

Message

concernant la loi fédérale sur l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports et l'arrêté fédéral sur le plafond des dépenses correspondant pour la période 2004–2007

du 10 septembre 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de loi fédérale sur l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports et d'arrêté fédéral sur le plafond de dépenses correspondant pour les années 2004–2007, que nous vous proposons d'adopter.

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

10 septembre 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Musée suisse des transports (MST) a été inauguré à Lucerne en 1959. La Confédération a participé à sa création et à son exploitation durant les premières années en versant un montant substantiel. L'attrait qu'il exerce auprès du public a permis au MST de se maintenir à flot jusqu'au début des années 90 sans aide notable et régulière des pouvoirs publics. Toutefois, la détérioration du climat économique et le recul du tourisme en Suisse, mais aussi la multiplication des offres de loisirs i ont provoqué une nette régression du nombre de visiteurs, et le musée s'est endetté.

Entre 1993 et 1995, la Confédération, le canton et la Ville de Lucerne ont essayé de consolider durablement la situation financière du MST par l'octroi de contributions extraordinaires. Il est cependant apparu que les problèmes du MST ne pouvaient être résolus que grâce à un mode de financement à long terme s'appuyant sur de nouvelles bases. Le MST a donc adressé une requête formelle en 1997, en vue de bénéficier d'aides financières régulières. Sur cette base, les Chambres fédérales, par arrêté fédéral du 18 décembre 1998¹, lui ont octroyé un plafond de dépenses de 7,5 millions de francs pour la période 1999–2003, soit 1,5 million de francs par an au maximum. La Confédération, le canton et la Ville de Lucerne ont établi avec le MST un contrat de prestations de cinq ans. Le plafond de dépenses et le contrat de prestations arrivent à expiration fin 2003.

Dans une requête datée du 18 mars 2002, le MST sollicite de la Confédération, du canton et de la Ville de Lucerne que le contrat de prestations qui arrive à échéance à la fin de 2003 soit renouvelé. Une motion du conseiller national Widmer (02.3068) datée du même jour et transmise par le Conseil national lors de sa session d'été 2003 soutient cette requête et propose en outre d'intégrer le MST dans le « Groupe Musée suisse » en cours de création; le message concernant la création d'une fondation Musée national suisse a été adopté par le Conseil fédéral le 29 novembre 2002².

Le MST a une grande importance dans le paysage des musées suisses de par son rayonnement et son pouvoir d'attraction. Avec ses 450 000 visiteurs par année, c'est le musée le plus fréquenté de Suisse. Son rôle de forum d'information et de discussion sur les questions relatives aux transports et à la communication répond aux intérêts publics de la Confédération quant à son exploitation. Le Conseil fédéral propose donc par le présent message et le projet d'arrêté d'autoriser un plafond de dépenses de 6,4 millions de francs pour la période 2004–2007. Ce montant comprend une cotisation annuelle de 100 000 francs inscrite jusqu'alors au budget, que le présent message propose de faire passer dans les aides financières ordinaires.

Comme il n'existe pas actuellement de base légale formelle autorisant un soutien du MST pour les années 2004–2007, nous vous soumettons en même temps un projet de loi dans ce sens.

¹ RS 432.51

² FF 2003 475

La loi fédérale soumise à votre approbation doit être conçue comme une solution transitoire jusqu'à l'adoption d'une base juridique autorisant le soutien du MST. Deux solutions possibles sont aujourd'hui en discussion: soit cette base juridique sera fournie dans le cadre de la loi fédérale sur la Fondation Musée national suisse, soit elle fera partie de la loi sur l'encouragement de la culture actuellement en préparation et qui doit mettre en œuvre l'art. 69 de la Constitution fédérale³. La solution qui sera choisie doit être définie dans le cadre des délibérations concernant ces lois; le cas échéant, la loi fédérale proposée ici sera remaniée.

Les aides seront versées à condition que le canton et la Ville de Lucerne ainsi que les autres cantons de Suisse centrale contribuent également au financement du MST de façon équitable. La Confédération établira avec le MST un contrat de prestations qui fixe les conditions de l'aide à ce musée.

Message

1

Partie générale

1.1

Point de la situation

Dans son message concernant l'octroi d'une aide financière au Musée suisse des transports du 1^{er} juillet 1998⁴, le Conseil fédéral a évoqué en détail la genèse, le mandat, l'organisme responsable, le développement financier et la logique d'entreprise du MST, ainsi que l'importance de cette institution pour la Confédération, la Ville et le canton de Lucerne. Nous nous permettons donc, dans le cadre du présent message, de nous limiter à l'essentiel.

Le MST a été inauguré à Lucerne en 1959. Il a été conçu dès le départ comme une association et présente, sur une surface de 24 000 m² des expositions permanentes et thématiques consacrées aux sujets de la mobilité et de la communication ; ce dernier thème en concertation réglée – pour éviter les empiétements – avec le Musée de la communication à Berne. Le MST possède environ 5500 objets dont un tiers peuvent être exposés. A cela s'ajoutent près de 150 000 documents écrits, illustrations et plans déposés dans les archives. Le MST s'est vu adjoindre le musée Hans Erni. Outre ce domaine proprement muséal, le MST gère diverses activités purement commerciales: il exploite un cinéma sur écran géant IMAX, et un restaurant, organise des congrès, etc. Actuellement, il enregistre 450 000 visiteurs par année.

La Confédération a participé à la construction du MST et à son exploitation durant les premières années en versant un montant substantiel et elle s'acquitte depuis lors d'une cotisation régulière de 100 000 francs. Grâce à l'attrait qu'il exerçait sur le public, le MST est parvenu à assumer ses tâches jusqu'au début des années 90 sans une aide notable et régulière des pouvoirs publics. Par la suite cependant, le MST a enregistré un considérable recul du nombre de ses visiteurs: ils étaient encore 700 000 en 1982, la moyenne annuelle actuelle est nettement au-dessous de 500 000. Le musée s'est ainsi endetté.

Entre 1993 et 1995, tant la Confédération que la Ville et le canton de Lucerne ont tenté de consolider durablement la situation financière du musée en lui versant des contributions extraordinaires. Il est apparu que seul un nouveau mode de financement à long terme permettrait de résoudre les problèmes du MST. Le musée a donc adressé une requête formelle à la Confédération en vue de bénéficier d'aides financières régulières. Dans un arrêté fédéral du 18 décembre 1998⁵, les Chambres ont alloué au MST un plafond de dépenses de 7,5 millions de francs, à verser par tranches annuelles de 1,5 million de francs au plus. Associée à la Ville et au canton de Lucerne, la Confédération a passé un contrat de prestations de cinq ans avec le MST. Le plafond de dépenses arrive à échéance à la fin de 2003 et doit être renouvelé; à cet effet, en raison de l'absence de bases juridiques, une loi fédérale est nécessaire.

Sur un plan administratif interne, la responsabilité du MST a passé en juin 2003 du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la com-

4 FF 1998 3857
5 RS 432.51

munication (DETEC) au Département fédéral de l'intérieur (DFI), plus précisément à son office spécialisé en la matière, l'Office fédéral de la culture (OFC).

1.2 Situation et importance du Musée suisse des transports

1.2.1 L'exploitation du Musée suisse des transports est d'intérêt public

La participation de la Confédération à l'exploitation du MST est incontestablement d'intérêt public. Par son rayonnement et son attractivité, le MST a une place à part parmi les musées suisses. Avec ses 450 000 visiteurs, il reste le musée le plus fréquenté de Suisse. C'est un centre de discussion et de sensibilisation aux problèmes posés par la mobilité, et il dispose de collections précieuses consacrées à ces thèmes.

Le MST représente une institution culturelle importante pour la Ville et le canton de Lucerne; il a également un rôle économique et touristique de premier plan. En outre, le rôle éducatif du MST (visité chaque année par 3000 classes d'école), profite à la Ville et au canton de Lucerne, et à l'ensemble des cantons.

1.2.2 La situation financière et structurelle du Musée suisse des transports

L'arrêté fédéral du 18 décembre 1998⁶ a pour la première fois alloué au MST une subvention pour frais d'exploitation. Il s'agissait de résoudre les problèmes de liquidité du musée qui, malgré des efforts considérables, était confronté à de sérieuses difficultés financières par suite de la baisse de fréquentation durant les années 90. Le Parlement se prononça en 1998 pour une aide temporaire dans le sens d'une réglementation transitoire jusqu'à ce que, grâce à des mesures structurelles et d'organisation, le MST atteigne son autonomie financière, et il accorda un plafond de dépenses pour les années 1999–2003. Ces aides financières étaient liées à la condition que la Ville et le canton de Lucerne fournissent également les parts convenues, et que mandat et prestations du MST soient définis dans un contrat. Les débats ont montré que la poursuite ultérieure de l'aide financière n'était en principe pas exclue, mais qu'elle était subordonnée à un réexamen de la situation au terme de la période de subventionnement.

Le contrat de prestations entre le MST et les trois bailleurs de fonds – Confédération, Ville et canton de Lucerne – fut conclu en 1999. Certains principes de financement y ont été retenus pour limiter à fin 2003 l'aide apportée par la Confédération. Le MST devrait affecter les moyens financiers apportés par les pouvoirs publics en premier lieu à la conservation des collections ainsi qu'aux investissements que celle-ci nécessite, et il a été astreint à équilibrer son compte d'exploitation grâce aux contributions des bénéficiaires-payeurs, aux cotisations de ses membres, à des contributions des collectivités de droit public, aux sponsors et aux autres sources de recettes supplémentaires, et à rétablir d'ici à la fin de 2003 son autosuffisance finan-

⁶ RS 432.51

cière. Il a été chargé en outre d'élaborer un concept d'exploitation sur cinq ans, d'instituer un controlling de l'exploitation et des finances et d'optimiser ses structures d'exploitation.

Le MST a satisfait à beaucoup de ces exigences. Il travaille d'après un concept d'exploitation pluriannuel et il a institué un controlling de l'exploitation et des finances. Les cantons de Suisse centrale se sont entre-temps engagés auprès de lui. (cf. 2.1) En 2001, le MST a demandé un audit à l'entreprise Booz, Allen & Hamilton. Les principales conclusions sont les suivantes:

- La façon vivante dont le MST transmet le savoir continue à trouver un large écho auprès du public.
- Le MST peut encore améliorer son autosuffisance financière en prenant des mesures supplémentaires d'optimisation (sponsoring, nouvelles attractions, renforcement ou, à l'inverse, abandon complet de ses activités dans le domaine des congrès, adaptation des heures d'ouverture, etc.).
- Afin de rester un partenaire attrayant pour les sponsors et les pouvoirs publics, le MST devrait revoir sa forme juridique et sa capitalisation (séparation des activités ; capital à risques).
- Une séparation entre une société d'exploitation (pour les activités commerciales) et une fondation (pour l'activité muséale) pourrait être une solution viable.
- Malgré toutes les mesures d'optimisation, il restera dans les cinq années à venir un trou financier annuel de six à huit millions de francs.

Par sa décision du 28 juin 2003, le MST a révisé ses statuts. Structures et voies de décision ont été simplifiées: le comité passe par exemple de sept à cinq membres. D'autre part, les conditions statutaires ont été modifiées de manière à permettre à l'avenir de faire passer les activités muséales dans une fondation et les activités commerciales dans une société d'exploitation.

Bilan: malgré un intérêt toujours aussi marqué auprès du public, la mise en œuvre de mesures d'optimisation (par exemple le développement d'un concept de sponsoring) et d'autres dispositions en voie de réalisation (renforcement ou, à l'inverse, abandon des activités dans le domaine des congrès, adaptation des heures d'ouverture), l'objectif de l'autosuffisance financière du MST ne sera pas atteint dans un délai prévisible. Deux nouveaux éléments sont venus aggraver la situation financière: des partenaires responsables de longue date ont fait défection ces dernières années (Swissair) ou ne s'engageront à l'avenir que dans des actions ciblées de sponsoring (les anciennes régies de la Confédération: les CFF, Swisscom, La Poste). Et enfin, «l'été du siècle» 2003 a entraîné un nouveau recul de la fréquentation, au MST comme dans tous les autres musées.

2 Le soutien au Musée suisse des transports – les perspectives d’avenir

2.1 Généralités

Durant la période 1999–2003, le MST a reçu de la Confédération un soutien annuel de 1,6 million de francs, qui se composait d’une aide financière de 1,5 million de francs et de la cotisation de 100 000 francs. Le canton de Lucerne verse 550 000 francs par année, et la Ville de Lucerne 365 000 francs; elle a mis en outre gratuitement à la disposition du musée un terrain frappé d’un droit de superficie. De plus, les cantons de Suisse centrale, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald et Zoug, ont alloué au MST une couverture de déficit de 250 000 francs par année.

L’exploitation du MST représente une tâche d’intérêt public pour la Confédération ainsi que pour la Ville et le canton de Lucerne (cf. ch. 1.2.1). L’audit de l’exploitation a démontré que le MST dépend à moyen terme du soutien public (cf. ch. 1.2.2). Voilà pourquoi les tractations menées entre la Confédération (OFC), la Ville et le canton de Lucerne ont abouti à la décision, prise par les trois principaux bailleurs de fonds, de poursuivre leur soutien dans le cadre actuel, sous réserve naturellement de l’assentiment des parlements respectifs. De leur côté, les cantons de Suisse centrale veulent à nouveau s’associer au financement du MST; dans un arrêté du 23 mai 2003, la conférence des gouvernements de Suisse centrale recommande à ses membres de soutenir le MST en lui assurant une couverture de déficit de 228 220 francs par année pour la période 2004–2006.

2.2 Le soutien apporté par la Confédération dans le détail

Le Conseil fédéral est d’avis que la Confédération doit continuer à verser une somme globale de 1,6 million de francs par an. Le projet proposé offre l’occasion de faire passer la cotisation annuelle de 100 000 francs, qui était jusqu’ici régulièrement inscrite au budget, dans l’aide financière ordinaire. C’est pourquoi le Conseil fédéral sollicite un plafond de dépenses de 6,4 millions de francs pour la période 2004–2007. Le montant de la cotisation est approuvé dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire. Les montants sont inscrits au budget et au plan financier de la législature.

Du point de vue de la Confédération, l’octroi des montants est lié aux conditions suivantes:

- a. le canton et la Ville de Lucerne et les cantons de Suisse centrale participent d’une façon appropriée au financement du MST;
- b. mandat et prestations du MST doivent être définis de façon contraignante dans un contrat de prestations;
- c. le MST doit mettre en œuvre sa séparation en une société d’exploitation responsable des activités commerciales et en une fondation responsable de l’activité muséale de base, présenter un concept d’exploitation et de financement et instituer un controlling de l’exploitation et des finances efficace.

Les contributions versées par la Confédération sont destinées au domaine d'activité principale du musée, c'est à dire à la future fondation. Elles ne pourront être versées qu'après l'entrée en vigueur de la loi fédérale proposée conjointement avec le présent message (cf. ch.6).

2.3 Contrat de prestations

En concertation avec la Ville et le canton de Lucerne, la Confédération passera avec le MST un contrat de prestations pour les années 2004–2007. Il définira le mandat donné à celui-ci. Les conditions d'octroi de l'aide fédérale (cf. ch.2.2) y seront également consignées.

2.4 Intervention parlementaire

Le 18 mars 2002, le conseiller national Hans Widmer a déposé une motion (02.3068) cosignée par 133 de ses collègues, qui demande la poursuite de l'aide fédérale et contient de plus la proposition d'intégrer le MST dans le Groupe Musée suisse (Musée national suisse).

La motion a été transmise par le Conseil national durant la session d'été 2003 contre l'avis du Conseil fédéral; celui-ci ne remet pas en cause la poursuite de l'aide fédérale, mais il s'oppose à ce que le MST soit intégré dans la future fondation Musée national suisse (cf. ch.6). Selon toute probabilité, la motion sera débattue devant le Conseil des Etats lors de la session d'automne 2003.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Un plafond de dépenses de 6,4 millions de francs est demandé pour la période 2004–2007, à verser par tranches annuelles de 1,6 millions de francs. Le montant de la cotisation annuelle jusqu'ici inscrit au budget est passé dans le plafond de dépenses (100 000 francs par année).

Les ressources nécessaires sont prévues dans le budget 2004 et dans le plan financier pour la législature 2005–2007⁷. Conformément à l'art 32 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération, le plafond de dépenses est le volume maximum de crédits de paiement que le Parlement affecte à l'exécution de certaines tâches. Ces crédits sont bloqués et le Conseil fédéral ne les libère que lorsque les comptes de la Confédération le permettent et que l'accomplissement des objectifs budgétaires fixés par la Constitution n'est pas mis en danger. Le plafond de dépenses demandé a été harmonisé avec les mesures accompagnant le programme d'allègement financier 2003.

⁷ RS 611.0

Ces propositions n'ont aucun effet sur l'état du personnel de la Confédération.

3.2 Conséquences sur l'informatique

Le projet de loi que nous soumettons à votre approbation n'a aucun effet dans le domaine de l'informatique.

3.3 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel des cantons

Ces propositions entraînent des obligations financières pour la Ville et le canton de Lucerne et pour les cantons de Suisse centrale que sont Uri, Schwytz, Obwald, Nidwald et Zoug, car l'aide fédérale dépend de la participation de ces collectivités. Les cantons de Suisse centrale font dépendre leur soutien de l'établissement d'un contrat de prestations et du versement, par la Ville et le canton de Lucerne, d'une contribution minimale de 750 000 francs.

3.4 Effets économiques

Le MST représente pour la Ville et le canton de Lucerne un important facteur économique et touristique. La subvention fédérale demandée déploiera des effets positifs indirects.

3.5 Autres effets

Le MST offre un vaste programme d'un grand intérêt pédagogique, notamment pour les classes; elles sont environ 3000 à le visiter chaque année. Cette fonction éducative n'est pas à négliger. En outre, le MST représente un facteur d'identité; la population suisse, toutes générations confondues, l'a visité une fois ou l'autre.

3.6 Frein aux dépenses

La loi fédérale proposée n'est pas soumise au frein aux dépenses; elle n'entraîne ni nouvelles dépenses ni hausse des dépenses engagées jusqu'ici pour le MST. Comparée au plafond de dépenses de la période 1999–2003, la présente proposition marque plutôt une réduction, parce qu'elle ne vaut plus que pour une période de quatre ans.

Pour les mêmes raisons, le plafond de dépenses demandé n'est pas non plus soumis au frein aux dépenses.

4

Programme de la législature

Le projet n'a pas été annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 1999–2003. Il n'a pas été pris en considération dans le programme de la législature en 1999, parce que l'octroi d'une aide fédérale au MST était soumis à examen au terme de la période 1999–2003. Ce projet est urgent et doit être impérativement soumis aux Chambres, parce que le MST, sans qu'il n'y soit pour rien, pourrait avoir de graves difficultés de trésorerie.

5

Rapports avec le u droit européen

Le projet de loi que nous soumettons à votre approbation ne touche à aucune question en rapport avec le droit européen.

6

Bases juridiques

6.1

Constitutionnalité et conformité à la loi

Le projet de loi sur l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports s'appuie sur l'art. 69, al. 2, de la Constitution fédérale⁸.

L'art. 69, al. 2, Cst. attribue à la Confédération des compétences en matière d'encouragement, limitées aux domaines présentant un intérêt national. Le message relatif à une nouvelle constitution fédérale⁹, dans son commentaire sur l'art. 69, al. 2, dit que, selon une pratique incontestée du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, il est admis que l'encouragement de la culture, au sens large du terme, fait partie des tâches de l'État. Dans les domaines pour lesquels sa compétence n'est pas inscrite expressément, la Confédération dispose, dans les limites de ses activités actuelles, d'une compétence tacite et fondée sur le droit coutumier. Dans le domaine de la culture, cette compétence se limite au secteur de l'administration de prestations.

Le présent projet de loi pose les bases formelles et juridiques de l'octroi des aides financière au Musée suisse des transports pour les années 2004–2007.

La validité du projet de loi est limitée au 31 décembre 2007. Il est en effet permis de supposer que dès 2007, une base juridique formelle existera, qui permettra de soutenir le Musée suisse des transports, soit dans la loi fédérale concernant la création d'une Fondation Musée national suisse – le Conseil fédéral a approuvé le message correspondant le 29 novembre 2002¹⁰ – soit dans la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture actuellement en préparation (laquelle loi met en œuvre l'article 69 de la Constitution). La solution définitive devra être trouvée dans le cadre des débats dont feront l'objet ces deux actes législatifs. Elle conduira à une modification de la loi fédérale proposée ici, si la base juridique du soutien au Musée suisse des transports entre en vigueur avant le 31 décembre 2007 déjà.

⁸ RS 101

⁹ FF 1997 I 289 s.

¹⁰ FF 2003 475

Nous requérons votre approbation à la fois pour le présent message et le plafond de dépenses pour la période 2004–2007. La compétence de l'Assemblée fédérale pour cette décision budgétaire se fonde sur l'art. 167 Cst. (compétences budgétaires de l'Assemblée fédérale).

6.2 Forme juridique des actes législatifs

La loi fédérale soumise à approbation définit les conditions d'octroi d'une aide financière fédérale et contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, Cst.. Ces dispositions doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. En vertu de l'art. 163, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale est compétente pour édicter les dispositions de cette loi (compétence législative de l'Assemblée fédérale). La loi est sujette au référendum facultatif.

L'arrêté des deux conseils ne fixe pas de règle de droit. C'est pourquoi, conformément à l'art. 163, al. 2 Cst. et à l'art. 4, al. 2 de la loi sur les rapports entre les conseils¹¹, il doit être édicté sous la forme d'un arrêté fédéral simple. En tant que tel, il n'est pas sujet au référendum (art. 4, al. 2 LREC et art. 163, al. 2 Cst.).

¹¹ Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils, LREC, RS **171.11**).