

02.014

**Message
concernant un deuxième crédit additionnel
en faveur de l'exposition nationale 2002**

du 30 janvier 2002

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

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation, par le présent message, le projet d'arrêté fédéral concernant un deuxième crédit additionnel pour l'exposition nationale 2002.

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

30 janvier 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Conseil fédéral sollicite un crédit additionnel de 120 millions de francs sous forme de prêt pour l'exposition nationale 2002 et la transformation en prêt des garanties de déficit restantes, qui représentent un montant total de 58 millions de francs.

Le budget d'Expo.02 (état décembre 2001) accuse un déficit de 269 millions de francs, sans toutefois tenir compte des risques, qu'ils soient liés aux recettes ou aux dépenses. Mais il faut avant tout s'attendre à un manque de liquidités de 120 millions de francs dès le printemps 2002.

Les problèmes de budget et de liquidité ne peuvent être résolus ni par une réduction des dépenses, ni par un financement par les banques. Si nous ne voulons pas courir le risque de devoir annuler l'exposition nationale la veille de son ouverture, la Confédération doit apporter un soutien financier supplémentaire.

Message

1 Historique

Le projet d'organiser une exposition nationale au début du nouveau millénaire a occupé le Parlement et le Conseil fédéral à plusieurs reprises au cours des dernières années. Les grandes lignes du projet et les adaptations requises par les problèmes liés à sa réalisation ont notamment été présentées dans les messages du Conseil fédéral du 22 mai 1996 (FF 1996 III 321) et du 8 octobre 1999 (FF 1999 8542).

La Commission de gestion du Conseil des États a examiné les aléas de la planification et de l'organisation d'Expo.01 dans le rapport du 27 mai 2001, «Problèmes lors de la préparation et de l'organisation de l'exposition nationale 2001 (Expo.01) – Analyse dans le cadre de la haute surveillance parlementaire» (FF 2001 2411). Le Conseil fédéral s'est prononcé sur le rapport et les recommandations de la commission le 15 juin 2001.

Les organes parlementaires compétents ont également suivi les préparatifs, notamment sur la base des rapports trimestriels détaillés d'Expo.02.

A ce jour, la Confédération a apporté son soutien financier conformément aux arrêtés fédéraux suivants:

- arrêté fédéral du 10 décembre 1996 concernant une contribution à l'exposition nationale 2001
- arrêté fédéral du 16 décembre 1999 concernant un crédit additionnel pour l'exposition nationale
- arrêté fédéral du 21 décembre 1999 concernant le second supplément au budget de 1999
- arrêté fédéral du 16 juin 2000 concernant une garantie de déficit en faveur de l'exposition nationale 2002
- arrêté fédéral du 13 juin 2001 concernant le premier supplément au budget de 2001.

Les crédits d'engagement en faveur d'Expo.02 équivalent à une participation financière de la Confédération de 718 millions de francs:

En millions de francs	
– contributions	180
– premier prêt	130
– deuxième prêt	300
– garanties de déficit	58
– projets de la Confédération	50

Les prestations supplémentaires de la Confédération, inscrites dans les budgets ordinaires de l'armée et de divers offices, s'élèvent à environ 26 millions de francs.

Fin janvier 2002, sur les crédits d'engagement accordés, 37 millions de francs n'ont pas encore été demandés:

En millions de francs

– contributions aux PME ¹	22
– projets de la Confédération	15

Il subsiste par ailleurs des garanties de déficit de 58 millions de francs (20 millions au titre de l'arrêté fédéral du 10.12.1996 et 38 millions au titre de l'arrêté fédéral du 16.6.2000).

2 Requête du 14 décembre 2001 du Comité directeur de l'Association Exposition nationale

La situation budgétaire et les perspectives quant à la solvabilité d'Expo.02 sont préoccupantes.

Le 3 octobre 2001, à l'occasion de l'une de leurs rencontres périodiques, la direction d'Expo.02 a informé la délégation du Conseil fédéral de la dégradation de la situation financière de l'Association et des perspectives quant à sa solvabilité. La délégation des finances a été informée de la situation le 30 octobre 2001.

Le 14 décembre 2001, la direction d'Expo.02 a soumis au DFE un rapport relatif à la situation financière d'Expo.02, dans lequel elle demande au Conseil fédéral une garantie supplémentaire des liquidités sur la base d'un prêt s'élevant à 140 millions de francs.

3 Situation budgétaire

En décembre 2001, le budget de l'exposition présentait les écarts suivants par rapport au budget de janvier 2000, qui a servi de base au message du 23 février 2000 concernant une garantie de déficit en faveur de l'exposition nationale 2002 (FF 2000 1981):

Tableau 1

En millions de francs	budget janvier 2000	budget décembre 2001	écart
Dépenses	1 439	1 543	+ 104
Recettes	1 401	1 274	– 127
Solde	– 38²	– 269	– 231

- 1 Sur les contributions, un montant de 50 millions de francs doit servir à financer les projets d'infrastructure particuliers ainsi que le programme PME, l'objectif étant de permettre aux PME, aux ménages, aux institutions et aux corporations publiques qui ne peuvent pas monter leur propre projet de participer malgré tout à l'exposition. La Confédération apporte une part équivalente aux promesses fermes de contributions de tiers.
- 2 TVA: 34 millions; produit de l'intérêt du premier prêt de la Confédération: 4 millions.

Dans le budget de décembre 2001, le premier prêt (130 millions de francs) est comptabilisé dans les recettes, ce qui n'est pas le cas du deuxième (300 millions).

Pour ce qui est des *dépenses*, les écarts par rapport au budget de janvier 2000 sont les suivants: 29 millions de dépenses supplémentaires sur les postes que l'Expo peut influencer (en particulier les frais de construction) et un excédent de dépenses de 75 millions, non influençable et lié à la technique budgétaire, mais équilibré par des recettes.

Au chapitre des *recettes*, le problème tient essentiellement au sponsoring. Le recul des recettes de 127 millions de francs s'explique par 202 millions de francs de réduction dans le potentiel des recettes et par les 75 millions d'augmentation de recettes mentionnés ci-dessus, qui viennent équilibrer l'excédent de dépenses. La réduction des recettes de sponsoring représente à elle seule 136 millions de francs sur les 202 millions de recul. Il a par ailleurs fallu corriger à la baisse les recettes liées aux événements (22 millions), aux transports (16 millions) et aux autres mesures d'exploitation (28 millions; entre autres loterie et marchandisage).

Le déficit de 269 millions de francs prévu par le budget de décembre 2001 est ainsi couvert par le premier prêt (300 millions de francs) et par la garantie de déficit (58 millions de francs).

La direction d'Expo.02 souligne cependant expressément que ces chiffres ne tiennent compte ni des *risques* pouvant influencer sur les recettes, ni de ceux pouvant influencer sur les dépenses.

La prise en compte de ces risques aboutit à la situation budgétaire suivante:

Tableau 2

En millions de francs	budget décembre 2001	risques	budget tenant compte des risques
Dépenses	1 543	+ 102*	1 645
Recettes	1 274	– 120**	1 154
Solde	– 269	– 222	– 491
* Risques liés aux dépenses: 29 millions pour la construction, 35 millions pour l'exploitation, 17 millions pour les expositions et les événements, 21 millions pour les risques divers; 9,5 millions de francs concernent les risques liés à la remise en état (pris en compte dans le budget de décembre 2001), bien que des contrats assurés par des garanties bancaires aient été passés avec les entrepreneurs généraux. ** Risques liés aux recettes: 37 millions pour le sponsoring, 30 millions pour les entrées (sur la base de 10% d'entrées en moins que ce qui a été inscrit au budget), 53 millions pour les recettes liées à l'exploitation et divers.			

Lorsque les risques sont pris en compte, le déficit se monte à 491 millions de francs. Il dépasse ainsi le deuxième prêt (300 millions) de *191 millions de francs*, et n'est dès lors plus couvert que partiellement par la garantie de déficit restante (58 millions).

Le rapport d'Expo.02 présente par ailleurs des scénarios extrêmes (perte de 25 % au lieu de 10 % sur la billetterie, risque TVA accru, baisse de rémunération du crédit PME), qui pourraient entraîner un déficit de 560 millions de francs.

4 Liquidités

Les écarts par rapport au budget et la réalisation des risques augmentent en premier le besoin de liquidités.

Sur la base des chiffres présentés, la direction d'Expo.02 table, après épuisement d'un certain nombre de mesures (gestion des créances, encaissement anticipé des recettes, redoublement des efforts de prévente), sur un manque de liquidités de 120 millions de francs dès le printemps 2002.

Ce manque de liquidités pourrait encore s'accroître au second semestre 2002 si tous les risques venaient à se réaliser.

5 Sponsoring

Dans le message du 22 mai 1996, on tablait sur un apport global de 800 millions de francs de l'économie privée. Dans le budget de janvier 2000 – établi sur la base du rapport Hayek de septembre 1999 –, les recettes du sponsoring étaient évaluées à 454 millions de francs.

Etant donné que les recettes liées au sponsoring n'ont pas été à la hauteur des prévisions, la direction d'Expo.02 a dû réduire à 37 le nombre d'expositions prévues sur les arteplices (dans le rapport Hayek, il était encore question de 53 expositions, et le budget de janvier 2000 en prévoyait au moins 40). Ce nombre minimum d'expositions garantit l'équilibre entre les différents arteplices; leur réalisation scénographique ainsi que la construction ne pouvant être différées davantage, Expo.02 s'est vue contrainte d'entamer les prêts de la Confédération afin de préfinancer les expositions non sponsorisées.

Les 454 millions de francs de recettes du sponsoring prévus au budget de janvier 2000 ont dû être ramenés à 383 millions de francs dans le budget de décembre 2001 (–71 millions). Seule une petite partie des contributions considérables annoncées par l'économiesuisse et l'Union suisse des arts et métiers a été versée à ce jour. A l'heure actuelle, les contributions de sponsors ne sont en effet assurées qu'à hauteur de 329 millions de francs, dont 308 millions par des contrats et 21 millions par des déclarations d'intentions (état: janvier 2002). Expo.02 compte sur la transformation intégrale des déclarations d'intention en contrats. Les prestations sont en cours de réalisation.

Certains partenaires externes ont certes augmenté leur budget de sponsoring, mais pour des projets n'ayant pas d'effet net sur la comptabilité d'Expo.02, puisque le surcroît de recettes équivaut à un surcroît de dépenses pour les projets concernés. Il en va de même pour certaines contributions de sponsors qu'Expo.02 a acceptées pour des prestations qui n'étaient pas prévues au poste des dépenses. Ces deux apports de fonds supplémentaires représentent 44 millions de francs au total. Une partie des contributions des sponsors a par ailleurs été versée en nature (22 millions de francs) par les partenaires externes. Ces 66 millions de francs de recettes supplémentaires liées au sponsoring n'ont donc pas contribué au financement des dépenses inscrites au budget, de sorte qu'un manque de cet ordre de grandeur persiste dans la comptabilité d'Expo.02.

En tenant compte des 71 millions mentionnés précédemment, il manque donc à Expo.02 137 millions de francs de recettes liées au sponsoring.

6 Ébauches de solution

Dans son rapport, la direction d'Expo.02 propose les solutions suivantes:

– *Financement privé par les banques*

Jusqu'ici, le manque de liquidités avait été partiellement couvert par des crédits de l'ordre de 80 millions de francs, accordés par un consortium de banques, contre garantie sur les recettes de la vente de billets. Aux termes du contrat de crédit, le remboursement doit se faire en deux temps, sur les recettes de la billetterie. La moitié du montant est à rembourser avant l'ouverture, et l'autre moitié après.

Compte tenu de la pratique habituelle des banques, il n'est pas réaliste d'espérer que le consortium des banques couvrira entièrement le manque de liquidités. Étant donné la dégradation de la situation financière d'Expo.02, il est important que les banques ne réclament pas un remboursement anticipé.

La direction d'Expo.02 est d'avis qu'un signal clair de la Confédération pourrait inciter le consortium des banques à maintenir les crédits actuels, à les prolonger et éventuellement à en augmenter le montant.

Conclusion: le Conseil fédéral a donc adressé un courrier en ce sens au président du Comité directeur d'Expo.02 le 19 décembre 2001. Mais même dans le meilleur des cas, cela ne permettra que d'atténuer le problème des liquidités.

– *Réduction des dépenses*

La direction d'Expo.02 estime que les mesures suivantes pourraient réduire les coûts:

- réduire le nombre d'expositions (renoncer à sept expositions correspondrait dans le meilleur des cas à une réduction des dépenses de 15 à 18 millions de francs);
- renoncer à des événements (les économies potentielles se chiffrent à environ 40 millions de francs);
- prendre des mesures sur le plan de l'exploitation (rogné sur les horaires d'ouverture et fermer l'exposition le lundi économiserait environ 10 millions de francs).

La direction d'Expo.02 souligne cependant que réduire le programme devient plus complexe à mesure que la date de l'ouverture approche et que cela ne manquerait pas d'avoir des conséquences juridiques, puisque des obligations contractuelles ont déjà été prises. Par ailleurs, chaque événement annulé diminuerait d'autant l'attrait de l'exposition et les répercussions sur la vente de billets, la restauration et les autres services proposés seraient inévitables. En outre, l'équilibre entre les arteploges, et partant le concept même de décentralisation de l'exposition, serait fortement perturbé par une diminution des expositions et de l'offre d'événements. Il faudrait compter

avec de longs temps d'attente pour certaines expositions. Il faudrait également tirer un trait sur des événements programmés en parallèle pour absorber les pointes d'affluence et sur les animations nocturnes. Enfin, réduire les heures d'ouverture aurait aussi une influence négative sur les recettes d'exploitation (restaurants, magasins, etc.) et le nombre d'entrées.

Conclusion: le Conseil fédéral partage largement l'avis de la direction d'Expo.02: les réductions proposées seraient contre-productives.

– *Annulation d'Expo.02*

A l'heure actuelle, annuler l'Expo.02 coûterait environ un milliard de francs.

Conclusion: outre le dommage financier très élevé, annuler l'exposition nationale ternirait considérablement l'image de la Suisse en Europe et dans le reste du monde et reviendrait à admettre notre incapacité à mettre sur pied une exposition nationale. Aussi le Conseil fédéral estime-t-il qu'il n'est pas décemment possible d'annuler l'Expo.02 à quelques mois de son ouverture, d'autant que plus d'un million de billets ont déjà été vendus.

7 Conclusion et proposition

L'analyse des trois ébauches de solution proposées montre clairement que la marge de manœuvre est minime. La Confédération doit apporter un financement supplémentaire.

Le Conseil fédéral propose par conséquent au Parlement de soutenir l'exposition nationale 2002 par:

- un crédit additionnel sous forme de prêt d'un montant de 120 millions de francs et
- la transformation en prêt des 58 millions de francs des garanties de déficit restantes.

Développement

- Expo.02 demande un prêt supplémentaire de 140 millions de francs, dont 120 millions sont destinés à couvrir un besoin de liquidités immédiat et 20 millions à couvrir un éventuel déficit de recettes au cas où l'affluence serait largement en deçà des prévisions à l'ouverture de l'exposition.
- Le nouveau prêt de 120 millions de francs sollicité par le présent message correspond à la demande de crédit formulée par la direction d'Expo.02 pour garantir les liquidités à court terme.
- Pour couvrir les risques supplémentaires et garantir le besoin de liquidités jusqu'à la fin de l'exposition, les garanties de déficit restantes, 58 millions de francs au total, doivent être converties en prêt, afin d'assurer que les moyens soient disponibles rapidement en cas de besoin.

- Le Conseil fédéral souligne néanmoins qu’il incombe à la direction d’Expo.02 de surveiller attentivement les dépenses, notamment de réduire le risque des dépenses par des mesures appropriées ou de le compenser par des recettes additionnelles. Il l’a d’ailleurs précisé dans sa lettre du 30 janvier 2002 à la direction d’Expo.02.

8 Appréciation générale

L’exposition nationale est sur la bonne voie au niveau de l’organisation, des constructions et de la direction du projet. La réaction du public et des médias est toujours plus favorable, ce que corroborent les résultats de la prévente, qui dépassent les espérances (plus d’un million de billets vendus à la mi-janvier 2002, soit environ 54 millions de francs).

Comme nous l’avons indiqué précédemment, la dégradation des recettes tient principalement au sponsoring. L’engagement des milieux économiques suisses n’est pas à la hauteur des prévisions initiales. Aujourd’hui, force est de constater que la barre avait été placée trop haut. Le ralentissement conjoncturel de l’année dernière, les attentats du 11 septembre 2001, la crise de SAir-Group et la recapitalisation de Crossair sont autant d’événements qui ont concouru à diminuer la contribution des milieux économiques. L’engagement de ceux-ci soutient cependant la comparaison internationale. En lançant une nouvelle campagne en collaboration avec economie-suisse et l’Union suisse des arts et métiers, Expo.02 s’efforce néanmoins de gagner de nouveaux sponsors.

Il faut cependant garder à l’esprit que les risques liés aux dépenses et aux recettes restent considérables, et qu’ils peuvent se traduire à la fois par un manque de liquidités et un problème de financement. Selon leur ampleur, les prêts accordés risquent de ne pas pouvoir être remboursés.

Les répercussions de l’exposition nationale sur l’économie sont évaluées à 2,2 milliards de francs par une étude de l’Université de Neuchâtel (1,2 milliard pour la région des trois lacs et 1 milliard pour le reste de la Suisse). Les rentrées induites pour les pouvoirs publics, notamment du fait de l’augmentation des recettes de la TVA, ne sont pas non plus négligeables.

Si l’on compare avec les deux dernières expositions nationales (1939 et 1964), on constate que les coûts rapportés au produit intérieur brut sont du même ordre de grandeur.

Le Conseil fédéral fera tout ce qui est en son pouvoir pour que l’exposition nationale puisse avoir lieu telle que prévue et qu’elle soit couronnée de succès, ce qui appelle une aide financière supplémentaire de la Confédération.

9 Conséquences pour la Confédération

9.1 Conséquences pour les finances

L’arrêté fédéral du 10 décembre 1996 accordait 130 millions de francs pour la réalisation de l’exposition nationale (110 millions de contributions et 20 millions de garantie de déficit). L’arrêté fédéral du 16 décembre 1999 accordait 250 millions de

francs supplémentaires (50 millions pour les dépenses liées à des projets propres à la Confédération, 130 millions sous forme de prêt pour garantir les liquidités, 50 millions de contributions au financement de projets d'infrastructure particuliers et du programme PME et 20 millions de contribution pour garantir la solvabilité en 1999).

Le Parlement a accordé une garantie de déficit supplémentaire de 338 millions de francs par arrêté fédéral du 16 juin 2000. Le 13 juin 2001, il transformait 300 millions de francs de cette garantie de déficit en prêt (premier supplément 2001). Le présent message demande un prêt supplémentaire de 120 millions de francs et la transformation en prêt des garanties de déficit restantes, à savoir 58 millions de francs. Le montant total des prêts de la Confédération s'élèverait donc à 608 millions de francs.

L'engagement total de la Confédération se chiffre ainsi à 838 millions de francs (sans compter les contributions des offices fédéraux aux expositions dans le cadre de leurs crédits ordinaires ni les prestations de l'armée, qui s'élèvent à environ 26 millions de francs au total).

9.2 Conséquences pour le personnel

Le projet n'a pas de conséquences sur le personnel.

10 Programme de la législature

Le projet ne figure pas au programme de la législature 1999–2003.

11 Bases juridiques

Les explications avancées au ch. 6 du message du 22 mai 1996 (FF 1996 III 321) au sujet des bases juridiques d'une contribution de la Confédération en faveur de l'exposition nationale 2001 restent valables pour la décision d'accorder une aide financière supplémentaire pour l'Expo.02, s'agissant de la constitutionnalité, de la nécessité d'une base légale et de la forme de l'acte à adopter. L'arrêté règle exclusivement l'octroi d'un prêt et la transformation des garanties de déficit en prêt. Il revêt donc la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst.).

Les art. 69, al. 2, et 167, Cst. sont le fondement constitutionnel de l'octroi d'un prêt à l'exposition nationale.

12 Frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al.3, let. b, Cst., l'octroi de l'aide financière supplémentaire en faveur d'Expo.02 doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil.