

10.025

**Message
relatif à la planification et à l'organisation du
XIII^e Sommet de la Francophonie du 20 au 24 octobre 2010
à Montreux**

du 9 février 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral relatif à la planification et à l'organisation du XIII^e Sommet de la Francophonie à Montreux du 20 au 24 octobre 2010, en vous proposant de l'adopter.

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

9 février 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Les Chambres fédérales sont invitées à approuver la planification et l'organisation par la Suisse du XIII^e Sommet de la Francophonie à Montreux du 20 au 24 octobre 2010.

Avec la présence des chefs d'Etat ou de gouvernement des 70 pays membres ou observateurs, l'accueil du XIII^e Sommet de la Francophonie à Montreux permettra à la Suisse de s'affirmer en tant qu'hôte de conférences internationales de haut niveau et constituera un signal fort d'ouverture au monde et de disponibilité.

Au-delà de la dimension Etat hôte, l'organisation du Sommet est importante aussi pour l'image de notre pays en Europe et dans le monde. Pays multiculturel, caractérisé par son fédéralisme et son quadrilinguisme, la Suisse saisira l'occasion du Sommet pour se présenter à ses partenaires francophones en illustrant son attachement aux valeurs de la Francophonie, en particulier à la promotion de la démocratie et de la diversité culturelle et linguistique.

Représentant plus d'un tiers des Etats membres de l'ONU, la Francophonie s'affirme progressivement comme un acteur important des relations internationales et constitue une plateforme utile au dialogue Nord-Sud. Elle constitue désormais un cadre d'influence indispensable au succès de nombre de nos initiatives et candidatures au plan international.

Le 30 septembre 2009, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral des affaires étrangères, dans le cas d'une décision positive de la Francophonie, à demander au Parlement, au moyen du supplément au budget I/2010, un crédit supplémentaire de 35 millions de francs, avec avance ordinaire, sans compensation.

La candidature de la Suisse ayant été acceptée par la Conférence ministérielle de la Francophonie réunie à Paris les 15 et 16 décembre 2009, la Suisse a été officiellement chargée d'assurer l'organisation du XIII^e Sommet.

Le 25 janvier 2010, la Délégation des finances s'est prononcée contre l'octroi d'une avance ordinaire, estimant en particulier que la question de l'organisation du XIII^e Sommet en Suisse pouvait encore être traitée à temps par les Chambres fédérales. Dans sa lettre du 26 janvier 2010, la Délégation des finances enjoint au Conseil fédéral de soumettre aux Chambres un message urgent sur la tenue du XIII^e Sommet de la Francophonie. Compte tenu des circonstances exceptionnelles imposant un délai réduit pour la préparation du XIII^e Sommet, et conformément à l'invitation de la Délégation des finances, il est indispensable que les Chambres fédérales examinent toutes deux le présent message, en procédure d'urgence, lors de la même session de printemps 2010, afin que le Conseil fédéral puisse solliciter dans les meilleurs délais les crédits dont il aura besoin pour planifier et organiser le XIII^e Sommet dans de bonnes conditions.

Par conséquent, le Conseil fédéral invite les Chambres fédérales à approuver la planification et l'organisation par la Suisse du XIII^e Sommet de la Francophonie à Montreux du 20 au 24 octobre 2010.

Message

1 Contexte

En 1996, la Suisse a adhéré à l'Agence de coopération culturelle et technique, devenue entre-temps l'Organisation internationale de la francophonie (ci-après: OIF). Elle avait participé depuis 1989 aux Sommets de la Francophonie en qualité d'observateur. En juillet 2002, la ville de Berne avait accueilli dans l'enceinte du Parlement fédéral la 28^e session de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, sur invitation de la délégation suisse auprès de cette Assemblée. En décembre de la même année, notre pays avait été l'hôte à Lausanne de la 18^e session de la Conférence ministérielle de la Francophonie.

Les autorités fédérales ont été approchées en été 2009 par les autorités du Canada, pays qui préside actuellement la Francophonie, dans le contexte de la suspension par l'OIF de Madagascar, qui devait accueillir le XIII^e Sommet en octobre 2010. Les autorités canadiennes, sur mandat de l'OIF, étaient à la recherche d'un pays qui puisse suppléer à l'indisponibilité de Madagascar et présenter à très court terme une candidature.

Sur la base d'une étude de faisabilité et fort du soutien résolu des autorités cantonales et locales concernées, le Conseil fédéral a fait savoir le 30 septembre 2009 que la Suisse était disposée à accueillir ce XIII^e Sommet dans ces circonstances particulières. Il a notamment considéré que l'accueil par la Suisse de cet événement exceptionnel serait de nature à renforcer l'image du pays au plan international et en particulier au sein des 70 Etats et gouvernements membres ou observateurs répartis sur les cinq continents.

Comme il était trop tard à cette date pour inscrire au budget 2010 les moyens nécessaires à la planification et à l'organisation du Sommet, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral des affaires étrangères (ci-après: DFAE), dans le cas d'une décision positive de la Francophonie, à demander au Parlement, au moyen du supplément au budget I/2010, un crédit supplémentaire de 35 millions de francs, avec avance ordinaire, sans compensation.

La candidature de la Suisse ayant été acceptée par la Conférence ministérielle de la Francophonie réunie à Paris les 15 et 16 décembre 2009, la Suisse a été officiellement chargée d'assurer l'organisation du XIII^e Sommet, événement de grande envergure tant en ce qui concerne le nombre des participants que sur le plan médiatique, puisqu'il implique l'accueil de plus de 3000 délégués dont environ 700 journalistes. Elle ne dispose pour cela que de dix mois au lieu des vingt-quatre prévus d'ordinaire.

Le 25 janvier 2010, la Délégation des finances des Chambres fédérales, tout en saluant la désignation de la Suisse pour accueillir le Sommet, a rejeté la demande d'avance ordinaire qui avait été sollicitée pour financer les préparatifs qui devaient être pris durant le premier semestre 2010, estimant en particulier que la question de l'organisation du XIII^e Sommet en Suisse pouvait encore être examinée à temps par les Chambres fédérales en procédure normale. Elle a enjoint au Conseil fédéral de soumettre aux Chambres un message urgent portant sur la tenue du XIII^e Sommet de la Francophonie en Suisse.

La Francophonie: un cadre d'influence pour la Suisse

Forte de ses 70 Etats et gouvernements membres ou observateurs, la Francophonie s'engage principalement au plan international en faveur de la promotion de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'en faveur de la diversité culturelle et linguistique. Elle mène également des actions dans le domaine de l'éducation et du développement durable. Au-delà de la coopération intergouvernementale, la Francophonie se caractérise également par un riche réseau associatif, dans le cadre de ses opérateurs que sont l'Agence universitaire de la Francophonie, l'Association internationale des maires francophones, l'Université Senghor d'Alexandrie et TV5 Monde (qui a le statut d'entreprise).

La Suisse participe à toutes les instances de la Francophonie (Sommet, Conférence ministérielle, Conseil permanent), ainsi qu'aux travaux de tous ses opérateurs. La Suisse a notamment participé en 1984 à la création de la chaîne de télévision internationale francophone TV5 Monde, qui compte la Télévision suisse parmi ses administrateurs. Toutes les universités de Suisse romande, l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), la Haute-école spécialisée de Suisse romande et plusieurs instituts sont membres de l'Agence universitaire de la Francophonie. Lausanne et Genève sont membres de l'Association internationale des maires francophones. Le Parlement fédéral est en outre représenté par une délégation à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, qui est l'assemblée consultative de la Francophonie.

Représentant plus d'un tiers des Etats membres de l'ONU, la Francophonie s'affirme progressivement comme un acteur important des relations internationales et constitue une plateforme utile au dialogue Nord-Sud. La Francophonie constitue un cadre d'influence indispensable au succès de nombre de nos initiatives et candidatures au plan international. Elle donne en effet l'occasion de contacts privilégiés avec les pays du Sud, notamment africains. Dans le même temps, elle ne se réduit pas à cette dimension Nord-Sud: en effet, 15 Etats membres de l'Union européenne et 25 Etats membres du Conseil de l'Europe sont membres ou observateurs de la Francophonie.

En accueillant le XIII^e Sommet à Montreux, la Suisse permet à l'instance suprême de la Francophonie de se réunir dans de bonnes conditions, en une année où l'OIF célèbre le 40^e anniversaire de son acte fondateur. Avec la présence de chefs d'Etat ou de gouvernement des 70 pays membres ou observateurs, dont notamment le président Nicolas Sarkozy, qui a confirmé sa venue à la présidente de la Confédération lors de leur rencontre au Forum de Davos, la Suisse, en accueillant ce sommet, s'affirmera en tant qu'hôte de conférences internationales de haut niveau et enverra un signal fort d'ouverture au monde et de disponibilité.

Au-delà de la dimension Etat hôte, l'organisation du Sommet est importante aussi pour l'image de notre pays en Europe et dans le monde. Pays multiculturel, caractérisé par son fédéralisme et son quadrilinguisme, la Suisse saisira l'occasion du Sommet pour se présenter à ses partenaires francophones en illustrant son attachement aux valeurs de la Francophonie, en particulier à la promotion de la démocratie et de la diversité culturelle et linguistique. La mise en ligne d'un site internet et l'organisation de nombreux événements d'environnement, tant en amont du Sommet que pendant celui-ci, permettront de mettre en valeur nos institutions, notre diversité culturelle, les performances de notre industrie d'exportation, les attraits touristiques

et économiques du pays et de la région d'accueil, ainsi que notre action de coopération au développement et notre politique de paix et de promotion des droits de l'homme, notamment.

Par ailleurs, depuis décembre 2009, la Suisse préside la Conférence ministérielle de la Francophonie. A partir du premier jour du Sommet à Montreux, après la passation des pouvoirs par le Canada, président en exercice, la Suisse exercera également la présidence du Sommet pour deux ans, jusqu'au Sommet de 2012. Cette responsabilité contribue elle aussi à donner à notre pays une plus grande visibilité internationale.

3 La structure d'organisation du Sommet

La structure nationale d'organisation du Sommet s'est mise en place dès la désignation de notre pays en décembre 2009 comme hôte du Sommet. Le Comité national d'organisation (ci-après: CNO), présidé par le secrétaire général du DFAE, s'est constitué et a tenu sa première réunion le 18 décembre 2009. Il est composé du président de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, des représentants des Cantons de Vaud et de Genève, des Villes de Montreux et Lausanne, du Département fédéral de justice et police (DFJP), du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et du Département fédéral de l'économie (DFE). Le Commissaire et chef de projet a été désigné, et le secrétariat d'organisation est opérationnel depuis janvier 2010.

Le secrétariat d'organisation s'appuie pour toutes les questions logistiques (à savoir la réservation et l'aménagement du Centre des Congrès, l'hébergement, l'accréditation, la restauration, les transports, le site internet, le personnel d'accueil et d'exploitation, l'organisation du Village de la Francophonie, ainsi que la documentation) sur les services d'une agence événementielle avec laquelle le DFAE a conclu un contrat le 4 janvier 2010. Compte tenu des circonstances dans lesquelles nous avons été approchés, puis désignés pour organiser le Sommet, et de l'urgence à trouver une société disposée et capable d'assurer la logistique d'un tel événement, les autorités fédérales ont renoncé à procéder à un appel d'offres public, en se fondant sur l'art. 13, al. 1, let. d, de l'ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP)¹. Un tel appel d'offres aurait en effet retardé le début des travaux d'organisation et mis en péril la réussite du Sommet, voire empêché la Suisse de l'accueillir en ne lui laissant plus suffisamment de temps pour le préparer. Conformément à l'art. 24, al. 2, de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP)² et à l'art. 28 OMP, le contrat a été publié dans la Feuille officielle suisse du commerce, le 29 janvier 2010.

Le Comité de pilotage de l'OIF mis en place pour accompagner les préparatifs du XIII^e Sommet a effectué une première visite technique à Montreux du 11 au 13 janvier 2010, et il a exprimé sa vive satisfaction à l'égard de l'état d'avancement des travaux.

¹ RS 172.056.11

² RS 172.056.1

4

Sécurité

La sécurité étant principalement du ressort du Canton de Vaud, sur le territoire duquel se déroulera le Sommet, celui-ci nous a fait part d'une première estimation des coûts concernés, qui s'élève à 9 millions de francs suisses. Le dispositif de sécurité, qui sera encore affiné par les autorités vaudoises, couvrira la région de Montreux-Vevey-Lausanne et les axes reliant ces agglomérations à l'aéroport de Genève. Afin de répondre à notre souhait de proposer un sommet à caractère convivial et chaleureux, le dispositif retenu n'a pas été articulé autour d'un déploiement sécuritaire massif, qui aurait pour conséquence d'éloigner les délégués de la population locale. Il sera néanmoins nécessaire de renforcer les forces de police vaudoises par d'autres forces romandes (Concordat réglant la coopération en matière de police en Suisse romande), par des forces IKAPOL (Convention sur les engagements de police intercantonaux) et par l'armée.

Les frais liés à un engagement subsidiaire de l'armée ne sont pas plus élevés que ceux qu'entraîne un service de troupe ou aérien. Il faut toutefois compter un supplément pour les frais de carburant, surtout dus à l'engagement de l'aviation, et de matériel. Fort de son expérience annuelle du Forum économique mondial (World Economic Forum), le DDPS a estimé à 4 millions de francs le coût d'un engagement subsidiaire de l'armée. Ces dépenses sont incluses dans le budget de 35 millions de francs, sous la rubrique «Frais de sécurité». Le Conseil fédéral soumettra aux Chambres un message sur l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles pour des mesures de sécurité à l'occasion du XIII^e Sommet de la Francophonie à Montreux, pour autant que l'engagement de plus de 2000 hommes soit nécessaire.

Enfin, selon les indications de l'Office fédéral de la police (Fedpol), la surveillance du Centre des Congrès n'incombe pas à la police, mais relève de sociétés de surveillance privées. Le coût est ici estimé à 500 000 francs, un montant également inclus dans le budget de 35 millions de francs.

5

Budget

Le budget du XIII^e Sommet est estimé à près de 35 millions de francs. Il se répartit comme suit:

	Francs
Location Centre des Congrès	1 125 000.–
Hébergement	1 610 310.–
Accréditation	350 000.–
Restauration	2 579 200.–
Aménagement Centre des Congrès	3 870 000.–
Transport	1 730 800.–
Site internet	80 000.–
Personnel d'accueil et d'exploitation	445 000.–
Documentation et communication	300 000.–

	Francs
Village de la Francophonie	370 000.–
Imprévus (10 %)	1 378 038.–
Honoraires de l'agence événementielle et centrale de réservation	3 000 000.–
Sous-Total I hors TVA	16 838 348.–
Sous-Total II, TVA 7,6 incluse	18 118 062.–
Frais liés au recrutement temporaire de personnel	1 500 000.–
Frais de sécurité	13 500 000.–
Événements d'environnement	1 000 000.–
Aéroport	529 000.–
Services médicaux	144 000.–
Cadeaux	192 000.–
Sous-Total III	18 865 000.–
Total final	34 983 062.–

Le budget a été établi sur la base des informations remises par l'OIF concernant les cahiers des charges relatifs aux divers postes. Les montants inscrits ont été calculés de manière à assurer un budget crédible, tout en permettant une certaine flexibilité garantissant qu'un éventuel dépassement dans l'une des rubriques pourra être compensé dans une autre rubrique. En choisissant la forme d'un Sommet à caractère convivial, renonçant explicitement au faste, le Conseil fédéral propose un projet qui est aussi largement plus économique que le Sommet de Québec de 2008, qui avait coûté quelque 80 millions de francs. A cet égard, il convient encore de rappeler que le contrat passé avec l'agence événementielle fait obligation à cette dernière de tenir le DFAE informé de l'état du budget et des dépenses, notamment en cas d'imprévus, pour limiter les risques de dépassement.

Il convient de noter que l'ensemble du crédit porte sur des dépenses qui interviendront en Suisse même.

6 Nécessité d'une approbation de la planification et de l'organisation du XIII^e Sommet de la Francophonie en Suisse par les deux Chambres fédérales lors de la session de printemps 2010

Il est indispensable que les Chambres fédérales examinent toutes deux le présent message en procédure d'urgence lors de la session de printemps 2010. Pour mettre en œuvre la décision prise, le Conseil fédéral demandera au Parlement un crédit de 35 millions de francs, au moyen de la procédure ordinaire, c'est-à-dire dans le cadre du message sur le premier supplément au budget. Le Conseil fédéral sollicitera une partie de ce montant, soit concrètement 7,5 millions de francs, en effectuant une demande d'avance ordinaire auprès de la Délégation des finances: le déblocage de

cet acompte avant le vote du Parlement sur le message du premier supplément au budget lui permettra de financer la planification et l'organisation du XIII^e Sommet dans de bonnes conditions. En effet, les contrats passés avec l'agence événementielle et avec les sous-traitants prévoient des paiements par tranches qui débiteront dès le premier semestre 2010. Enfin, la mise en place de la structure d'organisation a nécessité le recrutement de personnel supplémentaire temporaire qu'il faut rémunérer.

7 Conséquences

7.1 Conséquences financières

La planification et l'organisation du XIII^e Sommet entraîneront pour la Confédération une charge maximale de 35 millions de francs, montant qui sera entièrement dépensé durant l'année 2010. Il sera réduit en fonction du résultat des négociations menées avec le Canton de Vaud sur la prise en charge des frais de sécurité (cf. ch. 7.3). Une fois approuvées la planification et l'organisation du Sommet de la Francophonie, le Conseil fédéral sollicitera le crédit correspondant par la voie de la procédure ordinaire, à savoir dans le cadre du message sur le premier supplément au budget 2010. Il sollicitera par ailleurs une avance ordinaire de 7,5 millions de francs auprès de la Délégation des finances qui devra lui permettre d'honorer les engagements pris durant le premier semestre 2010.

7.2 Effets sur l'état du personnel

Il a été pleinement tiré parti des capacités disponibles au sein de l'administration fédérale. L'organisation et la tenue du Sommet, ainsi que la présidence de la Conférence ministérielle, rendent toutefois nécessaire le recrutement temporaire de personnel. La rémunération de ce personnel supplémentaire figure dans le budget sous la rubrique «Frais liés au recrutement temporaire de personnel».

Au reste, l'organisation et la tenue du Sommet seront sans incidences sur le personnel de la Confédération.

7.3 Conséquences pour les cantons

La tenue du Sommet a des implications pour le Canton de Vaud dans la mesure où ce dernier sera directement responsable de la sécurité.

Les mesures de sécurité à prendre dans le cadre d'un événement comme le Sommet relèvent de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)³. L'art. 4 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1999 concernant les prestations financières allouées aux cantons pour le maintien de la sûreté intérieure (Ordonnance LMSI sur les prestations financières)⁴ prévoit le versement par la Confédération d'une indemnité aux cantons concernés en cas

³ RS 120

⁴ RS 120.6

d'événements extraordinaires. Cet article définit aussi les modalités de calcul des indemnités pouvant être versées par la Confédération et les éléments à prendre en compte, y compris les avantages économiques et immatériels que les cantons peuvent tirer de l'événement.

Compte tenu de l'intérêt particulier que représente pour le Canton de Vaud l'accueil du Sommet, en raison notamment des retombées positives en termes de notoriété et de dépenses sur place, une participation de sa part aux frais de sécurité est jugée normale. Des négociations sont en cours en vue de déterminer le montant qu'il prendra à sa charge.

8 Aspects juridiques

8.1 Bases légales

La compétence des Chambres fédérales découle de l'art. 173, al. 1, let. g, de la Constitution⁵ et de l'art. 28, al. 1, let. c, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁶.

Par ailleurs, l'art. 20, let. c, de la loi fédérale du 22 juin 2007 sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (LEH)⁷ autorise expressément la Confédération à financer l'organisation en Suisse d'une conférence internationale.

Le DFAE accordera au Sommet et à ses participants les privilèges et immunités d'usage, conformément à la LEH (art. 2, al. 1, let. h) et à l'ordonnance du 7 décembre 2007 sur l'Etat hôte⁸ (art. 23, al. 2, let. b).

8.2 Forme de l'acte normatif

Conformément aux art. 163, al. 2, de la Constitution, et 28, al. 3, LParl, l'acte à édicter en l'espèce est un arrêté fédéral simple, lequel n'est pas sujet au référendum.

⁵ RS 101

⁶ RS 171.10

⁷ RS 192.12

⁸ RS 192.121

