

06.029

**Message
concernant une contribution d'investissement
au Musée suisse des transports**

du 10 mars 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, un projet de loi fédérale concernant l'octroi d'une contribution d'investissement au Musée suisse des transports et un projet d'arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement pour une contribution d'investissement au Musée suisse des transports pour la période de 2008 à 2011.

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

10 mars 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Musée suisse des transports (MST) a été fondé à Lucerne en 1959. Son rayonnement et son pouvoir d'attraction lui confèrent une place particulière dans le paysage muséal de notre pays. Ses 450 000 visiteurs font de lui le musée le plus visité de Suisse; son degré de financement propre est au-dessus de la moyenne, puisqu'il atteint près de 90 %.

La Confédération a apporté un soutien financier important à la création du MST et à ses premières années d'exploitation. Depuis 1999, elle soutient le MST par des aides régulières. Le plafond de dépenses pour la période 2004 à 2007 se monte à 6,4 millions de francs (1,6 million de francs au maximum par an). Les contributions fédérales sont destinées à l'activité proprement muséale du MST, et principalement à l'entretien des collections. En 2004, la Confédération a passé une convention sur les prestations avec la fondation du Musée suisse des transports, qui est la propriétaire de la collection. Cette convention stipule en détail les mesures que la fondation doit prendre en matière d'entretien des collections. L'Office fédéral de la culture évalue tous les ans dans quelle mesure les objectifs sont atteints.

Le MST s'est soumis en 2001 à une enquête stratégique détaillée. S'agissant des infrastructures, le rapport de la société de conseil Booz, Allen & Hamilton en est en substance arrivé à la conclusion que les frais occasionnés par le report des travaux d'entretien du bâtiment se chiffrent par dizaines de millions. Le fait d'avoir sans cesse différé les travaux d'entretien induit des coûts d'exploitation, d'énergie et d'entretien disproportionnés, sans parler des risques qui en résultent pour les personnes et les biens, comme par exemple un nombre de sorties de secours insuffisant. Un nouveau report des travaux d'entretien pourrait conduire à moyen terme à une diminution de l'attrait du MST auprès du public et par conséquent à une baisse de son degré de financement propre.

Sur la base des conclusions du rapport susmentionné de la société de conseil Booz, Allen & Hamilton, le MST prévoit d'assurer son développement à long terme grâce à un projet d'investissement. En collaboration avec le bureau d'architectes Gigon & Guyer, il a élaboré un projet dont la finalisation coïncidera avec l'anniversaire des 50 ans d'existence du MST (2009). Les principaux éléments de ce projet consistent à démolir des bâtiments de la première génération de 1959 et à aménager une nouvelle zone d'entrée et une nouvelle halle d'exposition.

Le coût global du projet d'investissement est devisé à 50 millions de francs. Le MST a demandé au Conseil fédéral de contribuer à ce projet d'investissement à hauteur de 10 millions de francs. Selon le budget du MST, le reste du financement doit être assuré par la Ville et par le canton de Lucerne (5 millions de francs chacun), par le secteur privé (20 millions de francs) et par un capital d'emprunt (prêt bancaire de 10 millions de francs). Les pourparlers avec la Ville et le canton de Lucerne ainsi qu'avec les banques et les milieux économiques sont très avancés: le MST indique être en possession de déclarations d'intention, toutes assorties de la condition que la Confédération assure un financement de base.

Le MST a une importante fonction touristique et économique. Il représente un but d'excursion pour de nombreuses écoles et familles de toute la Suisse, et assume à ce titre une fonction identitaire. Il est important que le MST continue d'exercer à l'avenir le même attrait sur le public. C'est à cela qu'est destiné le projet d'investissement du MST, dont la nécessité a été démontrée. Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil fédéral vous propose d'approuver l'octroi d'un crédit d'engagement de 10 millions de francs. La contribution d'investissement de 10 millions de francs sera allouée par la Confédération au MST à l'occasion de son 50^e anniversaire. Il est prévu de verser l'argent par tranches annuelles de 2,5 millions de francs de 2008 à 2011.

L'octroi de la contribution est assorti de la condition que le canton et la Ville de Lucerne et le secteur privé participent dans une mesure appropriée au projet d'investissement du MST.

Message

1 Contexte

1.1 Le point de la situation

Dans ses messages du 1^{er} juillet 1998¹ et du 10 septembre 2003² concernant l'octroi d'aides financières au MST, le Conseil fédéral s'est déjà longuement exprimé sur la création du Musée suisse des transports (MST), sur son histoire, son mandat, son organisation, ses finances et son exploitation, et sur son importance pour la Confédération, la Ville et le canton de Lucerne. Aussi nous limiterons-nous ici aux points essentiels.

Le Musée suisse des transports (MST) a été fondé en 1959. Son rayonnement et son pouvoir d'attraction lui confèrent une place particulière dans le paysage muséal de notre pays. Ses 450 000 visiteurs en font le musée le plus visité de Suisse, et son degré de financement propre avoisinant 90 % est très au-dessus de la moyenne. Ce succès est également en partie dû à des activités commerciales annexes qui lui procurent des recettes supplémentaires (accueil de congrès, un cinéma IMAX qui assure près de 380 000 entrées supplémentaires, etc.).

1.2 Financement du MST par la Confédération

La Confédération a pris une part active à la création du MST: elle a versé une contribution de 1,4 million de francs pour sa construction en 1959, puis une cotisation annuelle de 100 000 francs. Depuis 1999, la Confédération soutient le MST par des aides fédérales régulières d'un montant de 1,6 million de francs par année (alors que les dépenses totales du MST se montaient à environ 21 millions de francs pour l'exercice 2004). Le soutien actuel se fonde sur la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports³, qui prévoit un plafond de dépenses pour les années 2004 à 2007 et une réglementation transitoire ayant effet jusqu'à la fin de 2007. Cette loi indique explicitement que les aides financières de 1,6 million de francs allouées annuellement par la Confédération sont affectées à l'activité muséale de base du MST. Ces aides financières sont donc principalement destinées à l'entretien des collections. En 2004, la Confédération a passé une convention sur les prestations avec la fondation du Musée suisse des transports, qui est la propriétaire de la collection. Cette convention sur les prestations détaille les mesures que la fondation doit prendre en matière d'entretien des collections. L'Office fédéral de la culture (OFC) évalue tous les ans si les objectifs sont atteints.

1 FF 1998 3857

2 FF 2003 5674

3 RS 432.51

1.3 Projet d'investissement du Musée suisse des transports

1.3.1 Rapport de la société de conseil de 2001

Le MST s'est soumis en 2001 à une enquête stratégique détaillée. Le rapport de la société de conseil Booz, Allen & Hamilton en est arrivé aux conclusions suivantes. Grâce à sa manière pragmatique et immédiate de donner accès au savoir, le MST bénéficie toujours d'une large audience publique. Il représente à cet égard un potentiel pour l'avenir. D'un autre côté, les infrastructures immobilières souffrent d'importants déficits d'entretien, qui constituent un obstacle à tout développement sur le long terme. Les conséquences de ces retards d'entretien sont notamment les suivantes:

- coûts disproportionnés d'exploitation, d'énergie et d'entretien;
- insuffisances dans les domaines de la protection contre le feu et de la protection des personnes et des biens (sorties de secours etc.);
- difficultés d'accès pour les personnes handicapées;
- protection anti-bruit insuffisante (voisinage);
- absence d'une salle polyvalente pour les expositions spéciales;
- conception des expositions en partie désuète;

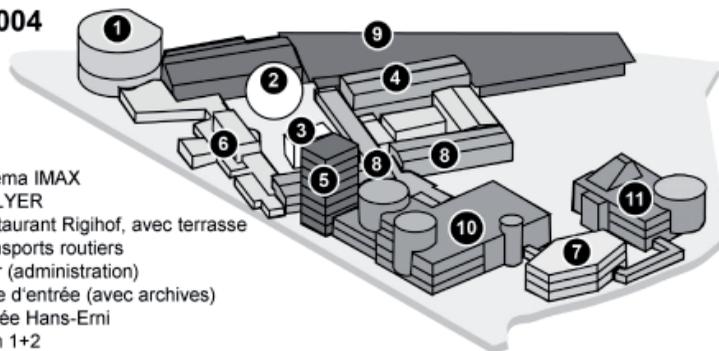
Comme l'indique le rapport de la société de conseil Booz, Allen & Hamilton, le Musée suisse des transports pourrait enregistrer une perte sensible de visiteurs à moyen terme si les investissements immobiliers devaient trop tarder. Une baisse des visiteurs se répercuterait inmanquablement sur le degré de financement propre, qui avoisine actuellement 90 %.

1.3.2 Le projet d'investissement du Musée des transports

Le MST prévoit d'assurer son développement à long terme grâce à un projet d'investissement. En collaboration avec le bureau d'architectes Gigon & Guyer, il a élaboré un projet dont la finalisation coïncidera avec le 50^e anniversaire du MST (2009). En voici les principaux éléments (se reporter également à l'illustration ci-dessous):

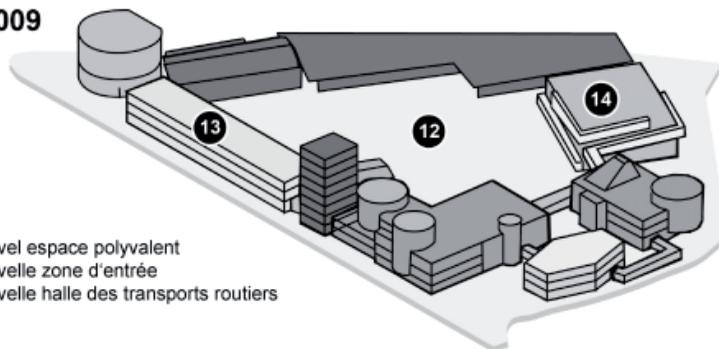
- démolition des bâtiments de la première génération de 1959 (n° 4, 6, 8);
- aménagement d'une nouvelle zone d'entrée attrayante (n° 13);
- construction d'une nouvelle halle d'exposition (n° 14);
- création d'un espace plurifonctionnel au centre (n° 12);
- renouvellement intégral de l'exposition;
- amélioration des conditions de circulation des visiteurs;
- réalisation des dispositifs obligatoires anti-bruit, de protection contre le feu, et de protection des personnes et des objets;
- création de voies d'accès et de circulation pour les personnes handicapées.

2004



- 1 Cinéma IMAX
- 2 HIFLYER
- 3 Restaurant Rigihof, avec terrasse
- 4 Transports routiers
- 5 Tour (administration)
- 6 Zone d'entrée (avec archives)
- 7 Musée Hans-Erni
- 8 Com 1+2
- 9 Chemins de fer
- 10 Navigation aérienne et spatiale - Planétarium
- 11 Transports fluvial et maritime – Transports à câble – Tourisme (avec la SWISSARENA)

2009



- 12 Nouvel espace polyvalent
- 13 Nouvelle zone d'entrée
- 14 Nouvelle halle des transports routiers

La réalisation de ce projet permettra au MST d'atteindre plusieurs objectifs:

- renforcement de sa visibilité, de son rayonnement et de son attractivité: actualisation et modernisation de l'exposition et de sa présentation;
- consolidation des infrastructures: réalisation des travaux d'entretien différés, construction de bâtiments modernes, satisfaction des exigences en matière de sécurité et de police des constructions;
- consolidation de la situation économique: accroissement de la productivité, optimisation des charges d'exploitation, garantie de pouvoir assumer à long terme les besoins d'entretien.

1.4 Financement du projet d'investissement

Le coût global du projet d'investissement est devisé à 50 millions de francs par le MST; le financement prévu est le suivant:

	En millions de francs
Confédération	10,0
Canton de Lucerne	5,0 au minimum
Ville de Lucerne	5,0 au minimum
Secteur privé	20,0 au minimum
MST (prêt bancaire)	10,0
Total	50,0

Les pourparlers avec la Ville et avec le canton de Lucerne, ainsi qu'avec les banques et les milieux économiques sont très avancés: le MST indique être en possession de déclarations d'intention des milieux économiques, toutes assorties de la condition que la Confédération assure un financement de base. En novembre 2005, les exécutifs du canton et de la Ville de Lucerne ont pour leur part donné mandat à leurs administrations respectives de préparer les messages proposant l'octroi de contributions d'investissement de 5 millions de francs au MST.

2 Contribution d'investissement de la Confédération

2.1 Remarques générales

Le MST a une importante fonction touristique et économique. Il représente un but d'excursion pour de nombreuses écoles et familles de toute la Suisse, et assume à ce titre une fonction identitaire. Il est important que le MST continue d'exercer à l'avenir le même attrait sur le public. C'est à cela qu'est destiné le projet d'investissement du MST, dont la nécessité a été établie. Aussi, pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil fédéral propose-t-il au Parlement d'approuver l'octroi d'un crédit d'engagement de 10 millions de francs. La contribution d'investissement de 10 millions de francs sera allouée par la Confédération à l'occasion du 50^e anniversaire du MST. Il est prévu de verser l'argent par tranches annuelles de 2,5 millions de francs de 2008 à 2011.

2.2 Conditions

Le paiement de la contribution d'investissement de 10 millions de francs est assorti des conditions suivantes:

- le canton et la Ville de Lucerne participent à hauteur d'au moins 5 millions de francs chacun au projet de construction du Musée suisse des transports;
- le secteur privé participe à hauteur d'au moins 20 millions de francs au projet de construction du Musée suisse des transports;

- les prêts bancaires nécessaires pour la réalisation des investissements sont garantis par des instruments juridiquement contraignants;
- les permis de construire ont été délivrés.

2.3 Rapport avec la politique muséale de la Confédération

Dans sa séance du 3 février 2005, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) du Conseil des États a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de présenter dans un rapport à remettre pour fin octobre 2005 les bases et les mesures d'ordre stratégique et conceptuel nécessaires à la définition d'une politique de la Confédération en matière de musées. Le Conseil fédéral a approuvé le 2 novembre 2005 le «rapport sur la politique de la Confédération concernant les musées» que lui a soumis le DFI. Etant donné son temps d'élaboration relativement court, ce rapport est à considérer comme un bilan intermédiaire. Il contient un état des lieux de l'actuelle politique des musées de la Confédération et en dessine les orientations futures. Le DFI a l'intention de soumettre au Conseil fédéral un rapport complet sur la future politique de la Confédération dans le domaine des musées au premier semestre de 2007. Le Conseil des États a approuvé cette procédure dans sa session d'hiver 2005. Le dossier sera soumis au Conseil national à la session de printemps 2006.

La contribution d'investissement au MST proposée par le Conseil fédéral ne préjuge rien du contenu de la future politique de la Confédération en matière de musées: la contribution d'investissement sera allouée au MST à l'occasion de son 50^e anniversaire. La contribution pourrait être accordée même si le rapport final sur la politique des musées en arrivait à la conclusion que la Confédération doit mettre fin aux aides financières annuelles de 1,6 million de francs qu'elle consacre au soutien de l'activité muséale de base du MST (l'actuel plafond de dépenses court jusqu'à la fin de 2007).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Un crédit d'engagement de 10 millions de francs est requis pour la période 2008 à 2011. Le versement sera effectué en quatre tranches annuelles de 2,5 millions de francs. Le Conseil fédéral proposera aux Chambres fédérales de compenser les fonds requis pour la contribution d'investissement par des économies imputées sur le budget de l'OFC.

La proposition n'a pas d'effet sur l'état du personnel de la Confédération.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La proposition a des conséquences financières pour la Ville et pour le canton de Lucerne étant donné que l'octroi de la contribution d'investissement dépend d'une participation financière de l'une et l'autre collectivités.

3.3 Conséquences économiques

Le MST représente un atout économique et touristique important pour la Ville et pour le canton de Lucerne, de sorte que la subvention fédérale aura indirectement un effet positif.

3.4 Autres conséquences

La proposition n'a aucune autre conséquence.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet ne figure pas dans le programme de la législature 2003 à 007 étant donné que le MST n'a déposé qu'en 2004 sa demande d'aide financière à la Confédération. Le projet est urgent et son report sur la prochaine législature ne ferait que retarder inutilement le projet d'investissement du MST.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Le projet de loi fédérale concernant l'octroi d'une contribution d'investissement au Musée suisse des transports se fonde sur l'art. 69, al. 2, Cst.⁴, qui attribue notamment à la Confédération la compétence de promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national.

Une demande d'octroi d'un crédit d'engagement pour les années 2008 à 2011 est présentée parallèlement au projet de loi. La compétence de l'Assemblée fédérale pour adopter cet arrêté de financement découle de l'art. 167 Cst. (compétence de l'Assemblée fédérale en matière budgétaire) et de l'art 1, al. 2, de la loi fédérale concernant l'octroi d'une contribution d'investissement au Musée suisse des transports.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent projet n'a pas d'incidence sur les obligations internationales de la Suisse.

⁴ RS 101

5.3 Forme de l'acte à adopter

La loi fédérale proposée porte octroi d'une aide fédérale et elle contient à ce titre d'importantes normes qui fixent des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, Cst. et qui doivent comme telles être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale de légiférer découle de l'art. 163, al. 1, Cst. (compétence de l'Assemblée fédérale en matière législative). L'acte législatif est sujet au référendum.

L'arrêté ouvrant le crédit est édicté sous la forme d'un arrêté fédéral simple selon l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁵. En tant que tel, il n'est pas sujet au référendum (art. 163, al. 2, Cst.).

5.4 Frein aux dépenses

La loi fédérale et le crédit d'engagement proposés ne sont pas soumis au frein aux dépenses puisque le montant limite de 20 millions de francs fixé pour les dépenses uniques n'est pas atteint.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Le présent projet de loi est conforme aux dispositions du chap. 2 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁶. Il répond en particulier aux conditions de l'art. 6 LSu requises pour pouvoir édicter des dispositions prévoyant des aides financières.

5.6 Délégation de compétences législatives

Le présent projet de loi ne contient pas de délégation de compétences législatives.

⁵ RS 171.10

⁶ RS 616.1