au budget d'Expo.02 (au lieu des 17 millions de francs calculés par l'Expo sur la base d'un intérêt au taux du marché).

4.4 Appréciation d'ensemble

Après avoir examiné une à une les requêtes de l'Association Exposition nationale, à savoir l'octroi d'une garantie de déficit, la remise de la TVA et la renonciation aux intérêts sur le prêt de la Confédération, on peut conclure qu'il y a de bonnes raisons d'accorder la garantie de déficit demandée, mais que par contre et notamment pour des motifs juridiques, il ne semble pas possible d'exonérer l'exposition nationale du paiement de la TVA, ni de renoncer totalement à percevoir des intérêts sur le prêt consenti par la Confédération.

Pour que le budget Expo.02 soit équilibré, la contribution de la Confédération devrait être augmentée d'un supplément proportionnel aux 38 millions de francs représentant la taxe sur la valeur ajoutée et le paiement des intérêts sur le prêt de la Confédération. Il semble toutefois plus judicieux d'augmenter le montant de la garantie

de déficit. S'ajoutant aux 320 millions de francs nécessaires, les 38 millions de francs demandés en supplément porteraient la garantie à 358 millions de francs, dont 20 millions ont déjà été approuvés par l'arrêté fédéral du 10 décembre 1996.

Un crédit d'engagement de 338 millions de francs est donc proposé pour couvrir la garantie de déficit au profit de l'exposition nationale 2002.

Ce crédit d'engagement ne sera réclamé que si Expo.02 devait effectivement solder ses comptes par un excédent de dépenses. En d'autres termes, une fois présenté le décompte final et sur la base de chiffres et de faits prouvés, il sera temps de décider dans quelle mesure la Confédération couvrira sa part de l'excédent de dépenses sur la base de la garantie de déficit qu'elle a accordée à Expo.02.

5 Participation des cantons et des communes

Le Conseil fédéral part de l'idée que les cantons et les communes concernés participeront à la garantie de déficit de 338 millions de francs.

Il a abordé la question à la Conférence des directeurs cantonaux des finances et avec les communes, et s'est dit convaincu que leur participation à la sécurité financière de l'exposition nationale était un élément non négligeable du succès de la manifestation.

Il a dit son espoir de voir la participation des cantons et des communes et celle de la Confédération rester dans le même rapport que les contributions promises jusqu'ici (360 millions pour la Confédération et 85 millions pour les cantons et les communes organisateurs), avec cette réserve que les augmentations de la garantie de déficit motivées par le paiement de la TVA et des intérêts seront couvertes exclusivement par la Confédération.

Il convient de rappeler à ce propos que dans son message du 8 octobre 1999, le Conseil fédéral avait déjà dit qu'il espérait que les cantons et les communes, comme la Confédération, assureraient gratuitement les services de sécurité.

Le budget Expo.02 part du principe que toutes les prestations ayant trait à la sécurité sont fournies gratuitement, ce qui allège ce budget de 28 millions de francs. Les négociations avec les cantons et les communes qui accueillent la manifestation sont terminées. La renonciation des autres cantons – portant sur 6 millions de francs – se fait encore attendre. Le bureau de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police a fait valoir que la prise en charge des coûts des engagements de police intercantonaux devait être débattue en même temps que celle d'éventuelles garanties de déficit.

6 Survol historique de la garantie de déficit – un aspect de notre culture politique

Une garantie de déficit peut contribuer à la réussite de projets intéressants, mais qui ne pourraient être réalisés sans un engagement des pouvoirs publics. Toutefois, octroyer une garantie de déficit ne revient pas à «donner un chèque en blanc» dont il serait absurde de ne pas faire usage.

Bien que portant sur des cas différents, l'expérience montre que des projets fort attrayants n'ont pu se concrétiser que grâce à une garantie de déficit, sans qu'on ait utilisé chaque fois toute la somme arrêtee.

L'exposition nationale de 1964 à Lausanne n'est certes pas la meilleure illustration de l'effet recherché avec cet instrument: non seulement les garanties de déficit initialement prévues de 17,5 millions de francs (message du 22 septembre 1961) ont été épuisées mais il a fallu également transformer le prêt d'au moins 28 millions de francs, octroyé ultérieurement par la Confédération (message du 15 septembre 1964), en une garantie de déficit, également entièrement utilisée. Cela dit, l'Expo 64 – décrite par ailleurs comme grandiose par ceux qui l'ont vécue –, n'est pas représentative de l'expérience accumulée avec la garantie de déficit.

On trouve en effet des exemples plus caractéristiques dans le domaine du sport, comme le soutien régulièrement fourni pour les championnats du monde ou d'Europe en vertu de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports. Ces dernières années, les sommes en jeu ont oscillé entre près de 100 000 francs et à peine 5000 francs. Selon l'intérêt manifesté par le public, elles ont été entièrement employées ou seulement partiellement, voire pas du tout.

S'agissant de projets plus complexes, on peut citer les festivités organisées à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération. Le 1^{er} juin 1988, le Conseil fédéral a demandé un crédit-cadre de 55 millions de francs. L'arrêté fédéral du 7 octobre 1988 parle d'un crédit-cadre de 65 millions de francs dont 10 millions de francs sont prévus au titre de garantie de déficit. Le Parlement entendait manifestement éviter que le projet ne se crispe dans une attitude marquée par la frilosité. Objectif atteint: la garantie de déficit n'a pas été mise à contribution; les caisses fédérales ont même bénéficié d'un montant d'environ 3 millions de francs sous l'article rassemblant les recettes non prévues provenant de dépenses antérieures.

En vue de l'organisation des jeux olympiques d'hiver 2002 et 2006 à Sion, deux garanties de déficit de 30 millions de francs chacune ont été octroyées. Elles n'ont certes pas été utilisées puisque les Jeux n'auront pas lieu en Suisse, mais elles ont donné un signal fort et joué un rôle important de catalyseur pour les candidatures.

La garantie de déficit allouée pour le 100^e anniversaire du Congrès sioniste de 1897 à Bâle se montait à 100 000 francs. Seuls 80 000 francs ont été utilisés. Cet exemple récent montre comment des garanties de déficit peuvent encourager des projets de rayonnement national et international sans qu'on doive considérer la garantie comme de l'argent perdu d'avance.

Que de nombreuses garanties de déficit ne soient pas complètement épuisées s'explique par la culture politique de notre pays. Malgré quelques signes d'érosion regrettables, on a toujours conscience qu'il faut savoir user avec réserve de l'argent disponible le cas échéant car c'est celui du contribuable. C'est pourquoi le Conseil fédéral soutient à l'heure actuelle cet instrument dont la portée et l'efficacité dépendent avant tout de la personnalité et du talent organisationnel des dirigeants des projets ainsi encouragés.

Le Conseil fédéral estime que le Comité directeur de l'Association Exposition nationale mettra tout en œuvre pour réaliser l'Expo.02 avec un plafond des dépenses avoisinant 1,4 milliard de francs et pour en garantir le succès. Les éléments présentés ci-après permettent de considérer que les conditions actuelles sont bonnes.

7.1**Conception de l'exposition; avancement des travaux préparatoires**

Une exposition nationale s'adresse à l'ensemble du pays: Expo.02 reste une Expo pour tous. Le projet est ambitieux: Expo.02 «entend montrer de quoi la Suisse est capable», que ce soit sur les plans culturel, social, politique ou économique.

Expo.02 n'a pas à redouter une comparaison avec le projet Expo.01. La refonte de ce premier projet a permis d'en étoffer la substance, d'en extraire les caractéristiques essentielles en renonçant judicieusement à certains éléments secondaires. Résultat: plus claire et plus convaincante, Expo.02 apparaît comme l'optimisation d'Expo.01.

Expo.02 a choisi une approche thématique plutôt qu'encyclopédique. Les thèmes traités sont accessibles à chacun car ils nous concernent tous dans notre réalité. Ils s'articulent selon cinq axes, représentant cinq dialectiques fondamentales: pouvoir et liberté, nature et artifice, l'instant et l'éternel, l'univers et moi, sens et mouvance. Ces thèmes prendront corps dans des mises en scène et des scénarios afin de créer un jeu qui, alliant histoire, présent et avenir, fait la part belle à l'imagination.

L'offre globale est certes moins volumineuse en raison de la diminution du nombre d'expositions – au minimum 40 tout de même ou au moins 10 par artepilage –, ce qui modifie également l'importance relative de ses différentes composantes, mais les exigences qualitatives restent très élevées et sont posées en fonction du public. L'exposition nationale se veut non seulement diversifiée et intéressante, mais elle veut «toucher le cœur et l'esprit des gens». Car Expo.02 ne se borne pas à additionner les expositions, des manifestations d'une grande richesse et diversité sont également prévues: théâtre et performances, concerts classiques, musique folklorique ou pop, spectacles de danse, sport, etc. sans oublier les parcs d'attraction, l'animation de rue, les restaurants et les possibilités d'achat.

Le professionnalisme et l'atmosphère de cette entreprise étant décisifs, une «direction d'exploitation» a été mise sur pied. Expo.02 est certaine de pouvoir tenir les délais: le report d'une année offre suffisamment de temps pour garantir la mise en place des infrastructures techniques et logistiques, de même que pour compléter et affiner dans la foulée le programme de l'exposition et des événements.

7.2**Mesures en matière d'organisation et de gestion**

En matière de gestion et d'organisation, les améliorations sont évidentes. La désignation d'un Comité directeur en est l'élément décisif: l'exposition dispose désormais au niveau stratégique d'un organe de gestion efficace, ayant les compétences requises. L'ancien Comité stratégique a été transformé en Assemblée générale de l'Association Exposition nationale et conserve les attributions prévues par la loi. Cette évolution a exigé plusieurs modifications des statuts.

Le Comité directeur et la Direction générale ont fait leurs preuves puisqu'ils ont su créer à tous les niveaux – notamment dans les milieux politique et économique –, la confiance nécessaire à une collaboration fructueuse. Le 2 février 2000, le Comité directeur s'est doté d'un nouvel organigramme. Il a en outre pris plusieurs décisions concernant le personnel et l'organisation, ce qui a encore amélioré le climat de travail. Les postes de direction – présidence de la Direction générale, direction des finances et direction du marketing – sont définitivement repourvus. La présidente de la Direction générale va à l'avenir davantage se consacrer, en disposant de meilleurs instruments, à tous les aspects du controlling stratégique. La création d'une «direction d'exploitation» permet de donner à l'aspect entrepreneurial de l'exposition toute l'importance qu'il mérite au sein même de la Direction générale. Les compétences des autres directions ont été clarifiées.

Le Conseil fédéral a quant à lui créé les conditions nécessaires afin que les projets de la Confédération puissent être planifiés avec le professionnalisme requis et réalisés avec succès. Notons que sur ce plan également, il n'existe aucune réserve pour les risques et les imprévus.

7.3 L'engagement global de l'économie

Lorsque le Comité directeur a remis son rapport, les engagements fermes pris par l'économie n'atteignaient pas encore les 380 millions de francs requis. Mais l'évolution est suffisamment encourageante pour que le Conseil fédéral considère que l'objectif fixé sera atteint dans les prochains mois et pourra même être dépassé à moyen terme. Le Comité directeur partage cet avis puisqu'il prévoit 454 millions de francs au titre de contributions globales dans le budget Expo.02 au titre des parrainages.

Depuis que le Conseil fédéral a décidé d'octroyer le crédit additionnel, l'économie manifeste davantage d'intérêt, ce qui laisse supposer que les contributions attendues des parrainages pourront très vraisemblablement être atteintes dans les mois à venir.

Tableau 2: Engagement global de l'économie (état au 22 février 2000):

	acquis	optionnel	total
	en millions de francs		
Partenaires officiels	67,5	0,0	67,5
Partenaires produits et services	4,8	6,0	10,8
Partenaires d'exposition	180,0	21,6	201,6
Projets spéciaux	30,0	22,0	52,0
Partenaires événements	12,0	14,1	26,1
Programme PME	2,4	0,1	2,5
Total	296,7	63,8	360,5

Les montants acquis (contrats signés et promesses d'engagements fermes) s'élèvent actuellement à près de 297 millions de francs, les montants optionnels (avant-projets en négociation) à quelque 64 millions de francs, ce qui donne au total plus de 360 millions de francs.

7.4 Budget

Le Comité directeur présente, pour le projet d'exposition nationale qu'il a remanié, un budget soigneusement établi dont le plafond des dépenses est stabilisé à environ 1,4 milliard de francs (cf. ch. 41).

Il manque grosso modo 38 millions de francs pour que le budget soit équilibré, ce qui correspond à la charge due à la réduction de l'impôt préalable et non transférable (ch. 432) et au montant résultant du paiement des intérêts pour le prêt de la Confédération (ch. 433).

7.5 Engagements et controlling

Le Comité directeur a clairement réaffirmé son objectif: mettre sur pied l'exposition nationale dans les limites du budget prévu sans recourir à la garantie de déficit.

Cela signifie qu'en cas de dépenses imprévues, une solution sera d'abord cherchée dans le cadre du budget d'Expo.02. Sont notamment concernées les imprécisions des estimations budgétaires tant quantitatives que qualitatives, les différences intervenant dans les estimations des coûts des différents éléments ou des prix unitaires en raison des fluctuations du marché, ainsi que les modifications résultant de l'expérience acquise en cours de projet.

On adoptera par ailleurs la même attitude face aux incertitudes et aux modifications imposées par des changements d'objectifs ou d'exigences extérieurs au projet. La garantie de déficit n'est pas considérée comme oreiller de paresse permettant de parer à des problèmes, qu'ils soient anciens ou nouveaux.

Le Comité directeur s'engage à utiliser les instruments nécessaires à la surveillance stricte des coûts, des liquidités et des délais, aptes à déceler suffisamment tôt tout écart afin de pouvoir prendre des mesures pour y remédier. Il s'agit d'exercer une surveillance permanente du budget au moyen de budgétisations trimestrielles et annuelles et d'élaborer un rapport mensuel sur les écarts enregistrés, de gérer et de surveiller les obligations contractées grâce à une structure hiérarchique des compétences, de tenir une comptabilité stricte par un contrôle détaillé des factures reçues et de planifier à long terme la gestion des liquidités. Enfin, il y a lieu de surveiller les coûts de construction et les risques et de faire régulièrement rapport.

Comme prévu par l'arrêté fédéral du 16 décembre 1999, l'Association Exposition nationale présentera à la délégation des finances des Chambres fédérales un rapport périodique sur l'évolution du projet et sur sa situation financière.

7.6 Conclusion

Le projet d'exposition nationale est en bonne voie:

- Au chapitre de la conduite et de l'organisation, les conditions préalables décisives sont réunies ou sont en passe de l'être.
- Le Comité directeur s'est engagé à réaliser l'exposition nationale dans les limites réduites du budget d'Expo.02. On peut faire confiance à la Direction

de l'exposition pour s'opposer à de nouvelles augmentations et pour trouver de nouvelles recettes.

- Ces derniers mois, l'économie a témoigné de sa confiance dans l'événement. Même si les objectifs fixés par le Conseil fédéral et le Parlement ne sont pas encore pleinement atteints, l'évolution est encourageante. On peut même s'attendre à ce que l'engagement de l'économie dépasse finalement les attentes.

Le Conseil fédéral soutient la mise sur pied d'une exposition nationale en 2002 et approuve la poursuite des travaux par l'Association Exposition nationale conformément au rapport du Comité directeur d'Expo.02. C'est pourquoi, en vertu de l'arrêté fédéral du 16 décembre 1999, il a débloqué le crédit additionnel pour l'Expo.02.

Afin de se prémunir contre les risques et les événements non prévisibles, l'Expo.02 a besoin que les pouvoirs publics lui accordent une garantie de déficit. Le Conseil fédéral demande au Parlement d'octroyer une garantie de déficit supplémentaire à hauteur de 338 millions de francs en faveur d'Expo.02.

8 Conséquences pour la Confédération

8.1 Conséquences financières

L'arrêté fédéral du 10 décembre 1996 a accordé 130 millions de francs pour mettre sur pied l'exposition nationale, dont 20 millions de francs sous la forme d'une garantie de déficit. Sur ce montant, 110 millions de francs ont été versés à l'Expo. De plus, 20 millions de francs, pris sur le crédit additionnel prévu dans l'arrêté fédéral du 10 décembre 1999, ont déjà été payés pour garantir les liquidités en 1999.

L'arrêté fédéral du 16 décembre 1999 octroie un crédit additionnel de 230 millions de francs (dont 50 millions pour les dépenses des projets d'exposition de la Confédération, 130 millions pour le prêt visant à garantir les liquidités, 50 millions pour les contributions au financement de projets d'infrastructure particuliers et du programme PME).

Enfin s'y ajoute la garantie de déficit supplémentaire de 338 millions de francs. Cette garantie ne pourra être exigée qu'en cas d'excédent de dépenses dûment attesté par l'Association Exposition nationale. Les éventuels crédits de paiement nécessaires devront être demandés par voie de crédit supplémentaire.

Au total, la Confédération s'engage donc à hauteur de quelque 700 millions de francs.

Le Conseil fédéral attend toutefois des communes et des cantons organisateurs qu'ils contribuent à la garantie de déficit supplémentaire. En partant de l'idée que cette participation sera proportionnelle aux contributions déjà annoncées tant par la Confédération que par les cantons et les communes, on arrive à une somme d'environ 60 millions de francs. Ainsi, en cas d'excédent de dépenses, la part de la Confédération serait diminuée de celle des cantons.

8.2 Conséquences sur l'effectif du personnel

Le présent projet n'a aucune conséquence sur l'effectif du personnel.

9 Programme de la législature

Le présent projet n'est pas inscrit au programme de la législature 1999 - 2003.

10 Bases légales

Le message du 22 mai 1996 (FF 1996 III 321) précisait au ch. 6 les conditions requises (constitutionnalité, nécessité d'une base légale et forme de l'arrêté) par une contribution de la Confédération à l'exposition nationale. Ces bases sont aussi valables pour le présent arrêté. Celui-ci a uniquement pour objet l'octroi d'une garantie de déficit, c'est pourquoi il peut prendre la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, nCst.).

L'art. 69, al. 2 et l'art. 167 de la Constitution fédérale constituent la base constitutionnelle pour l'octroi d'une garantie de déficit à l'exposition nationale.

11 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution, l'octroi d'une garantie de déficit supplémentaire à l'exposition nationale nécessite l'approbation de la majorité de chaque conseil.