



Expo.01/02: Un mandat à responsabilité illimitée

Etude spéciale concernant l'Exposition
nationale au Pays des Trois-Lacs

Mai 2005

Expo.01/02: Un mandat à responsabilité illimitée

Etude spéciale concernant l'Exposition nationale au Pays des Trois-Lacs

L'essentiel en bref

Le présent rapport a été rédigé sur mandat du Conseil fédéral par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Ce dernier devait décrire les problèmes rencontrés lors d'Expo.01/02 et consigner les expériences faites, afin que les mêmes erreurs soient évitées à l'avenir dans des projets similaires. Son enquête s'est concentrée sur les problèmes à l'origine du fait que la Confédération a dû verser à l'Expo un multiple de la somme prévue initialement (un milliard environ au lieu de 130 millions de francs).

Les principaux résultats de l'enquête peuvent être résumés comme suit:

- **Si la Confédération donne pour mandat d'organiser une Exposition nationale, elle accède, de fait, à une responsabilité politique et financières illimitée.** Le Conseil fédéral et le Parlement doivent d'emblée être conscients de cet état de fait et en tirer les conséquences en prévoyant un accompagnement stratégique professionnel ainsi qu'une implication des cantons et des communes au niveau de la responsabilité financière.
- **Au moment de se prononcer sur un grand projet, il faut accorder une importance centrale aux études de faisabilité.** Dans le cas d'Expo.01/02, les questions essentielles pour l'adjudication d'Expo.01 n'ont pas été clarifiées suffisamment et n'ont été discutées que superficiellement. Lors du passage à Expo.02, ce problème s'est répété en ce qui concerne les prévisions de recettes. Ce manque de clarification fut à l'origine de décisions de base irréversibles, qui ont grevé d'une lourde hypothèque la suite des opérations.
- **De nombreux défauts d'Expo.01 ont été surmontés au cours d'Expo.02.** Expo.01 a souffert d'importants déficits d'ordre structurel. En effet, une responsabilité trop grande a notamment été confiée aux structures de mandats et de milice et le contrôle de gestion stratégique n'a pas été suffisant. Les structures et les processus ont été fortement améliorés au début d'Expo.02. Le grand engagement des personnes concernées a permis de réaliser une Exposition nationale dont le bilan est bon, en comparaison avec d'autres grandes expositions à l'étranger, au niveau du nombre de visiteurs, de la satisfaction de ceux-ci et du sponsoring.
- **Pendant toute la durée d'Expo.01/02, les responsables de l'exposition ainsi que le monde politique se sont laissés entraîner par un optimisme de circonstance en ce qui concerne les recettes à attendre.** Ayant aussi gagné Expo.02, cet optimisme explique qu'après l'octroi de son crédit supplémentaire, la Confédération a encore dû verser 548 millions de francs de janvier 2000 jusqu'à l'ouverture d'Expo.02, ce qui a eu un impact négatif sur la crédibilité des responsables de l'exposition et du Conseil fédéral lui-même.
- **La prise de conscience du devoir d'épargner est restée limitée pendant toute la durée d'Expo.01/02.** Pendant Expo.01, il en a résulté une véritable explosion des coûts. Ceux-ci ont pu être maîtrisés pour Expo.02, mais comme seule une fraction des mandats devant faire l'objet d'un appel d'offres ont été attribués selon une procédure faisant jouer la concurrence, un potentiel d'économie n'a pas été mis à profit.
- **Malgré tous les défauts relevés, les secteurs examinés par le CDF ne livrent aucun indice de comportement passible de peines pénales ou civiles.** On constatera à cet égard que l'étude spéciale du CDF n'a pu approfondir que très ponctuellement la question des responsabilités civiles ou pénales. Un contrôle plus poussé dans ce sens aurait dépassé le cadre fixé pour cette enquête.

L'organisation d'une Exposition nationale est une entreprise difficile, dans laquelle des erreurs sont inévitables. L'analyse d'Expo.01/02 permet toutefois de déceler des erreurs structurelles de base, qu'il s'agira d'éviter lors d'Expositions nationales futures ou de projets comparables. Dans ce sens, le présent rapport formule, dans sa conclusion, 20 leçons à tirer pour les principaux acteurs, à savoir le Parlement, le Conseil fédéral, l'administration fédérale, les cantons et communes ainsi que l'organe responsable du projet.

Texte original en allemand

Expo.01/02: Auftrag mit unbeschränkter Haftung

Sonderuntersuchung zur Landesausstellung im Drei-Seen-Land

Das Wesentliche in Kürze

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) einen Auftrag des Bundesrats. Ziel war es, die Probleme bei der Organisation und Durchführung der Expo.01/02 festzuhalten und die Erfahrungen zu sichern, damit in Zukunft bei ähnlichen Projekten Fehler vermieden werden können. Die Untersuchung konzentrierte sich dabei auf die Probleme rund um den Umstand, dass der Bund ein Vielfaches der ursprünglich vorgesehenen Summe (rund 1 Mia. statt 130 Mio. Fr.) zur Finanzierung der Expo aufwenden musste.

Die wesentlichsten Erkenntnisse aus der Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Wenn der Bund eine Landesausstellung in Auftrag gibt, geht er faktisch eine unbeschränkte politische und finanzielle Haftung ein.** Dieser Verantwortung müssen sich Bundesrat und Parlament von Anfang an bewusst sein und die entsprechenden Konsequenzen bezüglich einer professionellen strategischen Begleitung und einer Einbindung der Kantone und Gemeinden in die finanzielle Verantwortung ziehen.
- **Den Machbarkeitsabklärungen zu Beginn muss ein zentraler Stellenwert bei der Entscheidung über ein Grossprojekt eingeräumt werden.** Beim Zuschlag für die Expo.01 wurden die zentralen Fragen ungenügend geklärt und nur oberflächlich diskutiert. Beim Übergang zur Expo.02 traf dies für die Einnahmenerwartungen wiederum zu. Die auf ungenügenden Abklärungen beruhenden Grundentscheidungen bildeten für den weiteren Verlauf eine schwere Hypothek.
- **Während der Expo.02 konnten viele Mängel der Expo.01 überwunden werden.** Die Expo.01 litt unter erheblichen strukturellen Defiziten, insbesondere wurden Mandats- und Milizstrukturen überstrapaziert, und das strategische Controlling war ungenügend. Zu Beginn der Expo.02 wurden die Strukturen und Prozesse stark verbessert. Dank grossem Einsatz der Beteiligten konnte eine Landesausstellung realisiert werden, die im Vergleich mit anderen Grossausstellungen im Ausland in Bezug auf Besucherzahlen, Besucherzufriedenheit und Sponsoring gut abschneidet.
- **Während der Expo.01/02 erlagen sowohl die Expo-Verantwortlichen als teilweise auch die politischen Akteure einem zweckoptimistischen Denken bezüglich der Einnahmenentwicklung.** Die Erwartungen bezüglich Sponsoring- und Billetteinnahmen blieben auch während der Expo.02 überhöht. In der Folge musste der Bund von der Freigabe des Zusatzkredits im Januar 2000 bis zur Eröffnung der Expo.02 nochmals 548 Mio. Franken einschiessen – mit negativen Folgen für die Glaubwürdigkeit der Expo-Verantwortlichen und des Bundesrats.
- **Das Bewusstsein zum sparsamen Umgang mit den Finanzmitteln war während der Expo.01 ungenügend, aber auch während der Expo.02 wurden Einsparmöglichkeiten zu wenig genutzt.** Dies führte während der Expo.01 zu einer eigentlichen Explosion der Kosten. Die Expo.02 konnte die Kosten viel besser im Griff halten. Weil sie aber nur einen Teil der ausschreibepflichtigen Aufträge im Konkurrenzverfahren vergab, nutzte sie das entsprechende Sparpotenzial zu wenig.
- **Trotz der verschiedenen festgestellten Mängel ergaben sich in den von der EFK untersuchten Bereichen keine Indizien für zivil- oder strafrechtlich relevantes Fehlverhalten.** Dabei ist festzuhalten, dass die Sonderuntersuchung der Frage von zivil- oder strafrechtlichen Verantwortlichkeiten nur sehr punktuell nachgehen konnte. Eine eingehendere Prüfung dieser Frage hätte den Rahmen der Sonderuntersuchung gesprengt.

Die Durchführung einer Landesausstellung ist ein schwieriges Unterfangen, bei dem Fehler unvermeidlich sind. Die Analyse der Expo.01/02 hilft aber grundsätzliche Strukturfehler zu erkennen, die es bei künftigen Landesausstellungen oder vergleichbaren Projekten zu vermeiden gilt. In diesem Sinn formuliert der Bericht 20 Lehren für die wesentlichen Akteure - Parlament, Bundesrat, Bundesverwaltung, Kantone/Gemeinden und Projektträgerschaft.

Expo.01/02: mandato con responsabilità illimitata

Inchiesta speciale sull'Esposizione nazionale nella Regione dei Tre Laghi

L'essenziale in breve

Con il presente rapporto il Controllo federale delle finanze (CDF) adempie un mandato del Consiglio federale, il cui obiettivo era individuare i problemi concernenti l'organizzazione e lo svolgimento di Expo.01/02 e acquisire le esperienze necessarie affinché in futuro possano essere evitati errori in occasione di simili progetti. L'inchiesta ha esaminato in particolare i problemi a causa dei quali la Confederazione ha dovuto sborsare per Expo una somma considerevolmente superiore a quella prevista inizialmente (circa 1 miliardo invece di 130 milioni di franchi).

Le principali constatazioni dell'inchiesta possono essere riassunte come segue:

- **Quando la Confederazione affida l'incarico di eseguire un'esposizione nazionale, di fatto contrae una responsabilità illimitata dal profilo politico ed economico.** Consiglio federale e Parlamento devono essere consapevoli di questa responsabilità sin dal principio e rendersi conto dell'importanza di un accompagnamento professionale strategico e di un coinvolgimento dei Cantoni e dei Comuni nella responsabilità finanziaria.
- **In occasione della decisione di un grande progetto deve essere attribuita un'importanza centrale alle dichiarazioni di fattibilità iniziali.** All'epoca dell'aggiudicazione di Expo.01 le questioni centrali sono state chiarite in modo insufficiente e trattate solo superficialmente. Lo stesso scenario si è ripetuto in occasione del passaggio a Expo.02 relativamente agli introiti attesi. Le decisioni di fondo prese alla luce di chiarimenti insufficienti hanno costituito un grave onere per gli ulteriori sviluppi.
- **Con Expo.02 è stato possibile colmare diverse lacune di Expo.01.** Expo.01 soffriva di enormi deficit strutturali, in particolare le strutture a livello di commesse e milizia sono state oltremodo strapazzate. Il controllo strategico era inoltre insufficiente. All'inizio di Expo.02 le strutture e i processi hanno registrato un notevole miglioramento. Grazie al grande impegno delle persone coinvolte è stato possibile realizzare un'esposizione nazionale che, nel confronto internazionale, ha ottenuto buoni risultati per quanto riguarda il numero di visitatori, la loro soddisfazione e lo sponsoring.
- **Durante Expo.01/02 sia i responsabili di Expo sia gli attori politici erano eccessivamente ottimisti riguardo all'evoluzione delle entrate.** Anche durante lo svolgimento di Expo.02 le aspettative concernenti lo sponsoring e gli introiti della vendita dei biglietti d'entrata sono rimaste troppo ambiziose. Dopo la concessione del credito aggiuntivo nel gennaio del 2000 e fino alla sua inaugurazione, la Confederazione ha dovuto rimpinguare le casse di Expo.02 di altri 584 milioni di franchi. Ciò ha avuto un impatto negativo sulla credibilità dei responsabili di Expo e del Consiglio federale.
- **Durante Expo.01 la consapevolezza di un impiego parsimonioso dei mezzi finanziari a disposizione era insufficiente e anche in occasione di Expo.02 non è stata abbastanza sfruttata.** Ciò ha condotto nel corso di Expo.01 a una vera e propria esplosione dei costi. Expo.02 ha potuto tenere meglio sotto controllo i costi, ma non ha sfruttato un potenziale di risparmio, in quanto ha aggiudicato solo una parte delle commesse, per le quali vi era l'obbligo della messa a pubblico concorso, mediante una procedura concorrenziale.
- **Malgrado diverse lacune constatate, dai settori esaminati dal CDF non sono emersi indizi di comportamenti errati rilevanti ai fini del diritto civile o penale.** Al riguardo occorre precisare che l'inchiesta speciale concernente la questione delle responsabilità di diritto civile o penale ha potuto essere esaminata solo in certi punti. Un esame più esteso non sarebbe rientrato nel quadro dell'inchiesta speciale.

L'esecuzione di un'esposizione nazionale è un'impresa ardua. Gli errori sono dunque inevitabili. L'analisi di Expo.01/02 aiuta a riconoscere errori strutturali di fondo, che devono essere evitati in occasione di future esposizioni nazionali o grossi progetti equiparabili. In questo senso il rapporto finale formula 20 principi per i principali attori, vale a dire Parlamento, Consiglio federale, Amministrazione federale, Cantoni, Comuni e responsabili del progetto.

Testo originale in tedesco

Expo.01/02: A task involving unlimited liability

Special investigation on the national exhibit in the region of three lakes

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) fulfils a mandate set by the Federal Council with this report. The aim was to make a record of the problems in organising and implementing Expo.01/02 and to chronicle the experience gained, so that mistakes could be avoided in similar, future projects. The investigation concentrated on the problems surrounding the fact that the Confederation had to spend far more on financing Expo than the sum originally envisaged (approximately one billion Swiss francs instead of CHF 130 million).

The main investigation findings may be summarised as follows:

- **When the Confederation gives instructions for a national exhibition to be held, it effectively assumes unrestricted political and financial liability.** Parliament and the Federal Council must be aware of this responsibility from the outset, and hold the cantons and the communes financially responsible for the corresponding consequences concerning professional, strategic monitoring .
- **The feasibility study at the outset must assume pivotal significance in taking decisions on major projects.** In the decision in favour of Expo.01, core issues were insufficiently clarified and discussed only at a superficial level. This was once again the case for Expo.02 concerning revenue expectations. Basic decisions which had been insufficiently clarified constituted a heavy burden later on.
- **During Expo.02, many Expo.01 shortcomings were able to be remedied.** Expo.01 suffered from considerable structural deficiencies, in particular client and «militia» structures were overburdened and the role played by strategic controlling was insufficient. At the start of Expo.02, structures and processes were greatly improved. The national exhibition was able to take place thanks to the tremendous dedication of those involved. In comparison with other large-scale exhibitions abroad, the national exhibition fared well in terms of attendance, visitor satisfaction and sponsoring.
- **During Expo.01/02, those in charge at Expo, as well as the political stakeholders, were consumed by a purposively optimistic approach to cash receipts.** Expectations concerning sponsoring and revenues from tickets continued to be too high during Expo.02. As a result, after the release of the additional credit in January 2000, the Confederation had to invest an additional CHF 548 million up to the opening of Expo.02, thereby negatively affecting the credibility of those in charge of Expo and the Federal Council.
- **During Expo.01, awareness of financial husbandry was insufficient, and even during Expo.02 not enough use was made of savings potential.** This led to a veritable explosion in costs during Expo.01. Expo.02 was much better at keeping costs under control. However, it did not optimise its savings capacity due to the fact that only some of the orders subject to tender were put through the competitive selection procedure.
- **In spite of the various shortcomings revealed, there were no signs of misguided behaviour in accordance with civil or criminal law in the sectors examined by the SFAO.** It should be noted that the special investigation could only pursue particular points on the topic of responsibilities under civil or criminal law. A more detailed examination of this issue would have gone beyond the scope of the special investigation.

Holding a national exhibition is a difficult undertaking in which mistakes are unavoidable. However, the analysis of Expo.01/02 helps in recognising fundamental structural mistakes which are to be avoided in the case of future national exhibitions or comparable projects. With this in mind, the report draws up 20 guidelines for the main players – parliament, the Federal Council, the federal administration, the cantons and the communes and project management.

Original text in german

Table des matières

Résumé	1	
1	Encore un rapport sur Expo.01/02?	7
1.1	Un mandat comportant diverses facettes	7
1.2	Problématique au cœur de la présente étude spéciale	8
1.3	Analyses et bilans actuels.....	10
1.3.1	Rapport Hayek	10
1.3.2	Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats.....	11
1.3.3	Rapport final d'Expo.02.....	12
1.4	Usage des diverses méthodes et sources.....	14
1.4.1	Organisation de l'étude spéciale.....	14
1.4.2	Mandats et rapports externes	15
1.4.3	Sources utilisées	15
1.4.4	Ateliers et consultations	16
1.5	Structure du rapport	16
2	L'esprit et l'argent dans l'histoire de l'Expo	18
2.1	Attentes et motivations sous-jacentes à Expo.01/02.....	18
2.1.1	Du débat autour de l'identité nationale... ..	19
2.1.2	... à la mise à l'épreuve de la volonté nationale.....	21
2.1.3	... et à la contrainte inexorable.....	24
2.2	Le budget, miroir des problèmes financiers d'Expo.01/02.....	26
2.2.1	Le problème du budget externe	26
2.2.2	Internalisation constante du budget externe.....	28
2.2.3	Budget interne: explosion des coûts pendant Expo.01	29
2.2.4	Budget interne: implosion des recettes pendant Expo.02	30
3	Un manque de précisions au départ peut coûter cher	33
3.1	Les études de faisabilité présentées en 1995 ne répondaient pas aux règles de l'art.....	33
3.1.1	Bonnes questions et bonnes réponses?.....	33
3.1.2	Défauts formels, manque de clarté, contradictions	36
3.2	Suivi insuffisant des études de faisabilité	38
3.2.1	Insuffisances au niveau des conditions d'exécution	38
3.2.2	Manque de débat	39
3.3	Défauts des analyses de faisabilité d'Expo.02 quant à l'évaluation des recettes.....	40
3.4	Leçons à tirer des études de faisabilité	41
4	Expo.01: des déficits structurels ont conduit à l'impasse	43
4.1	Les types d'organisation choisis étaient en principe judicieux.....	43
4.2	Trop forte mise à l'épreuve des structures de milice et de mandats	46
4.2.1	Trop forte mise à contribution des structures de milice dans le Comité stratégique	46
4.2.2	Trop forte mise à contribution des structures de mandat dans les Directions.....	47
4.3	Gestion efficace des aspects juridiques et des contrats, malgré quelques points faibles.....	48

4.4	Trop faible lien entre l'Expo et la Confédération	49
4.4.1	Manque de ressources et de savoir-faire	49
4.4.2	Marge de manœuvre restreinte de la surveillance financière.....	50
4.5	Organisation fonctionnelle: les fusibles n'ont pas joué leur rôle.....	51
4.5.1	Pas de consolidation en une vision générale	51
4.5.2	Blocage au niveau des Directions	52
4.5.3	Insuffisance du contrôle de gestion financière.....	54
4.6	Crise de 1999: l'illusion d'une responsabilité limitée de la Confédération	55
5	Expo.02: des structures et des instruments pour l'essentiel efficaces	58
5.1	Une conduite stratégique fondée sur des instruments efficaces	58
5.1.1	Renforcement de la conduite stratégique	58
5.1.2	Séparation du <i>controlling</i> opérationnel et du <i>controlling</i> stratégique.....	60
5.1.3	L'importance accordée au <i>controlling</i> financier	61
5.2	Bonne organisation du service juridique et de la gestion des contrats	62
5.3	Le rôle accru de la Confédération.....	62
5.4	Les problèmes non résolus.....	64
6	Leçons tirées concernant l'organisation et le mode opératoire	67
6.1	Leçons concernant les décisions stratégiques prises dans la phase initiale.....	67
6.2	Leçons concernant le professionnalisme dans la mise en œuvre.....	69
7	<i>Sponsoring</i> : bon résultat malgré quelques carences.....	72
7.1	Potentiel de <i>sponsoring</i> largement exploité	72
7.2	Un contexte difficile	73
7.3	Problèmes endogènes	75
7.4	Démarchage de <i>sponsors</i> : cher, mais pas disproportionné	76
7.5	Leçons concernant le <i>sponsoring</i>	77
8	Sens restreint des économies	79
8.1	Aucune remise en question du coûteux concept de base	79
8.2	Potentiel d'économies sous-exploité lors de l'adjudication des marchés.....	81
8.2.1	Exigences et organisation des marchés publics.....	81
8.2.2	Peu de procédures de soumission pendant Expo.02	83
8.2.3	Nombreuses failles dans l'adjudication des marchés	84
8.2.4	Arguments de la Direction de l'Expo.....	86
8.3	Leçons pour davantage d'économies	88
9	Optimisme de façade en matière de prévisions des recettes	90
9.1	L'optimisme de façade résulte du manque de clarté	90
9.2	Prévisions des recettes du <i>sponsoring</i>	93
9.3	Prévisions des recettes de billetterie	95
9.4	Leçons pour la budgétisation des recettes	97

10	Vingt leçons à tirer pour cinq acteurs	99
10.1	Vue d'ensemble des leçons à tirer	99
10.2	Conséquences pour chacun des acteurs	105
10.2.1	Parlement.....	107
10.2.2	Conseil fédéral	107
10.2.3	Administration fédérale	108
10.2.4	Cantons et communes	108
10.2.5	Organisme responsable.....	109
11	Pour que les arbres ne cachent pas la forêt: constatations essentielles	110

Liste des encadrés

Encadré 1: Rôle du CDF	8
Encadré 2: Les quatre projets de la Confédération.....	9
Encadré 3: Leçons positives à tirer d'Expo.01/02.....	13
Encadré 4: Des conclusions s'écartant de celles du rapport de la CdG	21
Encadré 5: Une décision contestée de sauver l'Exposition nationale.....	22
Encadré 6: Qui dit A doit-il aussi dire B et C?	25
Encadré 7: «Ni connu, ni jugé réellement intéressant»	28
Encadré 8: 1500 pages, dont 5 concernant le budget externe	34
Encadré 9: Quatre pour mille du produit intérieur brut.....	38
Encadré 10: Régler ses factures aujourd'hui et assurer leur financement demain?.....	40
Encadré 11: Société d'exploitation EXPOGESTION SA.....	45
Encadré 12: Surveillance, révision, contrôle de gestion, contrôle: explication des termes	50
Encadré 13: «Il n'y aura pas d'ajout au budget»	56
Encadré 14: Faire confiance, c'est bien; faire confiance et contrôler, c'est mieux	61
Encadré 15: Importants déficits dans d'autres grandes expositions.....	65
Encadré 16: Directives du 1 ^{er} avril 2003 : «bien, mais peut faire mieux»	71
Encadré 17: Les Tout-contents vs les Pas-du-tout-contents	73
Encadré 18: Faible présence romande et tessinoise parmi les <i>sponsors</i>	74
Encadré 19: Protection de l'environnement – mission réussie	80
Encadré 20: Aucun acte relevant du droit civil ou pénal	89

Liste des tableaux

Tableau 1: Arrêtés fédéraux sur le financement de l'Expo (crédits d'engagement, données en millions de francs)	25
Tableau 2: Volume de <i>sponsoring</i> , en millions de francs	72
Tableau 3: Comparaison entre les procédures de soumissions et les marchés publics supérieurs aux valeurs seuils.....	83
Tableau 4: Importance des leçons à tirer pour chacun des acteurs	106

Listes des figures

Figure 1: Dépenses des budgets interne et externe d'Expo.01/02, 1995-2002 (en millions de francs)	29
Figure 2: Dépenses du budget interne d'Expo.01/02, 1995-2002 (en millions de francs)	30
Figure 3: Recettes du budget interne d'Expo.01/02, 1995-2002 (en millions de francs)	31
Figure 4: Structure de l'Association Exposition nationale pendant Expo.01	44
Figure 5: Lien entre la structure de l'association et la Confédération pendant Expo.01	49
Figure 6: Structure de l'Association Exposition nationale pendant Expo.02	59
Figure 7: Liens entre la structure de l'association et la Confédération pendant Expo.02	63
Figure 8: Evolution des recettes du sponsoring du budget interne pendant Expo.01/02, 1995-2002 (en millions de francs)	93
Figure 9: Evolution des recettes budgétées pour le sponsoring (budget interne + externe) de l'économie privée et des finances publiques pendant Expo.02 (en millions de francs)	94
Figure 10: Evolution des recettes de billetterie budgétées pendant Expo.01/02 (en millions de francs)	96

Liste des documents séparés

- Interface / evaluanda: Analyse der Projektorganisation und Projektsteuerung der Expo.01/02, Stefan Rieder, Luzia Lehmann, Simone Ledermann (Interface Institut für Politikstudien) und Sami Kanaan (evaluanda) unter Mitarbeit von Yvonne Hunkeler (BDO Visura), Rolf Keller und Claudia Höltner (SKM Studienzentrum Kulturmanagement Universität Basel) und Cyrill Häring (Unternehmens-Kultur-Berater), Luzern 2004.
<http://www.interface-politikstudien.ch>
- Schweizerisches Bundesarchiv: Entscheidungsprozesse, Motivationen und Erwartungen zur Expo.01/02, Urs Germann unter Mitarbeit von Reto Moosmann, Bern 2004.
<http://www.bar.admin.ch>
- Becker, Gechter & Partner: Analyse der Machbarkeitsstudien der Expo.01/02, Oliver Becker und Marianne Gechter, Bad Honnef 2004.
<http://www.becker-gechter.de>
- Becker, Gechter & Partner: Analyse des Sponsoring der Expo.01/02, Oliver Becker und Ursula Gechter, Bad Honnef 2004.
<http://www.becker-gechter.de>
- Propection: Analyse der Verträge und des Vertragswesens der Expo.01/02, Cornelia Kaufmann, Zürich 2005.
<http://www.propection.ch>
- Moll, Stephan: Quervergleich der Expo.01/02 mit Grossausstellungen im Ausland, Bern 2004.
- Eidg. Finanzkontrolle: Analyse der Beschaffungen der Expo.01/02, Bern 2005.

Résumé

Par son arrêté du 2 juillet 2003, le Conseil fédéral a confié au Contrôle fédéral des finances (CDF) la direction d'une étude spéciale finale sur Expo.01/02. Les Archives fédérales suisses (AFS) ont participé à cette direction, dans le cadre de leurs compétences de base. Le rapport correspondant devait formuler les leçons à en tirer pour de futures organisations de projets comparables et présenter sous un angle pratique les expériences faites; il devait s'adresser principalement aux futures organisations de projets et aux organes fédéraux concernés.

Dans son étude, le CDF s'est posé la question essentielle de connaître les raisons pour lesquelles la Confédération a dû payer pour l'Expo un multiple de la somme initialement prévue (130 millions de francs) et les moyens qui auraient pu prévenir une telle situation; il a concentré ses réflexions sur la responsabilité de la Confédération. Il a lié cette question essentielle à plusieurs questions d'approfondissement. Il s'est efforcé d'analyser des aspects peu mis en lumière auparavant et s'est penché surtout sur la phase d'Expo.02; les quatre projets d'exposition de la Confédération n'ont pas été pris en compte.

Mandats, analyses et sources

Plusieurs mandats ont été attribués pour l'analyse de problématiques relatives à des domaines spécifiques:

- Organisation et pilotage du projet (institut d'études politiques Interface)
- Processus de décision, motivations et attentes (Archives fédérales suisses)
- Etudes de faisabilité (Becker, Gechter & Partner)
- Sponsoring (Becker, Gechter & Partner)
- Contrats et gestion des contrats (Cornelia Kaufmann, prospection)
- Comparaison transversale avec trois grandes expositions à l'étranger (Stephan Moll)

En outre, un mandat d'accompagnement a été confié à Stephan Moll, consultant en évaluation financière, pour qu'il assiste le chef de projet pendant toute la durée de l'étude. Le CDF a procédé directement à différentes études, telles qu'une analyse des acquisitions d'Expo.01/02.

Les sources suivantes ont été disponibles pour les analyses: dossiers de l'Association Exposition nationale, du CDF, des commissions parlementaires et de l'administration fédérale, chronique d'Expo.01 et d'Expo.02 ainsi que diverses publications et articles de presse. De plus, des interviews avec les personnes concernées ont joué un rôle déterminant.

Placement dans le contexte historique

En faisant une rétrospective, on court le danger de réduire des faits à quelques facteurs déterminants, sans suffisamment placer dans le contexte historique le comportement des acteurs concernés. Pour prévenir ce danger, les Archives fédérales suisses (AFS) ont élaboré les bases permettant la mise en contexte des difficultés relatives à Expo.01/02. Dans leur rapport, elles expliquent l'évolution d'Expo.01/02, partant du débat sur l'identité nationale pour aboutir à l'obligation matérielle incontournable en passant par l'épreuve de la volonté nationale. Comme la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) l'a déjà constaté dans son rapport, la politique fédérale a

manifesté, en maintes occasions, une attitude «d'aimable indifférence» à l'encontre d'Expo.01/02; malgré cela, les attentes envers l'Exposition nationale étaient très élevées. Expo.01 a été lancée dans le contexte d'un large débat sur la crise supposée de notre identité nationale. A cet égard, le refus par le peuple, en décembre 1992, du projet d'adhésion à l'EEE a joué un rôle important de catalyseur. En étudiant les débats parlementaires de 1996, on constate que les discussions portaient principalement sur les impulsions que pouvait générer une Exposition nationale en faveur du renforcement de la cohésion nationale et d'une meilleure gestion de l'avenir, et moins sur les risques potentiels d'une telle exposition. La manière dont le Département fédéral de l'économie (DFE), qui dirigeait les opérations, a fait progresser la préparation de l'Exposition nationale dans les années 1995 et 1996, a conduit, en fin de compte, à une réduction progressive de la marge de manœuvre du Conseil fédéral et du Parlement par rapport aux initiants d'Expo.01. Dans la crise d'Expo.01, le Parlement fut pratiquement mis devant le fait accompli et accepta, en décembre 1999, de suivre la proposition du Conseil fédéral pour une Expo.02. Si le Parlement et le gouvernement renouvelèrent leur engagement en faveur de l'Exposition nationale, ce fut surtout par crainte des effets négatifs d'une interruption du projet sur l'image de la Suisse, car le renoncement à cette exposition aurait remis en question la capacité de notre pays de réaliser un projet d'avenir, malgré sa réputation de nation volontaire. Il s'agissait aussi d'une question d'honneur national, dans laquelle les aspects financiers jouaient un rôle secondaire. Par l'arrêté fédéral de décembre 1999, la marge de manœuvre fut réduite à une peau de chagrin, et le projet passa d'une obligation matérielle à l'autre. Jusqu'à la fin 2002, le Parlement s'est vu forcé de verser 548 millions de francs supplémentaires pour Expo.02.

L'impact négatif d'une clarification initiale insuffisante

Partant de l'hypothèse de l'impact négatif d'une clarification insuffisante au début d'Expo.01, le CDF a chargé la société Becker, Gechter & Partner d'analyser les études de faisabilité de 1995. Selon le rapport de cette société, ces études n'ont pas été faites dans les règles de l'art: 80% y sont consacrés aux aspects techniques de la faisabilité, 14% aux questions commerciales et 6% au contenu de l'exposition; les clarifications relatives au budget externe sont particulièrement sommaires. Ces études sont entachées de toute une série de défauts formels, de points obscurs et de contradictions, et ne respectent ainsi pas le standard qui aurait été nécessaire pour une prise de décisions rationnelle dans un grand projet de ce genre; cela est dû, en partie, à l'insuffisance des prescriptions faites aux auteurs. On mentionnera aussi que ces études n'ont pas bénéficié de l'accompagnement nécessaire et que leurs résultats ont trop peu été débattus par le Conseil fédéral et le Parlement. Becker, Gechter & Partner ont en outre analysé les études qui ont servi de base au rapport rédigé en janvier 2000 à l'attention du Conseil fédéral, sur la faisabilité d'Expo.02. Ces études sont d'une meilleure facture que celles de 1995. Elles comportent toutefois elles aussi, notamment en ce qui concerne les estimations des recettes, des défauts considérables. Ces défauts sont partiellement dus à la pression des délais.

Problèmes structurels d'Expo.01, amélioration pour Expo.02

Expo.01/02 constituait un projet complexe, caractérisé par une forte interaction entre les pouvoirs publics et les intérêts privés. Dans le cadre du mandat qui lui avait été confié, la société Interface a étudié si des questions de structure et de procédure pouvaient expliquer les grandes différences

entre la planification et la réalité; elle a établi à cet égard une distinction entre l'organisation structurelle et l'organisation fonctionnelle. Dans son rapport, elle est arrivée à la conclusion que les structures d'Expo.01 étaient en principe judicieuses: l'organisation structurelle était formellement correcte, les instruments de direction nécessaires étaient formellement établis et la forme juridique de l'association peut être considérée comme adéquate. Le CDF est plus critique en ce qui concerne la forme juridique choisie pour l'organe responsable de l'exposition.

D'après Interface, les problèmes principaux résidaient dans la structure organisationnelle défectueuse (structures de milice et structures de gestion par mandat) ainsi que dans l'absence d'application des instruments de direction (abandon de l'application des instruments, déficience dans la transmission d'informations, manque de prise en considération des informations lors de décisions stratégiques). Ces facteurs ont abouti, au niveau des directions, à un blocage qui s'est terminé par la crise d'Expo.01 en août 1999. Selon Interface, les défauts ont été reconnus pendant la phase de crise et les conséquences des faiblesses de gestion ont été tirées, tant au niveau de l'organisation qu'à celui des processus: la gestion stratégique a été renforcée et le contrôle amélioré; en outre, la Confédération assumait désormais un rôle plus important, en tant que commanditaire. Cependant, les mesures prises n'ont pas résolu tous les problèmes: malgré l'implication de l'économie dans le Comité directeur, ce dernier ne pouvait pas trouver sans autre les contributions attendues de la part des sponsors, et les divergences constatées en matière de contrôle de gestion entre la Direction générale et le Comité directeur étaient manifestement inhérentes au système. Bien que la Confédération ait joué un rôle plus actif dans Expo.02 que dans Expo.01, l'engagement du Conseil fédéral en tant que promoteur y est resté trop modéré, selon l'analyse d'Interface.

Une bonne gestion des contrats, mais une gestion insuffisante des acquisitions

Les aspects juridiques et la gestion des contrats pour Expo.01/02 étaient soumis à des exigences élevées. Dans l'ensemble, Expo.01/02 a conclu près de 5'500 contrats (contrats de travail non compris). Le rapport Kaufmann a jugé que la gestion des aspects juridiques et des contrats avait été efficace dans son ensemble pour Expo.01/02. Pendant Expo.01, des déficiences relativement importantes sont encore apparues, telles qu'une différenciation insuffisante entre les contrats de travail et les contrats de mandat. Ces défauts ont été éliminés dans une large mesure au début d'Expo.02. En deux ans, le nouveau service juridique interne a conclu plus de 4'000 contrats d'une qualité convaincante. L'instrument des modèles de contrats, qui avait déjà été conçu dans le cadre d'Expo.01, a joué un rôle important à cet égard.

Malgré cette efficacité au niveau des contrats, la gestion des acquisitions d'Expo.01/02 a été entachée de défauts importants. Comme le montre l'analyse du CDF dans ce domaine, ces défauts ont seulement été partiellement éliminés pendant Expo.02. Une importante partie des mandats, devant faire l'objet d'un appel d'offres, n'a pas été attribuée par Expo.02 selon une procédure faisant jouer la concurrence. Pendant toute la durée d'Expo.01/02, la gestion des acquisitions était normalement réglée de manière décentralisée et les possibilités de renforcer la position de l'acquéreur ont été trop peu mises à profit. En outre, la «Commission de contrôle des adjudications des marchés», interne à l'Association, n'avait qu'une fonction consultative. L'ampleur considérable des adjudications de gré à gré ainsi que la faible position d'achat ont eu pour conséquence une mise à profit du potentiel d'économies insuffisante dans le domaine des acquisitions.

Sponsoring: un bon résultat malgré certains défauts

Le sponsoring a joué un rôle central pour le financement d'Expo.01/02. Comme le montre le rapport de Becker, Gechter & Partner, on peut considérer qu'Expo.02 a pratiquement épuisé le potentiel de sponsoring d'une manifestation culturelle. Les attentes initiales, qui étaient beaucoup plus élevées, étaient illusoires au vu des difficiles conditions cadres et des problèmes d'origine interne. L'indemnisation versée pour l'acquisition et l'encadrement des *sponsors* peut être considérée comme élevée, mais non pas comme inadéquate compte tenu des coûts totaux.

Esprit de parcimonie peu marqué

Dès le début, Expo.01/02 fut conçue comme un projet générant des coûts élevés: le concept de base choisi était très complexe et exigeant, notamment au niveau artistique. L'implication de quatre sites et de cinq cantons a constitué d'emblée un obstacle plus ou moins important à tout redimensionnement important. Sur la base de ses analyses, le CDF aboutit à la conclusion que la volonté d'utiliser les moyens financiers publics de manière parcimonieuse ne s'est manifestée que de manière limitée pendant toute la durée de l'exposition. Pendant Expo.01, les coûts ont explosé, non seulement suite à l'internalisation croissante du budget externe, mais aussi à cause du manque d'esprit de parcimonie, en particulier au niveau des constructions. Suite à la crise de 1999, le Conseil fédéral a exigé une réduction des coûts de 290 millions de francs, mais les économies effectives sont restées nettement en dessous de ce montant. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le potentiel d'économies dans le domaine des acquisitions n'a été que trop peu mis à profit.

Tendance à un optimisme de circonstance

Une partie des problèmes d'Expo.01/02 résulte de la tendance à un optimisme de circonstance de la part des responsables de l'exposition et d'une partie du monde politique en ce qui concerne les recettes attendues, notamment au niveau des sponsors et de la fréquentation. Cette problématique a été renforcée par un grand manque de clarté, par la répartition entre deux budgets, l'un interne et l'autre externe, ainsi que par le transfert constant de postes entre les deux. En outre, une opacité considérable a régné pendant toute l'exposition en ce qui concerne les analyses et les hypothèses sous-tendant l'estimation des différents postes budgétaires. Les problèmes liés à l'opacité de la budgétisation d'Expo.02 sont, dans une certaine mesure, également imputables à l'objectif de la Confédération, selon lequel le budget ne devait contenir aucune réserve pour risques. Ce qui a été pensé dans un objectif de discipline a abouti à ce que les estimations des risques dans le budget ne trouvèrent pas de retombées directes. A savoir que, dans les rapports trimestriels ainsi que dans les messages du Conseil fédéral, l'analyse des risques a, à chaque fois, été présentée sous ses traits principaux. Ce qui eut pour conséquence que le budget réel perdit en expressivité pour les profanes. En outre, cela a débouché sur le fait que, pour des évolutions isolées, le côté positif a été communiqué de manière très active, alors que le côté négatif ne pouvait pas être directement imbriqué dans le budget.

Aucun indice de comportement relevant du droit civil ou pénal

Malgré les différents défauts constatés, le CDF n'a trouvé, dans les domaines qu'il a analysés, aucun indice de comportement relevant du droit civil ou pénal. On constatera à cet égard que l'étude spéciale n'a pu approfondir que très ponctuellement la question des responsabilités civiles ou pénales. Un contrôle plus poussé de cette question aurait outrepassé les limites de cette étude.

Vingt leçons pour cinq acteurs

Se fondant sur les résultats des différentes analyses effectuées, le CDF formule vingt leçons à l'attention des cinq principaux groupes d'acteurs impliqués dans l'organisation d'une Exposition nationale ou d'un grand projet comparable, à savoir le Parlement fédéral, le Conseil fédéral, l'administration fédérale, les cantons et les communes ainsi que l'organe responsable du projet:

1. Si la Confédération donne pour mandat d'organiser une Exposition nationale, elle accède, de fait, à une responsabilité politique et financière illimitée.
2. L'accompagnement stratégique, par la Confédération, des grandes manifestations doit s'effectuer au plus haut niveau.
3. Lors du choix d'une forme juridique pour l'organisme responsable d'une grande manifestation, il faut prendre en compte les critères suivants: intégration des partenaires, flexibilité, conditions de responsabilité, adéquation pour l'obtention de capitaux.
4. Une importance centrale doit être accordée aux études de faisabilité lors de la décision d'organiser ou non un grand projet.
5. Pour une grande manifestation, le choix du concept de projet et celui de l'emplacement doivent être interprétés comme étant des décisions sur l'ampleur des risques à courir.
6. La Confédération doit prévoir des ressources en personnel suffisantes pour l'accompagnement et la surveillance d'un grand projet. Les compétences sont à régler, de manière détaillée, dans les cahiers des charges.
7. L'externalisation partielle du budget n'est admissible qu'à condition de passer des accords contraignants en la matière.
8. Un temps d'arrêt doit être introduit après la conception d'une idée de projet, ceci dans l'objectif d'en tester la faisabilité et d'en fonder l'organisation.
9. Il ne faut pas abuser des structures de milice et de mandat.
10. Il faut opérer une séparation claire entre la conduite stratégique, la gestion opérationnelle du projet et la responsabilité d'un secteur des opérations.
11. Il faut éviter le risque d'asymétrie de l'information entre les niveaux stratégique et opérationnel.
12. Une équipe conçue sur mesure est nécessaire pour chaque phase d'une exposition.
13. L'ensemble des études de faisabilité d'un grand projet doit couvrir tous les aspects fondamentaux du projet.
14. Dans le cadre d'études de faisabilité, le projet doit être comparé avec des manifestations semblables et/ou passées.
15. Pour évaluer les contributions des *sponsors*, une clarification soigneuse du potentiel de ces derniers doit être effectuée, compte tenu de l'intérêt que le concept de l'exposition peut susciter auprès de l'économie.

16. Le *sponsoring* peut être utilisé pour le financement de base, pour autant qu'il y ait, en échange, une promesse contraignante disponible.
17. Une Exposition nationale doit se fonder sur les règles de la Confédération en matière de marchés publics.
18. Les possibilités d'appel d'offres en concurrence et de renforcement de la position d'acquéreur doivent être mises à profit de manière systématique.
19. La budgétisation de recettes futures doit être effectuée selon des attentes réalistes.
20. Plus les recettes attendues sont éloignées dans le temps, plus grand sera le soin apporté à la justification de toute augmentation des attentes de recettes dans le budget.

Résultats essentiels

En guise de conclusion, le présent rapport résume en six points les résultats essentiels de l'analyse:

1. Si la Confédération donne pour mandat d'organiser une Exposition nationale, elle accède, de fait, à une responsabilité politique et financières illimitée.
2. Au moment de se prononcer sur un grand projet, il faut accorder une importance centrale aux études de faisabilité.
3. De nombreux défauts d'Expo.01 ont été surmontés au cours d'Expo.02.
4. Pendant toute la durée d'Expo.01/02, les responsables de l'exposition ainsi que le monde politique se sont laissés entraîner par un optimisme de circonstance en ce qui concerne les recettes à attendre.
5. La prise de conscience du devoir d'épargner est resté limité pendant toute la durée d'Expo.01/02.
6. Malgré tous les défauts relevés, les secteurs examinés par le CDF ne livrent aucun indice de comportement passible de peines pénales ou civiles.

1 Encore un rapport sur Expo.01/02?

Maints rapports ont déjà été rédigés sur Expo.01/02 – dont un rapport final avec annexes de plus de 1000 pages publié par la direction d'Expo.02. On trouve également des analyses en tous genres, du rapport d'une commission parlementaire concernant les représentations de l'histoire populaire à la dissertation en micro-économie. Qu'est-ce qu'un nouveau rapport peut donc bien apporter de plus que les travaux existants? Cette question appelle une réponse en deux volets, l'un formel et l'autre matériel (1.1). Sur le plan formel, le présent rapport a pour origine un mandat donné par le Conseil fédéral au Contrôle fédéral des finances (CDF). Sur le plan matériel, il s'avérait judicieux de passer encore une fois en revue l'histoire de l'Expo et de se demander dans quelle mesure des leçons peuvent en être tirées sur le plan de la collaboration entre collectivités publiques et secteur privé, soit pour une future Exposition nationale, soit pour de grands projets soulevant des problèmes comparables. L'analyse menée dans le présent rapport s'est concentrée sur la question de savoir pourquoi la Confédération a dû injecter dans l'Expo un multiple de la somme initialement prévue. En outre, une analyse de l'organisation de projet et celle de la gestion de projet ainsi que l'approfondissement de questions spécifiques (analyses de faisabilité, *sponsoring*, contrats) ont été menés (1.2). Expo.01/02 a déjà fait l'objet d'analyses et bilans nombreux (1.3). L'approche retenue distingue différentes questions regroupées sous forme de modules (1.4).

1.1 Un mandat comportant diverses facettes

Par décision du 2 juillet 2003, le Conseil fédéral a délégué au Contrôle fédéral des finances (CDF) la tâche de diriger une étude spéciale finale sur Expo.01/02. Les Archives fédérales suisses (AFS) devaient aussi y participer, dans le cadre de leurs compétences de base. Le mandat du Conseil fédéral se fonde sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats daté du 27 mars 2001 «Problèmes lors de la préparation et de l'organisation de l'Exposition nationale 2001 (Expo.01)» (rapport de la CdG-E). Ce document contient notamment la recommandation suivante: *«Le Conseil fédéral veille à ce que tous les problèmes rencontrés dans le cadre de la préparation et de l'organisation d'Expo.01 et d'Expo.02 soient inventoriés, et à ce que les expériences réalisées soient conservées de manière adéquate, afin de pouvoir éviter de commettre une nouvelle fois les mêmes erreurs lors de la réalisation de projets semblables. Le bilan ainsi dressé doit faire état des expériences de toutes les personnes ayant participé au projet d'Exposition nationale. Il importe à cet égard de signaler les éventuelles responsabilités pénales ou civiles».*

Le Conseil fédéral a mandaté le CDF sur la base de la recommandation de la CdG-E, sans donner davantage de précisions. Toutefois la Délégation des finances des Chambres fédérales avait demandé que soient traitées plus en détail la question des indemnités versées pour l'acquisition de *sponsoring* (direction du «Partenariat») et les estimations trop généreuses des recettes (lettres du 23.1.2003 et du 5.5.2003 au Conseil fédéral). En outre, selon la CdG-E, le rapport doit tirer les enseignements qui s'imposent pour de futures organisations de projet, et inventorier les acquis dans une perspective pratique (lettre du 21 novembre 2003 au chef du DFE). En ce sens, le public cible comprend à la fois les organisations de projet à venir et les services fédéraux concernés.

Personne ne sait si une nouvelle Exposition nationale sera mise sur pied dans 25 ans – même si selon un sondage d'opinion remontant à octobre 2002, quatre personnes interrogées sur cinq

seraient favorables à une nouvelle exposition (rapport final d'Expo.02, p. 36). Quoi qu'il en soit la présente étude spéciale livre des renseignements et des leçons sur l'interaction nécessaire entre les pouvoirs publics et le secteur privé. Ceux-ci pourront servir pour diverses grandes manifestations – de la participation helvétique aux expositions universelles à l'Euro 2008.

Conformément au mandat du Conseil fédéral, ce rapport aborde essentiellement les problèmes rencontrés lors de l'organisation et du déroulement d'Expo.01/02. En se concentrant sur les défauts de la dernière Exposition nationale, l'analyse en relègue logiquement les mérites à l'arrière-plan. Par conséquent, le CDF n'est pas en mesure d'offrir dans ce rapport une évaluation d'Expo.01/02 qui inclue comme il faudrait les aspects positifs de cette manifestation.

Encadré 1: Rôle du CDF

Il n'allait pas de soi de diriger l'étude spéciale sur Expo.01/02 pour le CDF impliqué comme acteur d'Expo.01 et d'Expo.02. Au vu de cette situation, le CDF a demandé que l'étude soit confiée à un service externe. Or par souci d'efficacité, le Conseil fédéral a préféré en charger quand même le CDF, qui peut puiser au savoir acquis au fil de la surveillance financière d'Expo.01/02. Le CDF s'est donc efforcé de livrer dans son rapport une analyse indépendante et s'est fondé, à cet effet notamment, sur divers rapports confiés à des tiers.

1.2 Problématique au cœur de la présente étude spéciale

En 1996, les Chambres fédérales ont voté comme soutien à l'Expo une enveloppe de 130 millions de francs (110 millions de francs de subventions et 20 millions de francs de garantie de déficit). Or selon le décompte provisoire de novembre 2002, la contribution fédérale totale (avec la couverture de déficit et le *sponsoring* des offices fédéraux ainsi que des institutions de droit public) avoisine 1 milliard de francs, soit sept fois plus que le montant initial. Dans ces conditions, le CDF a bâti son étude sur deux questions fondamentales, à savoir ce qui a conduit la Confédération à devoir injecter dans l'Expo un multiple de la somme initialement prévue, et comment il aurait fallu l'éviter.

Cette double question fondamentale a conduit à définir deux priorités pour le bilan final:

- L'accent est mis sur la Confédération en tant qu'acteur (Parlement, Conseil fédéral, administration). A ce titre, il est moins intéressant de savoir pourquoi la direction de l'Expo a mal calculé tel ou tel point que de déterminer pourquoi: (1) la Confédération n'a pas perçu les dérapages; (2) le cadre organisationnel fixé par la Confédération n'a pas permis d'y remédier; (3) la Confédération, après avoir identifié le problème, n'a pas pu rectifier le cours suffisamment tôt. Ce ciblage découle de la réflexion que les leçons à tirer à long terme d'Expo.01/02 concernent moins les aspects opérationnels que le cadre politique préalable à mettre en place.
- Il s'agit en dernier lieu de tirer des leçons et de les consigner dans ce rapport. Quelles sont les mesures qui auraient servi à éviter les dérapages d'Expo.01/02 (approche rétrospective)? Comment ces leçons pourront-elles servir pour de futurs projets (approche prospective)?

Sur cette question centrale viennent se greffer plusieurs questions d'approfondissement:

- Pourquoi l'arrêté fédéral de 1996 et, dans une moindre mesure, celui de 2000 se basent-ils sur des recettes de bailleurs de fonds privés qui ne se sont pas confirmées par la suite?

- Dans quelle mesure l'organisation de projet et la gestion de projet d'Expo.01 et d'Expo.02 ont-elles contribué aux problèmes financiers? Quels sont les problèmes imputables à la Confédération en tant que mandant et à la direction de l'Expo?
- Comment faut-il évaluer le contrôle des recettes et des coûts d'Expo.01 et d'Expo.02? Quelles directives auraient-elles été rétrospectivement nécessaires, et quelles sont les leçons à formuler à titre prospectif?

Certains champs de problèmes soulèvent des questions complémentaires:

- Dans quelles conditions les études de faisabilité de 1995 et 2000 ont-elles été menées? Aurait-on pu déceler leurs faiblesses éventuelles (en particulier à propos des recettes de *sponsoring*)?
- Comment faut-il juger les contrats conclus par Expo.01 et Expo.02? Quels objectifs auraient été rétrospectivement nécessaires, et quelles leçons peut-on formuler à titre prospectif?
- Le potentiel du *sponsoring* privé a-t-il suffisamment été exploité; à quel potentiel peut-on s'attendre pour des événements d'ampleur comparable?

Comme indiqué plus haut, l'Expo a déjà fait l'objet de nombreuses analyses. Les recoupements avec les bilans antérieurs sont inévitables et la présente tentative d'analyse globale d'Expo.01/02 n'y échappe pas. Le CDF s'est toutefois efforcé de prendre plus largement en compte des questions moins bien éclairées jusque-là (comme les études de faisabilité, le *sponsoring* ou les contrats) et de se concentrer sur la phase d'Expo.02, quelque peu négligée dans les analyses précédentes. Les quatre projets d'expositions de la Confédération n'ont pas été inclus dans l'étude spéciale.

Encadré 2: Les quatre projets de la Confédération

La direction de l'organisation de projet «Exposition nationale Expo.02» a rédigé à l'issue d'Expo.02 un rapport final qui documente les quatre projets et les expériences acquises au passage.

L'organisation de projet «Exposition nationale Expo.02» avait pris le relais, en octobre 1999, du Groupe interdépartemental de coordination Expo.01 (GIC) créé en 1996 par le Conseil fédéral, une fois que le rapport Hayek avait relevé dans les projets fédéraux des défaillances organisationnelles et des zones d'ombre. Elle était placée sous la direction d'Alfred Markwalder, du groupement de l'armement du DDPS (aujourd'hui armasuisse).

La Confédération était présente en tant qu'exposant sur quatre sites de l'Exposition nationale de 2002. Le but visé par ces expositions était de faire connaître à un vaste public les tâches de base accomplies par la Confédération. Sur l'artepilage d'Yverdon-les-Bains, le projet intitulé «Qui suis-je?» abordait le rapport entre l'individu et l'Etat. A Neuchâtel, le «Palais de l'Equilibre» abordait des questions liées à la durabilité. Quant au projet «Nouvelle DestiNation» monté sur l'artepilage de Bienne, il visait à stimuler le dialogue entre les citoyens et l'Etat. A Morat enfin, le quatrième projet intitulé «Werft – le Chantier naval» était consacré à la politique de sécurité de la Suisse dans le contexte européen voire mondial.

Selon le rapport final de la direction de projet, les projets fédéraux ont coûté 54,3 millions de francs, dont près de 6 millions alloués sous forme de *sponsoring*. Parmi les sponsors figurait (pour 1 million de francs) la holding RUAG SA appartenant à la Confédération. La vente du «Palais de l'Equilibre» a toutefois permis de réduire de 0,9 million de francs la facture finale. Les expositions de la Confédération ont également reçu un soutien indirect de particuliers à hauteur de 0,3 million

de francs sous forme de prestations en nature. La direction de projet chiffre par ailleurs à quelque 12 à 15 millions les frais supportés par l'administration, l'armée et le service civil au titre des projets fédéraux. Au total les quatre expositions ont coûté à la Confédération entre 59,4 millions de francs (coût minimum) et 62,4 millions (coût maximum). Le plafond du crédit d'engagement, fixé à 50 millions de francs, a toutefois été respecté selon la direction de projet. En effet, les charges supplémentaires (administration, armée et service civil) ont été imputées aux crédits des départements concernés et non au crédit d'engagement prévu pour les projets fédéraux.

1.3 Analyses et bilans actuels

Parmi les nombreux rapports et analyses consacrés à Expo.01/02, les trois rapports dont les éléments-clés sont résumés ci-dessous revêtent une importance particulière.¹

1.3.1 Rapport Hayek

Le 18 août 1999, au plus fort de la crise d'Expo.01, le Comité stratégique a mandaté l'industriel bernois Nicolas Hayek, d'entente avec le conseiller fédéral Pascal Couchepin, afin qu'il lui livre une évaluation rapide de la situation d'Expo.01 et qu'il élabore une esquisse sommaire de scénarios pour l'avenir. Le rapport Hayek devait servir de base pour la décision du Conseil fédéral, qui avait à décider de la poursuite de l'Expo. L'équipe d'Hayek était formée de collaborateurs de Hayek Engineering et de Swatch Group, ainsi que d'un représentant à chaque fois de la Confédération, du canton de Berne et du canton de Neuchâtel. Le 24 septembre 1999, Hayek a présenté le rapport en question (rapport Hayek).

Ce rapport s'ouvre sur un état des lieux et relève que depuis l'étude de faisabilité datant de 1995, ni les dépenses ni les recettes ne sont plausibles et n'ont pu être stabilisées. Ainsi les apports de tiers nécessaires en sus du budget interne 10 avoisinent 300 millions de francs pour la réalisation des expositions et des Events ainsi que pour la gestion des transports. Le rapport «Estimate», réalisé par Hayek sur la base du budget 10, table sur un découvert de 381 millions de francs (risque minimum). Il chiffre le risque supplémentaire à 171 millions de francs, et donc le montant maximum du découvert à 552 millions de francs.

Le rapport signale par ailleurs une situation critique au niveau des liquidités et des délais. Les autres lacunes mentionnées concernent le manque de leadership à la tête de l'Expo, l'inefficacité de la structure d'organisation ainsi que l'engagement à temps partiel de certains directeurs. En outre le système budgétaire utilisé laisse à désirer, de même que le calcul des coûts afférents aux projets de construction et aux infrastructures, ou le système de controlling trop sommaire. Hayek juge sinon que les rentrées liées aux spectateurs comportent un risque élevé, du fait du coût important des visites. Le rapport déplore par ailleurs des lacunes dans le domaine des contrats et des marchés publics, ainsi que l'externalisation quasiment complète de nombreuses activités et fonctions de projet pourtant essentielles. L'équipe de Hayek critique enfin qu'en dépit de leur engagement financier massif, les partenaires d'Expo.01 aient reçu aussi peu de droits, de privilèges et de possibilités de présence.

¹ Deux autres analyses fouillées d'Expo.01/02 méritent d'être citées: Hubschmid (2002) et Lüchinger (2002).

Le rapport préconise de réorganiser la direction de l'Expo et d'introduire des programmes supplémentaires de réduction des coûts. Hayek se déclare confiant quant à la possibilité d'obtenir les fonds supplémentaires nécessaires des collectivités publiques et de l'économie, à condition de doter Expo.01 d'une équipe de conduite partiellement nouvelle, solide, fiable et engagée à plein temps. Le rapport recommande toutefois à la Confédération de constituer un Comité directeur placé sous la conduite d'un conseiller fédéral ou d'un haut fonctionnaire et d'y associer deux représentants expérimentés de l'économie ainsi que deux représentants du monde politique.

Le rapport constate qu'Expo.01 se veut particulièrement attrayante, intéressante et captivante, mais que formellement seules cinq expositions présentent les garanties financières voulues (outre les quatre expositions de la Confédération, seul le projet d'exposition Manna de la Coop offrait alors des garanties définitives). Les expositions sont donc qualifiées de réalisables, pour autant que certaines conditions puissent être remplies. Le rapport chiffre à 80 millions de francs les surcoûts liés au report d'un an d'Expo.01. En cas d'interruption, les coûts totaux grimperaient selon le rapport à 300 millions de francs, dont il resterait à trouver environ 66 millions de francs.

1.3.2 Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats

Le 30 juin 2000, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a décidé d'examiner les lacunes concernant la préparation et l'organisation d'Expo.01 jusqu'au passage à Expo.02. Son rapport présenté le 27 mars 2001 (rapport CdG-E) s'en tient aux faits survenus jusqu'à la décision parlementaire de décembre 1999 (nouveau départ d'Expo.02) et examine en particulier le rôle de la Confédération et de ses diverses autorités dans les préparatifs et l'organisation d'Expo.01.

Les travaux de la CdG montrent que l'échec d'Expo.01 est dû à un cumul de problèmes, de circonstances fâcheuses ainsi que de décisions erronées dans divers domaines et à différents échelons. La confiance placée dans les organes dirigeants et la conviction de venir à bout des difficultés ont prolongé l'illusion que l'Exposition nationale aurait lieu en 2001. Quant à la direction de l'Expo, elle n'a jamais parlé de crise, alors même que le problème du financement était d'emblée connu. Ce n'est qu'au milieu de l'année 1999 qu'on a réalisé que le financement de l'Exposition nationale, par le biais du *sponsoring*, ne pouvait pas être garanti et qu'en l'absence de capitaux publics supplémentaires, le projet risquait d'échouer.

Il est bien clair pour la CdG qu'on a sous-estimé à tous les niveaux la complexité de l'entreprise «Exposition nationale». Le défaut central relevé par le rapport réside dans le manque de professionnalisme de la direction stratégique et opérationnelle, et cela tant au niveau de l'association que de la Confédération et de ses projets. On a sans doute aussi manqué d'expérience dans le pilotage de tels projets de grande envergure. L'organe suprême de l'association, soit le Comité stratégique, n'était pas en mesure – au vu de sa structure, de sa composition et des problèmes internes – d'assumer la responsabilité qui lui était destinée. Et comme la planification d'ensemble changeait à tout moment, les travaux préalables manquaient de continuité. Enfin, les organisateurs n'ont guère pris conscience des coûts.

Selon le rapport de la CdG, il faut également tenir compte d'un contexte politiquement difficile. En effet, Expo.01 aurait d'emblée subi de fortes pressions quant aux délais et aux résultats. Le

Conseil fédéral ne se serait pas suffisamment occupé des bases en place pour Expo.01; il aurait accepté hâtivement et sans regard critique l'estimation de la faisabilité. Et si les Chambres fédérales ont bien signalé divers problèmes et des questions restées ouvertes lors de la discussion de 1996 sur l'enveloppe fédérale, elles l'auraient finalement votée pour des raisons politiques, sans réelle discussion des points en suspens. Les points jugés obscurs concernaient déjà les responsabilités, la structure de l'organisation, le contenu d'Expo.01 et son mode de financement. Mais comme le coup d'envoi devait être rapide et enthousiaste, les questions ouvertes auraient été acceptées telles quelles.

Selon la CdG, la Confédération (Parlement, Conseil fédéral et administration fédérale) n'a pratiquement subi que des inconvénients, pour n'avoir pas d'emblée défini de manière claire et réaliste son rôle et sa responsabilité dans Expo.01. La question de l'engagement admissible et nécessaire de la Confédération et de ses organes a surgi à maintes reprises au cours des travaux. Les représentants de la Confédération au sein du Comité stratégique ont eu de ce fait une position faible et des conditions défavorables pour exercer leur responsabilité. Lors de la crise d'Expo.01, cela a abouti à ce que la Confédération doive assumer de fait une responsabilité politique qu'il n'était pas prévu initialement de lui donner et qui était en décalage avec sa responsabilité juridique. Somme toute, seule une crise a donné à l'Etat la légitimité requise pour s'acquitter de son rôle politique et organiser l'Exposition nationale décidée par lui.

Indépendamment de leur rôle et de leur responsabilité, le Conseil fédéral et le Parlement auraient dû s'intéresser davantage aux préparatifs de l'Exposition nationale. Aux yeux de la CdG, leur «sympathique indifférence» fut une erreur par rapport au projet d'Exposition nationale. Le Conseil fédéral n'aurait pas inscrit le projet parmi ses priorités, il n'aurait guère accompagné les préparatifs et aurait sous-estimé enfin la responsabilité de la Confédération.

Les conclusions de la CdG sont conçues de manière à faciliter le processus d'apprentissage et à montrer les mesures indiquées pour l'organisation de futurs grands projets. Trois recommandations sont faites au Conseil fédéral: (1) L'expérience acquise lors de la préparation d'Expo.01 et d'Expo.02 doit être analysée (cette recommandation a débouché sur le présent rapport). (2) Il faut mettre en place un encadrement professionnel pour la préparation et l'organisation de grands projets (cette recommandation a débouché sur les «Directives concernant les manifestations de grande envergure soutenues ou organisées par la Confédération», édictées le 1^{er} avril 2003 par le Département fédéral des finances (DFF), voir encadré 16). (3) Les grands projets appuyés par la Confédération demandent un accompagnement plus soutenu, et il faut en garantir le controlling politique.

1.3.3 Rapport final d'Expo.02

En milieu d'année 2003, la Direction générale d'Expo.02 a publié un rapport final (rapport final d'Expo.02). Cette présentation rappelle les conditions auxquelles Expo.02 a été confrontée et évoque les problèmes et défis rencontrés à toutes les phases du projet. Les succès et les faiblesses de l'Expo sont essentiellement analysés dans le rapport de la présidente de la Direction générale, auquel se réfèrent les explications qui suivent. Le rapport contient par ailleurs des rapports d'activité détaillés dus à chacune des directions, précieuse source d'informations pour l'analyse des divers développements d'Expo.02 (p. ex. *sponsoring* ou billetterie).

Nelly Wenger, présidente de la Direction générale, considère que la sixième Exposition nationale est un succès. Elle en veut pour preuve l'enthousiasme du public et la fréquentation élevée. Il n'y a pratiquement pas eu de problèmes d'organisation ou de sécurité. Elle mentionne également comme réussite le fait que, contre vents et marées, Expo.02 ait ouvert ses portes à la date prévue. Pour mémoire, Expo.02 a conclu près de 5'500 contrats (sans les contrats de travail), employé jusqu'à 6'000 personnes et organisé plus de 13'000 événements culturels. Du point de vue écologique aussi, Expo.02 peut être qualifiée d'exemplaire. Dernier signe de succès, aucune autre manifestation en Suisse et très peu à l'étranger obtiennent des résultats comparables à Expo.02 sur le plan du *sponsoring*, même si les attentes en la matière ont nécessité de sévères corrections au cours du temps.

A propos des difficultés rencontrées et des enjeux d'Expo.02, les remarques suivantes sont faites:

- Le genre de l'Exposition nationale était problématique tant pour celles et ceux qui la jugeaient d'actualité que pour les personnes qui y voyaient un anachronisme.
- Le manque de précision du mandat confié par la Confédération aux responsables de l'Expo a entretenu l'incertitude, tout au long du projet d'Expo.02, sur sa légitimité, sa reconnaissance officielle et même sa réalisation.
- Le financement de l'Expo a souffert des hypothèses erronées concernant les apports du secteur privé ainsi que d'une détérioration de la situation économique.
- Pour le public, la fin d'Expo.01 a marqué la fin d'un rêve. En ce sens, Expo.02 n'était guère qu'un rêve brisé.
- Expo.02 a souffert de préjugés datant d'Expo.01 (image de désordre, chaos, amateurisme). Expo.02 leur a payé un lourd tribut et a dû se soumettre, aux yeux de Nelly Wenger, à d'«innombrables contrôles exagérés et parfois à des restructurations dépassant toute mesure».
- Ces divers éléments ont pesé sur les ressources financières d'Expo.02. D'une part, Expo.01 a occasionné de lourdes dépenses en l'absence de toute réalisation concrète, d'autre part l'attitude d'Expo.01, jugée arrogante par les milieux économiques, a rendu méfiants certains sponsors. A cela se sont ajoutées des «coupes budgétaires drastiques» lors du passage à Expo.02.

Expo.02 a tendance à dire du bien d'elle-même et à imputer les difficultés essentiellement au legs d'Expo.01.

Encadré 3: Leçons positives à tirer d'Expo.01/02

Le présent rapport du CDF aborde essentiellement les problèmes rencontrés lors de l'organisation et du déroulement d'Expo.01/02. Comme indiqué plus haut, cela tient au mandat d'enquête confié par le Conseil fédéral. Or, cette attention portée aux faiblesses d'Expo.01/02 a parfois suscité des critiques de la part des personnes ou des services ayant participé à cette consultation (voir 1.4.4.). Il faudrait également se référer aux prestations organisationnelles d'Expo.01/02 qui ne sont que partiellement évoquées dans le présent rapport et sont plus détaillées dans le rapport final d'Expo.02.

- Gestion du temps/planification des délais: le projet d'Expo a constamment subi la pression des délais. Or les échéances avaient beau être extrêmement rapprochées, elles ont été respectées pour l'essentiel et l'exposition a ouvert ses portes à temps.
- Procédure d'autorisation de construire: le projet de bâtir l'Exposition nationale sur quatre sites a été un véritable casse-tête pour les responsables de l'Expo. En effet, il leur a fallu solliciter rapidement des autorisations de construire, dans des procédures impliquant quatre cantons et dix communes. D'autres contraintes étaient dues à l'implantation au bord de lac. Mais la collaboration dans la procédure a très bien fonctionné, au-delà des frontières communales et cantonales.
- Souplesse des structures d'organisation: les diverses phases de l'Expo (planification, projet, construction, exploitation et démontage) exigeaient des structures d'organisation spécifiques, adaptées aux besoins du moment. Les responsables de l'Expo ont su esquisser rapidement les nouvelles structures, les mettre en place et assurer le relais.
- Concept de sécurité: le service de sécurité privé d'Expo.02 devait veiller à la sécurité des visiteurs d'Expo.02, avec le concours de tous les départements d'Expo 02 et des forces de l'ordre. Cette collaboration a parfaitement fonctionné aux yeux des responsables de l'Expo – on l'a vu à la cérémonie d'ouverture, lors des manifestations contre Gianfranco Fini, représentant du premier ministre italien, ou de l'évacuation de l'artepilage de Bienne suite à une alerte à la bombe.
- Rareté des litiges judiciaires: les litiges entre l'Expo et les partenaires contractuels ont été rares. Aucun litige n'a débouché sur une condamnation de l'Association de l'Exposition nationale (voir aussi 5.2).
- Attitude respectueuse de l'environnement: l'Expo a accordé beaucoup d'attention à l'écologie (voir aussi l'encadré 19).

Le CDF n'a aucune prétention à l'exhaustivité en donnant cette liste. Les lecteurs souhaitant voir le bilan tiré par les organisateurs se reporteront au rapport final d'Expo.02.

1.4 Usage des diverses méthodes et sources

Les trois rapports résumés montrent déjà qu'Expo.01/02 peut être analysée dans des perspectives très différentes, et donc conduire à des conclusions différentes. Etant donné la problématique retenue, l'étude spéciale se concentre sur les aspects délicats de l'histoire d'Expo.01/02 – sans nier pour autant les perspectives positives que souligne par exemple le rapport final de l'Expo. Vu la complexité de l'objet examiné, l'étude spéciale a recouru à différentes approches, méthodes et sources.

1.4.1 Organisation de l'étude spéciale

Le CDF a entamé en début d'année 2004 son étude spéciale, placée sous la direction de Tobias Bauer (expert en évaluation). Les AFS ont participé aux travaux. Le groupe de suivi de l'étude spéciale comprenait des représentants du CDF, du DFE et des AFS.

1.4.2 Mandats et rapports externes

Le secrétariat général du DFE a mis à disposition un crédit de 495'000 francs, consacré au financement de divers mandats. De son côté, le CDF a consacré au total 250 jours de travail à l'étude spéciale.

Tout au long de l'étude Stephan Moll, auditeur financier, a assumé un mandat de suivi. En outre Max Wenger, expert en audit, s'est vu confier des travaux ponctuels.

Pour procéder aux analyses spécifiques, divers mandats ont été donnés, dont les rapports ci-dessous exposent les résultats:

- Analyse der Projektorganisation und Projektsteuerung der Expo.01/02, Interface Institut de science politique (Stefan Rieder, Luzia Lehmann, Simone Ledermann) et evaluanda (Sami Kanaan) en collaboration avec Yvonne Hunkeler (BDO Visura), Rolf Keller et Claudia Höltner (SKM Studienzentrum Kulturmanagement Universität Basel) et Cyrill Häring (conseiller en culture d'entreprise), ci-dessous: rapport d'Interface.
- Entscheidungsprozesse, Motivationen und Erwartungen zur Expo.01/02, Archives fédérales suisses (Urs Germann) en collaboration avec Reto Moosmann, ci-dessous: rapport des Archives fédérales.
- Analyse der Machbarkeitsstudien der Expo.01/02, Becker, Gechter & Partner (Oliver Becker, Marianne Gechter), ci-dessous: rapport Becker/Gechter sur la faisabilité.
- Analyse des Sponsoring der Expo.01/02, Becker, Gechter & Partner (Oliver Becker, Ursula Gechter), ci-dessous: rapport Becker/Gechter sur le *sponsoring*.
- Analyse der Verträge und des Vertragswesens der Expo.01/02, Cornelia Kaufmann (prospecti- on), ci-dessous: rapport Kaufmann.
- Quervergleich der Expo.01/02 mit Grossausstellungen im Ausland, Stephan Moll, ci-dessous: rapport Moll. Ce rapport peut être commandé auprès du CDF.

Un rapport partiel a été élaboré au sein du CDF:

- Analyse der Beschaffungen der Expo.01/02, CDF, ci-dessous : rapport du CDF sur les acquisitions.

1.4.3 Sources utilisées

Les sources disponibles pour les diverses analyses étaient les suivantes:

- Documents de l'association Exposition nationale: Ces documents représentent au total 1000 mètres de rayonnage. L'essentiel était déjà déposé aux AFS et a été mis à disposition pour l'étude spéciale.
- Dossiers du CDF: Il s'agit en particulier d'environ 30 rapports rédigés par le CDF à propos d'Expo.01/02 (avec la documentation correspondante).
- Autres documents des services impliqués: On y trouve des procès-verbaux des commissions parlementaires concernées (CSEC, CdG, CdF, DélFin) ainsi que des documents émanant de divers départements ou offices.
- Chronique d'Expo.01/02: L'association Exposition nationale a chargé le journaliste Jean-Luc Vautravers de consigner le déroulement de l'Expo. Ce document long de plus de 2000 pages a pu être étudié dans le cadre de l'étude spéciale (ci-dessous: chronique de l'Expo).

- Interviews: Les interviews des personnes impliquées ont joué un rôle majeur. La liste de ces personnes figure en annexe 9. De façon générale, elles se sont montrées coopératives. Quelques personnes-clés d'Expo.01 n'ont toutefois pas pu être interrogées.
- Publications et communiqués de presse: Les publications et les communiqués de presse concernant Expo.01/02 n'ont pas fait l'objet d'un examen systématique mais ont servi ponctuellement.

Par souci de lisibilité, les renvois aux sources sont rares dans ce rapport. Les lecteurs intéressés à des renvois détaillés se reporteront aux divers rapports effectués sur mandat du CDF.

1.4.4 Ateliers et consultations

La direction de projet a organisé deux ateliers avec ses mandataires et avec d'autres spécialistes en vue de la coordination et de la synthèse des travaux effectués sur mandat (le 11 août 2004 et le 11 janvier 2005).

Les services ou personnes concernés ont reçu pour avis le projet de rapport au Conseil fédéral en mars 2005 (consultation). Ont pris position par écrit: le secrétariat général du DFE, l'Administration fédérale des finances (AFF), Rudolf Burkhalter, Manuelle Chevrier, Jacqueline Fendt, Walter Häusermann, Daniel Margot, Francis Matthey, Rainer Müller, Franz Steinegger, Paolo Ugolini, Lauric Barbier, Jacques Soguel et Jean-Luc Vautravers.² Un entretien final avec le conseiller fédéral Pascal Couchepin a également eu lieu au début d'avril 2005.

La consultation a suscité des remarques diverses, qui ont parfois directement été prises en compte dans le rapport. Il reste des divergences dans les domaines suivants:

- Dans sa prise de position, le président du comité stratégique juge trop sévère l'analyse portée sur cette instance pendant Expo.01. Il estime les interviews insuffisamment fiables pour porter une appréciation, et conteste en particulier le reproche de manque de professionnalisme adressé à cette instance. Le CDF tient toutefois à son analyse, qui se fonde en premier lieu sur le rapport Interface.
- Des dirigeants d'Expo.02 contestent ne pas avoir suffisamment pris en considération les possibilités d'économies. Pour eux, Expo.02 était globalement soumise à de très fortes pressions aux économies, et vu les délais rapprochés et la rareté des soumissionnaires potentiels dans de nombreux domaines, il n'y aurait guère eu de possibilités d'économies dans le cadre de marchés publics. Le CDF a retravaillé le chapitre 8 prenant en considération les remarques communiquées. Il tient à sa critique reformulée.
- Les dirigeants d'Expo.02 nient avoir affiché un optimisme de circonstance dans leurs prévisions de recettes. Le CDF a pris en compte certaines de ces réactions au chapitre 9 et s'en tient à l'appréciation reformulée.

1.5 Structure du rapport

La structure du rapport reflète les divers champs de problèmes d'Expo.01/02. Deux premiers comptes rendus posent le cadre pour les analyses traitant des problèmes rencontrés par Ex-

² Les réactions de Jacqueline Fendt et de Paolo Ugolini sont de nature formelle et ne portent pas sur le fond.

po.01/02 (chapitre 1): l'un concerne l'évolution des attentes et des motivations des décideurs politiques, l'autre l'évolution du budget d'Expo.01/02. Puis il sera question du manque de clarifications préliminaires (études de faisabilité) (chapitre 1). Les deux chapitres suivants portent sur l'organisation et les processus de l'Expo. Le chapitre 4 se réfère à Expo.01, le chapitre 5 à Expo.02. Puis le chapitre 6 formule les leçons à tirer des analyses des chapitres précédents pour organiser une manifestation de grande envergure comme l'Expo. Les chapitres suivants traitent des aspects particuliers de l'Exposition nationale, et se referment à chaque fois sur les leçons à tirer. Ainsi le chapitre 7 évalue le *sponsoring* d'Expo.01/02. Les deux chapitres qui suivent abordent deux phénomènes qui traversent toute l'histoire d'Expo.01/02: la tendance à un optimisme de circonstance (chapitre 9) et la manque de conduite économe (chapitre 8). Les derniers chapitres ont valeur de résumé. Le chapitre 10 formule de manière globale les enseignements tirés aux chapitres précédents et revient sommairement sur le rôle des divers acteurs. Le bilan central fait l'objet du chapitre 11. Enfin, l'annexe livre des informations sur les dessous de l'Expo.

Les analyses distinguent à chaque fois entre les phases d'Expo.01/02. Comme l'indique la chronologie annexée (annexe 5), l'histoire d'Expo.01/02 embrasse une foule d'événements impliquant des acteurs très différents. Selon le but visé par l'étude, les phases délimitées pour Expo.01/02 différeront fortement. Le présent rapport se base en général sur une structure élémentaire:

- (1) *Phase préalable, jusqu'en 1996* (soit: des premières discussions au sujet d'une nouvelle Exposition nationale, jusqu'à l'arrêté fédéral de décembre 1996 concernant une contribution à l'Exposition nationale de 2001),
- (2) *Phase d'Expo.01, années 1997-1999* (soit: de la présentation au public du projet «des trois lacs», jusqu'à l'arrêté fédéral de décembre 1999 concernant un crédit additionnel de 250 millions de francs pour l'Exposition nationale).
- (3) *Phase d'Expo.02, années 2000-2003* (soit: de la remise du rapport de faisabilité d'Expo.02 au Conseil fédéral jusqu'au démontage d'Expo.02, qui s'est déroulé essentiellement en 2003).

Certains rapports externes utilisent des divisions plus différenciées.

2 L'esprit et l'argent dans l'histoire de l'Expo

Le 15 mai 2002, Expo.02 ouvrait ses portes. Pendant les 159 jours qui ont suivi, elle a compté en tout 4,2 millions de visiteurs et 10,3 millions d'entrées. Le 20 octobre 2002, Expo.02 connaissait une fin en beauté et enregistrait le record de 180'000 entrées. 91% des visiteurs se sont déclarés très satisfaits de l'Exposition nationale. «Nous avons créé une œuvre immense et tous s'en souviendront», déclare non sans fierté Franz Steinegger, président du Comité directeur. Expo.02 considère qu'elle a ouvert un «nouveau chantier» dans le débat sur l'identité suisse, en se distançant des «stéréotypes traditionnels», et qu'elle a modifié la perception des Suisses sur leur pays.³

A la session d'hiver 2002, les Chambres fédérales ont voté en grinçant des dents un dernier crédit additionnel de 90 millions de francs pour couvrir le manque à gagner sur les recettes. Le montant total que la Confédération a mis à disposition de l'Expo, sous forme de prêts et de contributions, s'élève ainsi à 928 millions de francs.⁴ Si l'on y ajoute le *sponsoring* des entreprises proches de la Confédération et les prestations de l'armée, dont le montant s'élève à environ 100 millions de francs, l'engagement total de la Confédération au sein d'Expo.02 avoisine le milliard de francs, soit près de sept fois les 130 millions de francs prévus à l'origine au titre de la contribution fédérale et de la couverture du déficit.

Dans le présent rapport, l'analyse de l'aspect «argent» prime sur celle de l'aspect «esprit». En effet il n'est ni possible, ni souhaitable d'examiner ici la qualité artistique d'Expo.02 et d'en juger l'impact sur le débat concernant l'identité de la Suisse. Il n'en faut pas moins évoquer brièvement la dimension de l'esprit, afin de cerner les attentes et les motivations liées à une Exposition nationale (2.1). Ce premier sous-chapitre caractérise le contexte politique et social, dans lequel la dimension de l'argent d'Expo.01/02 fera ensuite l'objet d'une analyse plus poussée. Le budget d'Expo.01/02, dont les grandes lignes sont tracées au second sous-chapitre (2.2), peut servir de miroir des problèmes financiers rencontrés.

2.1 Attentes et motivations sous-jacentes à Expo.01/02

Les études rétrospectives comportent le risque de réduire les faits à quelques facteurs déterminants, en oubliant que l'attitude des acteurs s'inscrit dans un contexte historique. Afin de prévenir ce risque, les Archives fédérales ont mené, dans le cadre de leur mandat, un travail de fond pour replacer dans leur contexte les difficultés liées à Expo.01/02, travail dont s'inspire ce sous-chapitre. Elles ont ainsi examiné dans quelle mesure les motivations et les attentes suscitées conditionnaient l'approche nécessairement sélective des informations et l'acceptation des contraintes matérielles, ainsi que l'attitude face aux risques reconnus comme tels. En outre, les processus de décision dépendent du cours antérieur des événements. Ce lien de dépendance peut expliquer que dans une situation donnée, une stratégie politique jugée problématique soit poursuivie en dépit de difficultés persistantes.

³ Cet alinéa est repris du rapport final d'Expo.02, p. 36.

⁴ Selon l'état du solde d'Expo.02 du 22 novembre 2004, 38 des 928 millions de francs accordés n'avaient pas été utilisés. Si le décompte final définitif (pas encore établi) confirme cette information, le total des prêts et des montants alloués s'élèvera à 890 millions de francs.

2.1.1 Du débat autour de l'identité nationale...

Comme le relève le rapport de la CdG, la politique fédérale a longtemps témoigné à l'égard de l'Expo d'une «aimable indifférence», appréciation partagée par le CDF. Néanmoins les attentes initiales face à l'Exposition nationale étaient élevées. Le lancement d'Expo.01 s'inscrit en effet dans le contexte d'une vaste discussion au sujet d'une prétendue crise de l'identité nationale. Dans la première moitié des années 1990, il existait un large consensus dans les milieux politiques aussi bien que dans l'administration fédérale quant au caractère adéquat d'une nouvelle Exposition nationale pour tirer la Suisse de son «atmosphère de soucis, de craintes et de pessimisme» (conseiller aux Etats Gemperli) souvent déplorée, ou de sa «léthargie» (conseiller aux Etats Iten). On avait la conviction qu'une Exposition nationale conférerait la «confiance et le renouveau» (l'ancien OFAEE) et démontrerait la volonté et la capacité de faire face à l'avenir. Le refus du projet d'EEE par le peuple en décembre 1992 a été un important catalyseur pour réactiver les préparatifs d'une nouvelle Exposition nationale, au point mort depuis l'échec de CH-91. Suite au non à l'EEE, qui avait déçu le Conseil fédéral ainsi que la plupart des partis et associations, la majorité du Parlement attendait d'une grande manifestation nationale qu'elle relance le débat sur ce qui faisait à ses yeux une identité nationale moderne. Aussi les Chambres fédérales ont-elles exigé, en s'appuyant sur le rapport des commissions de la compréhension créées en 1993 par le Conseil fédéral après la votation sur l'EEE, l'organisation d'une Exposition nationale en 2000.

Lorsqu'on étudie les négociations menées en commission et en plénum en 1996, on est frappé de voir que les débats portaient en premier lieu sur les impulsions escomptées d'une Exposition nationale pour renforcer la cohésion helvétique et surmonter l'avenir, et bien moins sur les risques potentiels de l'Expo.⁵ La conscience toujours marquée par le sentiment de traverser une crise et les attentes identitaires et politiques démesurées qui s'ensuivaient à l'égard d'une Exposition nationale n'ont guère sensibilisé le Parlement aux risques que comportait le projet du Conseil fédéral. Il reste à se demander dans quelle mesure les motivations sous-jacentes à l'Exposition nationale ont favorisé une telle occultation des risques. Néanmoins le Parlement s'est montré critique à propos des risques écologiques du projet. Il a également précisé, dans l'esquisse du Conseil fédéral, la responsabilité de l'association Exposition nationale et le devoir de la direction de l'Expo de prendre en compte les questions soulevées par l'administration fédérale. En revanche, les risques financiers particulièrement graves et la structure problématique du déroulement de l'Expo n'ont guère compté dans les débats parlementaires.

Comme le Parlement était prêt à adopter dans ses grandes lignes le projet du Conseil fédéral, la qualité des travaux préparatoires menés par l'administration fédérale revêt une importance particulière. A ce propos, il faut aussi se demander quelle valeur les décideurs politiques ont accordé aux bases de décision et jusqu'à quel point des motifs politiques ou personnels ont conduit, le cas échéant, à une perception sélective des bases définies par l'administration. On remarque tout d'abord qu'en 1995/96 les interventions du DFE, département responsable, ont réduit par étapes la marge de manœuvre du Conseil fédéral (et du Parlement) vis-à-vis des organisateurs d'Expo.01. S'il est vrai que le groupe de travail interdépartemental (GTI), dirigé par un collaborateur personnel

⁵ *Les considérations de politique régionale (promotion de la région économiquement faible des Trois Lacs) ont par ailleurs joué un rôle majeur.*

du chef du DFE, s'est efforcé de rassembler toutes les informations disponibles sur les trois projets, il n'y a pas eu toutefois, pour autant que les sources écrites permettent d'en juger, d'évaluation systématique et de bilan argumenté des chances et des risques liés à chaque projet (Genève, Tessin, Pays des Trois-Lacs). Et comme le choix du site était qualifié de décision strictement politique, les bases «techniques» et toutes les questions ouvertes soulevées par le groupe GTI ont encore perdu de leur importance.

Le 20 janvier 1995, le Conseil fédéral s'est décidé pour le projet «des trois lacs». Il est difficile de déterminer aujourd'hui dans quelle mesure les préférences politiques ou personnelles des membres du gouvernement suisse ont dicté le choix final du site. Mais comme indice du caractère éminemment politique de cette décision, il faut reconnaître que le Conseil fédéral a définitivement perdu l'occasion, en suivant le DFE qui préconisait de renoncer à mener plusieurs études de faisabilité, de comparer directement deux ou trois projets et donc de faire pression quant à la qualité du travail incombant aux initiants. Au vu de l'analyse de Becker/Gechter (rapport Becker/Gechter sur la faisabilité), il faut tout au moins se demander si les études de faisabilité mandatées par Expo.01 auraient résisté à un examen critique notamment avec le projet genevois, d'autant plus que les études portaient moins sur la faisabilité d'un projet déjà défini qu'elles ne concrétisaient un projet identifiable dans ses seuls contours. L'abandon d'une évaluation comparative a été justifié par le désir des auteurs des trois projets de ne pas entrer en compétition directe entre eux. La démarche consistant à ramener le choix du site à une décision avant tout politique a eu enfin un effet paradoxal. Si à court terme le Conseil fédéral a accru son autonomie décisionnelle face aux arguments «techniques», à plus long terme la Confédération s'est trouvée entraînée dans un projet dont la faisabilité restait à prouver.

On constate une réduction analogue de la liberté d'action au moment où l'administration a évalué l'étude de faisabilité, puis lors de l'élaboration du message. Le département responsable avait fixé un délai de cinq semaines seulement, ce qui contribue à expliquer que des problèmes de fond n'aient pas reçu toute l'attention nécessaire (p. ex. la problématique du budget externe, voir 2.2.1). Malgré tout, les services fédéraux impliqués ont porté un regard critique sur divers volets de l'étude de faisabilité et ont formulé une série de questions ouvertes qui étaient généralement de leur ressort. Or, à la demande du DFE et à l'encontre des co-rapports du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), le Conseil fédéral a renoncé à exiger des initiants du projet «des trois lacs» un rapport supplémentaire tenant compte des critiques et suggestions de l'administration fédérale. Le conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, chef du DFE, a expliqué qu'il fallait éviter de laisser les initiants dans l'incertitude et de leur causer des frustrations.

S'agissant de la préparation du message, le département responsable estimait manifestement en 1995/96 que son rôle consistait en premier lieu à faire franchir au projet «des trois lacs» le cap de la discussion parlementaire et de susciter dans l'opinion publique l'enthousiasme pour l'Exposition nationale. Ainsi le DFE a fait appel aux responsables de l'Expo pour rédiger l'esquisse de message et en a édulcoré les passages jugés trop critiques. En outre, il a refusé de préciser le rôle incombant à la Confédération, rôle qu'il jugeait de toute façon secondaire. La responsabilité de l'association Exposition nationale n'a été explicitée que suite aux pressions du Parlement. Le responsable d'alors du DFE, Jean-Pascal Delamuraz, a convaincu enfin les Chambres d'épargner à la direction de l'Expo les contrôles supplémentaires que certains députés réclamaient.

Le CDF conclut, en s'appuyant sur les résultats des travaux de l'enquête spéciale, qu'au cours de la phase qui a suivi la décision prise à la légère par le Parlement, l'administration fédérale – et en particulier le DFE – était acquise à l'opinion problématique voulant que l'association mandatée porte l'entière responsabilité de l'Expo. L'analyse montrant le conseiller fédéral Delamuraz en promoteur de l'Exposition nationale ne vaut donc que pour une brève phase au début du projet de l'Expo. Francis Matthey regrette d'ailleurs aujourd'hui que l'Expo n'ait pratiquement reçu aucun soutien politique du Conseil fédéral dans les années où le mandat lui a été attribué. Ce n'est qu'en 1998/99 que le Conseil fédéral et l'administration se sont à nouveau mêlés de l'Expo. La Confédération a également posé davantage de questions critiques aux responsables de l'Expo après l'entrée de Pascal Couchepin au Conseil fédéral.

Encadré 4: Des conclusions s'écartant de celles du rapport de la CdG

Les analyses des Archives fédérales à propos des attentes et des motivations concernant Expo.01/02 recoupent dans une large mesure, pour la phase préalable comme pour la phase d'Expo.01, les conclusions tirées par le rapport de la CdG. Le conseiller fédéral Couchepin, responsable au moment de la crise, est toutefois crédité d'un rôle plus actif et critique face à l'association Exposition nationale et aux responsables de l'Expo que dans le rapport de la CdG. Inversement, le rôle du Parlement et de ses commissions y est jugé plus durement. Les critiques à son égard s'imposent en particulier là où s'arrête l'analyse de la CdG, soit lors du débat sur le lancement d'Expo.02. Car comme lors du lancement d'Expo.01, le Parlement et ses commissions préparatoires ont négligé de juger d'un œil critique ou de faire contrôler les bases présentées par le Conseil fédéral et l'Expo (p. ex. sous forme d'auditions de spécialistes). Le Parlement a ainsi raté l'occasion d'exploiter sa marge de manœuvre lorsqu'il en était encore temps.

2.1.2 ... à la mise à l'épreuve de la volonté nationale...

En décembre 1999 le Parlement, qui avait quasiment été mis devant le fait accompli, s'est déclaré prêt à suivre la proposition du Conseil fédéral concernant Expo.02. Cette nouvelle profession de foi du Parlement et du gouvernement en faveur de l'Expo doit beaucoup à la crainte de retombées négatives pour l'image de la Suisse si le projet avait été enterré. De nombreuses personnes pensaient alors qu'un abandon aurait remis en question l'aptitude de la Suisse, nation issue d'une volonté commune (*Willensnation*), à réaliser un projet d'avenir. Si l'on analyse les motivations et les attentes entourant le premier crédit additionnel, on constate que l'investissement identitaire dans l'Exposition nationale en 1996 avait en même temps le caractère d'une hypothèque. Aux yeux du Conseil fédéral et de nombreux parlementaires, l'abandon de l'Expo aurait représenté un aveu d'impuissance de la Suisse à mener un projet d'importance nationale. Ainsi le Conseil fédéral s'est déclaré convaincu, dans le message concernant un crédit additionnel, que «*dans la situation critique qu'elle traverse, l'Exposition nationale est une bonne occasion de mettre à l'épreuve la volonté tant invoquée de cette Willensnation qu'est la Suisse*». Le porte-parole du groupe radical a également déclaré au Conseil national que la portée de la décision à prendre allait bien au-delà du crédit additionnel proprement dit: «*Notre oui n'est pas seulement un oui au crédit additionnel: il s'agit d'une profession de foi en faveur de l'Exposition nationale, événement dans lequel nous voyons une grande chance et une manifestation importante de la volonté nationale. Expo.02 est une chance de nous prouver que nous restons capables, en tant que nation, de mettre sur pied quelque chose d'exigeant et d'extraordinaire.*» Alors qu'en 1996, l'Exposition nationale passait

dans le discours politique pour la possibilité de renforcer l'identité nationale, elle devenait désormais un test de la volonté d'un peuple ou, selon les propos tenus à la CSEC du Conseil national par Martin Heller, Directeur artistique de l'Expo, un «test de flexibilité à l'échelle du pays».

Cette nouvelle surenchère du discours politique à propos de l'Exposition nationale amène à se demander dans quelle mesure la marge de manœuvre déjà étroite du Parlement s'est encore amenuisée, puisqu'il s'agissait d'empêcher à tout prix l'échec du projet. Si l'on suit les arguments du Conseil fédéral et du Parlement, la décision relative à l'exécution ou à l'abandon de l'Expo qui était sous-jacente à l'arrêté relatif au crédit additionnel ne peut être qualifiée de simple examen de divers scénarios difficiles à estimer sur le plan des coûts. L'honneur national semblait alors en jeu, et les moyens financiers ne jouaient là qu'un rôle secondaire. En outre, beaucoup de personnes craignaient qu'un abandon de l'Exposition nationale ne ternisse gravement l'image de la Suisse, ici comme à l'étranger. Puis au fur et à mesure de l'avancement des préparatifs d'Expo.02, on s'est toujours plus souvent référé aux impacts financiers immédiats qu'auraient eu pour les créanciers un abandon ou une crise de liquidités.

L'arrêté fédéral adopté le 16 décembre 1999 par le Parlement reposait sur les hypothèses du rapport Hayek, qui tablait sur des risques non couverts à hauteur de 171 millions de francs. L'Expo a toutefois rectifié ses évaluations des risques en cours de débat parlementaire et ajouté à son budget des coûts et des réserves supplémentaires. Ces adaptations ont abouti au budget 12B de janvier 2000, affichant un découvert de 320 millions de francs. Alors même que la direction de l'Expo avait informé le conseiller fédéral Couchepin des adaptations budgétaires en cours et que celui-ci signalait à son tour au Conseil des Etats, le 16 décembre 1999, que les risques avaient été revus à la hausse, ces estimations corrigées n'ont guère alimenté le débat parlementaire quasiment terminé.⁶ Par conséquent le Parlement s'est prononcé sur des bases déjà périmées. Dans ces conditions, une estimation prospective des risques n'était guère possible. La question qui se pose rétrospectivement – et qui reste naturellement ouverte – est de savoir si le Parlement aurait exploité sa marge de manœuvre (par exemple en retardant l'examen du dossier pour réunir davantage d'informations) au cas où il aurait eu pleine connaissance des faits actualisés.

Encadré 5: Une décision contestée de sauver l'Exposition nationale

Une fois la crise ouverte (licenciement de Jacqueline Fendt), la Confédération s'est fortement engagée pour la gérer, sous la conduite du conseiller fédéral Pascal Couchepin. Le Conseil fédéral dans son ensemble a également discuté de l'avenir de l'Exposition nationale à plusieurs reprises, en été/automne 1999. L'élément décisif pour le passage d'Expo.01 à Expo.02 fut alors la décision du 4 octobre 1999, par laquelle le Conseil fédéral se déclarait prêt à demander au Parlement un crédit additionnel. Il avait subordonné le versement de ce crédit (une fois obtenue l'approbation

⁶ Il importe de souligner que le Conseil fédéral n'a pas donné d'informations cohérentes sur la question. Interrogé le 20 décembre 1999, lors du débat sur le budget 2000, le conseiller fédéral Kaspar Villiger, chef du département des finances, a admis ne pas être précisément informé, mais avoir entendu dire que le risque maximum représenterait «un montant un peu plus élevé que les 170 millions de francs évoqués» (BO 1999 E, p. 1178). Même en admettant que le ministre des finances ne peut être informé en détail de chaque affaire lors de la discussion du budget qui en concerne un grand nombre, ces réponses différentes sont problématiques aux yeux du Parlement.

nécessaire du Parlement) à un engagement accru de l'économie (380 millions) et à des économies dans le budget de l'Expo (290 millions). La direction de l'Expo avait quatre mois pour satisfaire à ces conditions.

Le CDF conclut, sur la base de différents mandats liés à l'enquête spéciale, que la décision du Conseil fédéral du 4 octobre 1999 ne faisait pas l'unanimité: le conseiller fédéral Couchepin, chef du DFE, avait publiquement laissé paraître ses réserves face au projet d'Expo. Comme le montrent la chronique de l'Expo, des interviews menées dans le cadre de l'enquête spéciale et des comptes rendus de presse, le conseiller fédéral Couchepin préconisait l'abandon de l'Exposition nationale, à l'idée qu'elle ne parviendrait pas à remplir les conditions imposées dans le délai fixé et que des raisons politiques empêcheraient son sauvetage.

Comme le Conseil fédéral avait déjà traité ce dossier sans trouver d'accord le 1^{er} octobre 1999, le DFF a élaboré pendant le week-end la nouvelle proposition exposée plus haut. Le Conseil fédéral l'a adoptée le 4 octobre 1999, décidant ainsi de ne pas mettre fin à l'Exposition nationale.

L'arrêté fédéral du 16 décembre 1999 formulait, à son article 2, les critères de libération du crédit additionnel, tels qu'ils ont été décidés par le Conseil fédéral le 4 octobre 1999: *«L'octroi des prêts est subordonné à la condition que les milieux économiques, les communes et les cantons organisateurs apportent une contribution supplémentaire appropriée. A compter du 1^{er} janvier 2000, des paiements imputés à ce crédit ne peuvent être effectués que s'il est prouvé que l'engagement ferme global de l'économie privée atteint 380 millions de francs. En outre, le Conseil fédéral doit avoir pris acte, en donnant son approbation, de la manière dont l'Association EXPO 2001 entend combler le découvert pour parvenir à l'équilibre budgétaire à hauteur de 290 millions de francs par des redimensionnements, des mesures d'économies, des contributions supplémentaires faisant l'objet d'engagements fermes conclus par des cantons, des communes et d'éventuels sponsors.»*

A la mi-janvier 2000, la direction de l'Expo a présenté au Conseil fédéral un rapport sur la prise en compte de ces critères (voir chap. 3.3). Ce rapport a servi de base à l'arrêté du Conseil fédéral du 26 janvier 2000 concernant la libération du crédit additionnel. Le budget calculé «à la limite de la rupture» devait servir en outre de référence pour les planifications de la direction de l'Expo («budget d'Expo.02»). Ce budget intégrait les changements suivants par rapport aux discussions menées au Conseil fédéral et au Parlement, voire même au Comité directeur durant la première quinzaine de décembre 1999:

- En comparaison du rapport Hayek (1'618,5 millions de francs, y compris 80 millions de coûts dus au report, sans les risques chiffrés à 171 millions de francs), le budget initial renchérisait de 188,4 millions de francs, suite à la réévaluation de certains facteurs de coûts. Les économies calculées, largement supérieures aux 290 millions exigés par le Conseil fédéral et le Parlement, se basaient sur ce budget initial. Mais comme le Conseil fédéral et le Parlement s'étaient fondés sur le plafond de dépenses défini dans le rapport Hayek, les économies réalisées par l'Expo par rapport au plafond initial n'étaient plus que de 168,9 millions de francs.
- Afin d'équilibrer son budget, la direction de l'Expo partait de l'idée que la Confédération renoncerait aux recettes de la TVA ainsi qu'aux taux d'intérêt qui devaient lui échoir. Le Comité directeur a donc proposé au Conseil fédéral, le 20 janvier 2000, de l'exonérer partiellement de la TVA et de lui accorder des prêts sans intérêt.
- Le budget prévoyait des risques et des réserves supplémentaires à hauteur de 320 millions de francs. Afin de les couvrir, le Comité directeur demandait au Conseil fédéral de lui accorder une

garantie de déficit de 300 millions de francs. Faute de quoi il déclinait toute responsabilité dans la réalisation d'Expo.02.

Il ressort des analyses menées par l'administration que les conditions fixées par le Parlement pour les fonds issus du *sponsoring* n'étaient qu'en partie respectées, et que seul le relèvement du plafond budgétaire avait permis d'atteindre les réductions de coûts exigées. Néanmoins, le Conseil fédéral a libéré le crédit additionnel le 26 janvier 2000, et a chargé le DFE d'élaborer un message sur une garantie de déficit de l'ordre de 320 millions de francs. Comme les procès-verbaux de négociations du Conseil fédéral n'ont pu être consultés dans le cadre de cette étude, on ignore quels arguments et quels rapports de majorité ont conduit à cette décision. Une note de discussion du DFE à l'attention du conseiller fédéral Villiger indique tout au moins que ce feu vert à la libération du crédit additionnel constituait en premier lieu une décision politique, exigeant une certaine flexibilité par rapport aux conditions formulées dans l'arrêté fédéral. En effet, comme le Parlement avant lui, le Conseil fédéral n'était pas prêt à assumer les conséquences politiques d'un abandon d'Expo.02. Il préférerait courir un risque financier supplémentaire.

En février 2000 le Conseil fédéral a expliqué au Parlement, pour justifier la libération du crédit additionnel, que l'évolution des derniers mois avant sa décision, en particulier les changements organisationnels survenus au sein de l'Expo, mais aussi le budget soigneusement élaboré et l'appui croissant de l'économie plaidaient en faveur de la poursuite des travaux et de l'organisation de l'Expo. Le Conseil fédéral reconnaissait que la participation exigée de l'économie n'avait pas été atteinte et que le budget n'était pas équilibré (message du 23 février 2000, p. 1985). Le 16 juin 2000, le chef du DFE déclarait au Conseil national que le Conseil fédéral avait interprété les conditions fixées dans l'arrêté fédéral «*de manière relativement large*» (BO 2000 N, p. 707).

2.1.3 ... et à la contrainte inexorable

L'arrêté parlementaire de décembre 1999 et la libération de crédit par le Conseil fédéral en janvier 2000 limitaient encore la liberté de manœuvre. Et c'est ainsi qu'a débuté un parcours «de contrainte en contrainte» (conseiller aux Etats Stadler). Jusqu'à fin 2002, le Parlement se voyait contraint d'injecter 548 millions supplémentaires dans Expo.02 (l'engagement total de la Confédération passant de 380 millions de francs à fin 1999 à 928 millions à fin 2002, Tableau 1).

Le mécontentement croissant du Parlement se lit dans les voix du Conseil national opposées aux projets de crédit. Alors qu'en 1996, le crédit d'engagement de 130 millions de francs ne rencontrait que 25 oppositions (dont notamment les membres du groupe des Verts et quelques socialistes), le crédit d'engagement de 250 millions de francs de décembre 1999 suscitait 39 oppositions (groupe des Verts et part importante du groupe UDC). Par la suite, le groupe UDC s'est massivement opposé, avec les Verts, aux autres projets de crédit destinés à l'Expo. Les critiques très dures de l'UDC, citant volontiers l'Expo comme exemple éclatant du gaspillage étatique, pourraient avoir incité les groupes des autres partis gouvernementaux à soutenir plus résolument les projets que s'il n'y avait pas eu cette opposition de l'UDC. Dans le cas du crédit additionnel de 120 millions de francs de mars 2002, le groupe PDC a également rejoint le camp du non. D'où 54 voix négatives contre 118 votes favorables (et de nombreuses abstentions).

Tableau 1: Arrêtés fédéraux sur le financement de l'Expo (crédits d'engagement, données en millions de francs)

Arrêtés fédéraux	Teneur	Contributions / Prêts	Garantie de déficit	Total
10.12.1996	décision de principe	110	20	130
16.12.1999	crédit additionnel	250		380
16.06.2000	garantie de déficit	338	338	718
13.06.2001	transformation de la garantie de déficit (300) en prêt	+300	-300	718
14.03.2002	crédit additionnel (120), transformation de la garantie de déficit (58) en prêt	+178	-58	838
11.12.2002	crédit additionnel	90		928

Avec le temps, l'atmosphère aux Chambres a viré au sarcasme et à l'amertume (voir encadré 3). Il a plusieurs fois été question de chantage au printemps 2002, à propos du crédit additionnel de 120 millions de francs. La situation d'Expo.02 évoquait un tunnel à moitié construit, dont l'abandon aurait entraîné des surcoûts, si bien qu'il n'y avait pas d'alternative à la «fuite en avant» (conseillère nationale Riklin). Le Parlement ne pouvait plus développer ses propres possibilités d'action et devait se contenter d'un «non de protestation» aux projets qui lui étaient soumis.

Encadré 6: Qui dit A doit-il aussi dire B et C?

Les citations ci-dessous, tirées des débats parlementaires, montrent que dès 2000, le Parlement s'est avisé de la politique de la contrainte et s'en est plaint avec sarcasme.

Session d'été 2000 (garantie de déficit de 338 millions de francs)

Une chose est claire à mes yeux: Qui a dit A doit aussi dire B – j'espère seulement que l'alphabet entier ne défilera pas ainsi!

(Franz Wicki, conseiller aux Etats PDC LU, BO 2000 E 250)

Nous n'avons plus le choix, notre passé funeste nous «condamne» à avaler cette couleuvre.

(Peter Bieri, conseiller aux Etats PDC ZG, BO 2000 E 246)

Je dois donc clairement vous avouer mon embarras. Nous n'avons plus aucune liberté de décision et d'action, à cause des antécédents.

(Hermann Bürgi, conseiller aux Etats UDC TG, BO 2000 E 247)

En 1996, nous avons pris une décision de principe qu'il nous faut assumer aujourd'hui. Sinon nous aurions dû entre-temps – il y a un an peut-être – tirer le signal d'alarme et dire très clairement: «halte, l'exercice est terminé!».

(Franz Schiesser, conseiller aux Etats PRD GL, BO 2000 E 250s.)

Nous ne pouvons plus nous permettre d'arrêter cet exercice, il ne reste donc que la fuite en avant.

(Kathy Riklin, conseillère nationale PDC ZH, BO 2000 N 702)

Session de printemps 2002 (crédit additionnel de 120 millions de francs)

La manière dont ce projet de crédit nous est présentée juste avant l'ouverture de l'Expo et les propos tenus en public par le conseiller fédéral Couchepin et par Monsieur Steinegger prennent en otage le Parlement.

(Franziska Teuscher, conseillère nationale Verts BE, BO 2002 N 78s.)

Je crois qu'il s'agit du sixième arrêté fédéral que nous recevons, à chaque fois sur le même modèle: pression des délais, absence d'alternative, etc. Le Parlement est littéralement réduit à l'impuissance. Cela aboutit au chantage.

(Felix Walker, conseiller national PDC SG, BO 2002 N 83)

Nous ne sommes plus prêts à dire oui à tout. Nous disons maintenant non.

(Arthur Loepfe, conseiller national PDC AI, BO 2002 N 83)

J'aimerais savoir à quel jeu je joue. Ou bien je joue au bridge, ou bien je joue au poker, ou encore au poker menteur.

(Jacques Neyrinck, conseiller national PDC VD, BO 2002 N 83)

Nous avalerons la «couleuvre» évoquée par M. Bieri en 1999; mais les autres «coulevres» qui l'ont suivie ne sont pas devenues plus appétissantes pour autant.

(This Jenny, conseiller aux Etats UDC GL, BO 2002 E 161)

Nous en sommes effectivement aujourd'hui à la lettre C.

(Franz Wicki, conseiller aux Etats PDC LU, BO 2002 E 166)

2.2 Le budget, miroir des problèmes financiers d'Expo.01/02

L'évolution du budget d'Expo.01/02 reflète les problèmes financiers rencontrés. L'analyse qui suit se fonde sur 13 budgets, à savoir 6 budgets d'Expo.01 (de décembre 1995 à juin 1999), le budget «estimate» du rapport Hayek (septembre 1999), 5 budgets d'Expo.02 (de janvier 2000 à mai 2002) ainsi que le décompte final provisoire (novembre 2002).⁷

2.2.1 Le problème du budget externe

L'étude de faisabilité de 1995 subdivisait le budget d'Expo.01 en un budget interne et un autre externe. Ainsi les travaux de Coopers & Lybrand chiffraient le budget externe total à 865,6 millions de francs. Dans leur sillage, le message concernant une contribution de la Confédération à l'Exposition nationale 2001 s'en tenait à un budget externe d'«environ 800 millions de francs» (pour un budget interne de 516,2 millions).

L'idée de base d'Expo.01 était d'organiser une manifestation essentiellement financée par le secteur privé. Dans sa substance, le concept visait à créer une plate-forme aussi avantageuse que possible (au niveau des sites [Arteplages] comme pour l'organisation), dont les collectivités publiques et les entrées auraient garanti l'essentiel du financement. Les coûts correspondants figuraient dans le budget interne et étaient plafonnés vers le haut. Sur la base de cette plate-forme, il était prévu de réaliser les diverses expositions et de construire le reste de l'infrastructure requise. Les coûts ainsi générés devaient figurer dans le budget externe, qui aurait dû être financé par des privés. Ce budget externe va donc bien au-delà du *sponsoring* auquel on l'a souvent assimilé à tort dans les discussions ultérieures.

⁷ *Le budget du rapport Hayek, les budgets d'Expo.02 et le décompte final provisoire ont une structure très similaire et permettent de bonnes comparaisons des positions riches en détails. En revanche, les budgets d'Expo.01 ne se prêtent à des comparaisons avec les budgets ultérieurs qu'à un niveau fortement agrégé. En outre, certaines positions détaillées ont dû parfois être attribuées de manière arbitraire et après une estimation sommaire. Les analyses correspondantes sont documentées en annexe (6).*

En même temps, on avait esquissé l'idée de travailler avec des centres de profit. Autrement dit, tous les éléments des plates-formes devaient être financièrement autonomes. Un centre de profit d'Expo qui a bien fonctionné servira d'illustration à ce principe. Ainsi Swisscom a réalisé et installé les installations de télécommunication, en échange du statut de *sponsor*. Tout compte fait, l'opération devait s'avérer neutre pour le budget interne. De la même manière, la direction technique, la direction artistique, l'hébergement, la restauration, les bateaux, la billetterie, etc. fonctionnent bien. Il était encore prévu, p. ex., que les plates-formes aient une construction modulaire et réutilisable, au financement d'origine privée. Les bailleurs de fonds privés auraient pu conserver les modules après l'Expo. Le même principe était prévu pour les navettes Iris.

L'idée a remporté un vif succès. Il était alors beaucoup question d'un Etat svelte, de la réduction des interventions étatiques, de déréglementation, du peu de moyens financiers de la Confédération, et cette idée jugée novatrice a aidé le projet «des trois lacs» à s'imposer. En outre, le concept paraissait assez souple, vu qu'au moment du lancement (et bien plus tard aussi) on ignorait combien d'expositions seraient réalisées, et quelle en serait la teneur.

Le concept de budget externe et de centres de profit permettait en théorie de limiter scrupuleusement le budget interne au cadre imposé. Toutefois, il présentait un important risque matériel. En cas d'engagement insuffisant de l'économie privée, les plates-formes n'auraient pas été «animées». Le risque était d'autant plus grand qu'Expo.01 avait des ambitions artistiques et visait à fixer des directives claires pour les partenaires de l'économie. On craignait que l'Expo ne soit qu'une vitrine de l'économie (une sorte de «super Muba») si l'on assouplissait les directives.

Ni la discussion à propos du rapport de faisabilité, ni le message du Conseil fédéral n'ont réellement saisi le concept de financement d'Expo.01 et les risques en découlant. Le message expose la philosophie du budget externe (encore appelé «budget des partenaires») de la manière suivante: *«Pour assurer l'existence de l'exposition, il est indispensable de favoriser la mise en place d'un partenariat avec l'économie privée qui puisse compléter l'appui financier des pouvoirs publics. La collaboration des investisseurs privés est notamment requise pour le financement, l'utilisation et le recyclage – nécessaire aussi bien pour des raisons économiques qu'écologiques – du matériel nécessaire à l'exposition. Or les investisseurs ne s'engageront que si certaines conditions économiques sont remplies (rendement des capitaux investis, rapport favorable entre les risques et les profits, p. ex.). Compte tenu de ce qui précède, les organisateurs ont prévu deux budgets: le «budget interne» et le «budget des partenaires». Le montant de l'aide financière apportée par la Confédération, les cantons et les communes se calcule en fonction du budget interne.» (FF 1996 III 353).* Le 5 novembre 1996, le Conseil fédéral abordait sans doute, dans un rapport complémentaire au message, la question des risques liés aux partenaires manquants de l'économie, tout en signalant que des réticences du secteur privé se traduiraient simplement par le redimensionnement de l'exposition: *«Si les recettes provenant des concessions et de la location des surfaces d'exposition sont inférieures aux attentes, les surfaces d'exposition (et donc les coûts) devront être diminuées afin de maintenir l'équilibre budgétaire. Cet équilibre doit régner au sein des différents centres de services.» (p. 4).*

Le problème du budget externe est frappant. Dès lors que les partenaires de l'économie privée rechignent à collaborer, l'essentiel du budget total de 1,3 milliard de francs fait défaut. D'où la

nécessité, pour réaliser malgré tout une Expo dans le cadre artistiquement ambitieux qui était prévu, d'augmenter le budget interne – par le biais d'aides publiques. Or ce problème a passé totalement inaperçu lors du débat sur l'étude de faisabilité. L'avis de l'Administration fédérale des finances à propos de l'étude de faisabilité du 30 janvier 1996 est typique à cet égard: *«Deux budgets sont établis. Seul nous intéresse le «budget interne», qui renferme les dépenses d'infrastructure et celles d'exploitation»*. L'AFF n'en dit pas plus sur le budget externe, mais constate: *«Le résultat effectif et donc le montant du déficit du «budget interne» dépendront essentiellement de l'enregistrement des 10 millions d'entrées prévues et du versement par les cantons et les communes des 85 millions budgétisés.»* En réalité, les risques signalés du produit de la billetterie et de l'aide des cantons et des communes sont modestes en comparaison du trou financier qu'il faudrait combler par manque de fonds du secteur privé.

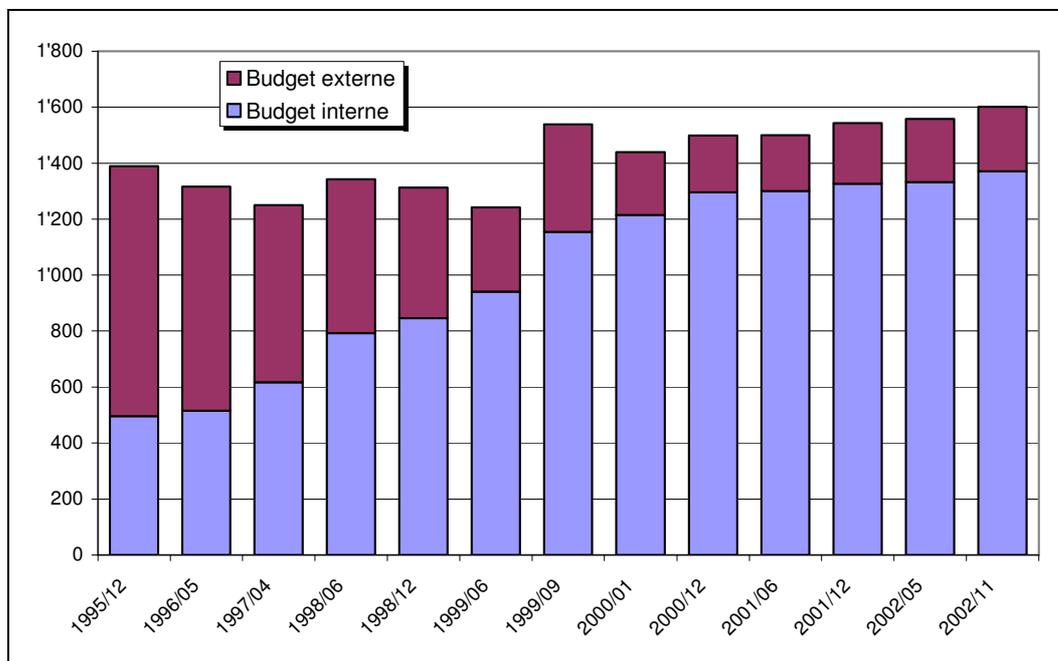
Encadré 7: «Ni connu, ni jugé réellement intéressant»

Les responsables de l'Expo n'ont pris conscience du problème du budget externe qu'au cours de la crise de 1999. Au début de cette année, le directeur des finances Burkhalter signalait encore, dans une brochure intitulée «Le financement d'Expo.01»: *«Nous estimons aujourd'hui le total des investissements de tiers à près de 800 millions (budget de tiers ou budget externe). Le montant exact n'est ni connu, ni réellement intéressant (p. 3)*. On y lit encore ceci à propos du concept de centre de profit: *«Si un nouveau sponsor se présente ou si un sponsor disparaît, c'est et cela reste l'affaire du département marketing (qui disposera de plus ou moins d'argent) et ne peut mettre en péril Expo.01. Tout le concept est axé sur une stabilité maximale.» (p. 5)*

2.2.2 Internalisation constante du budget externe

Par la suite, le budget externe a subi un processus inexorable d'internalisation (Figure 1). Les coûts totaux d'Expo ne varient pas beaucoup pendant les années 1995 à 2002. Alors que le rapport de faisabilité tablait sur 1,4 milliard de francs, les coûts totaux s'élevaient finalement à 1,6 milliard de francs. En revanche, le rapport entre budget interne et budget externe a changé du tout au tout. Au début, le budget externe, soit 893,7 millions de francs, s'élevait à 64% du budget total. Dans le décompte final provisoire de novembre 2002, l'apport externe tombe à 230,2 millions de francs (14%). La correction s'est effectuée essentiellement du temps d'Expo.01. Le budget initial d'Expo.02 (2000/01) misait encore sur un budget externe de 224,8 millions, représentant 16% du budget d'ensemble.

**Figure 1: Dépenses des budgets interne et externe d'Expo.01/02, 1995-2002
(en millions de francs)**



Budgets d'Expo.01: de décembre 1995 à juin 1999; budget «estimate» du rapport Hayek: septembre 1999;
Budgets d'Expo.02: de janvier 2000 à mai 2002; décompte final provisoire: novembre 2002.
Source: annexe 6

2.2.3 Budget interne: explosion des coûts pendant Expo.01

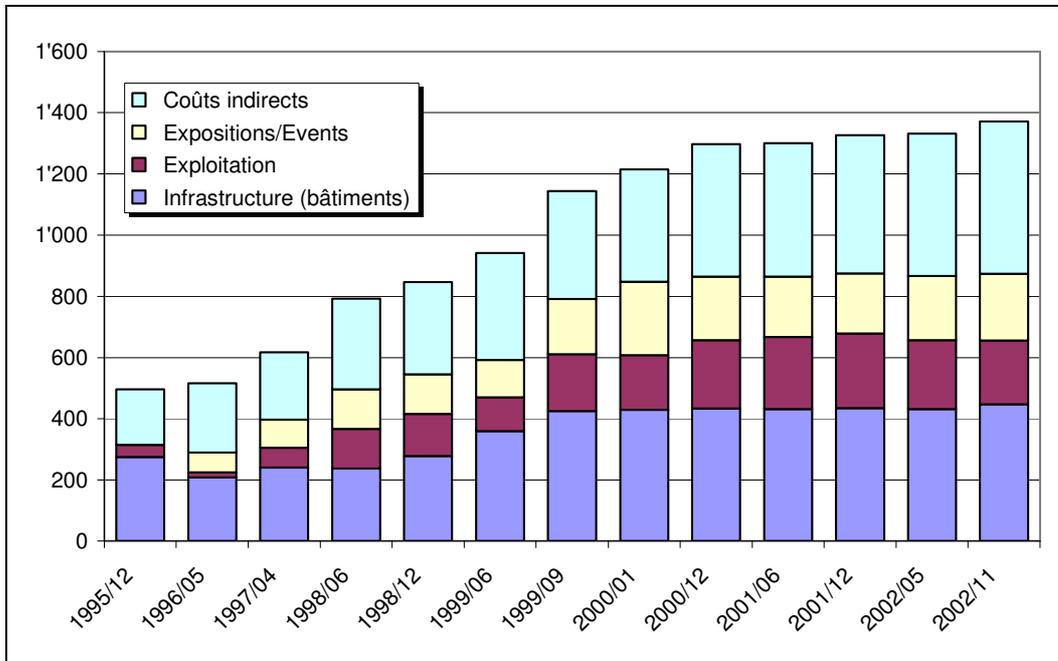
Comme le montre la Figure 2, les coûts du budget interne ont explosé du temps d'Expo.01, suite à l'internalisation de parties toujours plus nombreuses du budget externe.

Les coûts totaux du budget interne ont plus ou moins doublé entre fin 1995 et septembre 1999 (budget «estimate» tiré du rapport Hayek). Les divers secteurs de coûts appellent les remarques suivantes:

- Les coûts d'infrastructure (constructions) ont commencé par être revus à la baisse au début d'Expo.01 (notamment parce que l'aide accordée par la Confédération était inférieure au montant demandé). Puis ils ont doublé, passant de près de 200 millions à plus de 400 millions de francs. Cette évolution reflète la situation de blocus subie par la Direction générale (voir 4.5.2).
- Les coûts budgétisés pour l'exploitation ont quintuplé, passant de 40 millions dans l'étude de faisabilité à pratiquement 200 millions dans le dernier budget d'Expo.01. Cela tient à ce qu'au début, on avait systématiquement sous-estimé, voire oublié les coûts d'exploitation encore lointains. Ainsi, comme le relève le rapport Hayek, les frais d'habillement du personnel de l'Expo n'étaient toujours pas inscrits au budget en milieu d'année 1999.
- L'étude de faisabilité ne prévoyait aucun frais pour les expositions proprement dites et les Events (qui devaient être intégralement financés par le budget externe). Or à la fin d'Expo.01, ce poste budgétaire avait grimpé à près de 200 millions de francs.

- Les coûts indirects ont passé de 180 millions à près de 350 millions de francs. Ces coûts n'apparaissent que dans un budget global et n'étaient pas ventilés par direction.

Figure 2: Dépenses du budget interne d'Expo.01/02, 1995-2002 (en millions de francs)



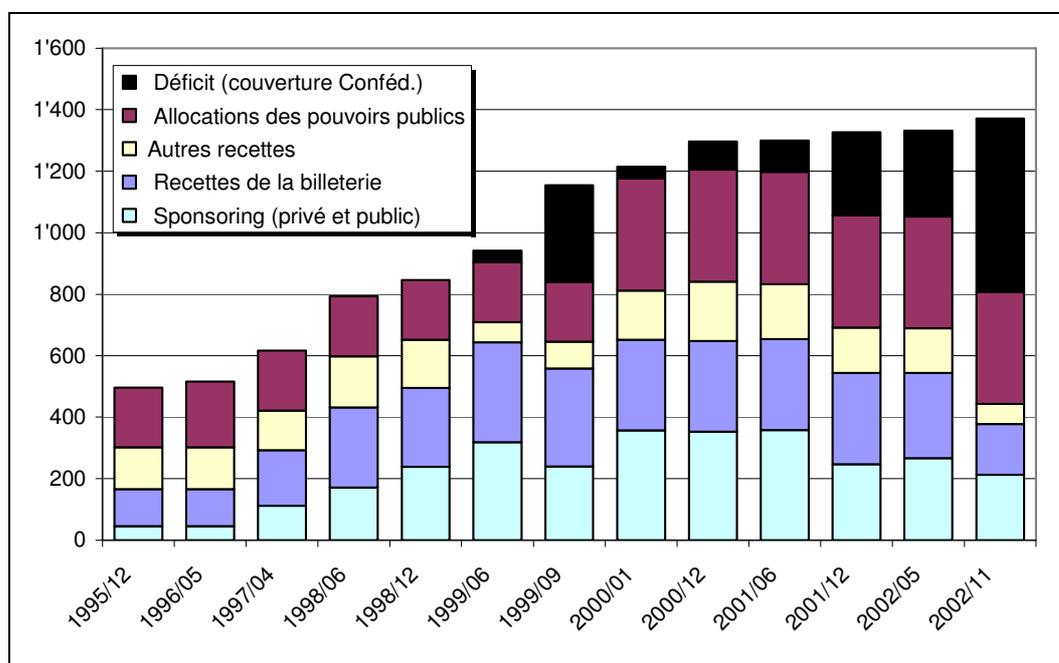
Budgets d'Expo.01: de décembre 1995 à juin 1999; budget «estimate» du rapport Hayek: septembre 1999; Budgets d'Expo.02: de janvier 2000 à mai 2002; décompte final provisoire: novembre 2002.
Source: annexe 6

Pendant Expo.02, les coûts inscrits au budget interne ont évolué dans une bien moindre mesure, passant de 1'215 millions de francs en début d'année 2'000 à 1'371 millions de francs selon le décompte final provisoire. Cette augmentation de 156 millions de francs net correspond à une hausse de 13% (voir annexe 6). Selon le décompte final provisoire d'Expo.01/02 de novembre 2002 (rapport trimestriel 11), cette hausse s'explique par une «augmentation forcée» des coûts (une présentation détaillée est faite au chapitre 8.1).

2.2.4 Budget interne: implosion des recettes pendant Expo.02

La Figure 3 montre l'évolution des recettes. On observe que l'Expo n'a pas systématiquement comptabilisé les aides de la Confédération, et que la répartition des aides fédérales entre le poste «allocations reçues des pouvoirs publics» et le poste «découvert» (garanti par des prêts de la Confédération) ne correspond pas exactement au caractère des diverses aides fédérales (détails : annexe 6).

Figure 3: Recettes du budget interne d'Expo.01/02, 1995-2002 (en millions de francs)



Budgets d'Expo.01: de décembre 1995 à juin 1999; budget «estimate» du rapport Hayek: septembre 1999; Budgets d'Expo.02: de janvier 2000 à mai 2002; décompte final provisoire: novembre 2002.
Source: annexe 6

Dans la phase d'Expo.01, les divers postes de recettes du budget interne ont évolué comme suit:

- Les recettes attendues du *sponsoring* ont explosé (de 45 à 318 millions de francs), sous l'effet de l'internalisation constante du budget externe. Or le rapport Hayek a très clairement montré qu'on ne pouvait compter que sur une partie des recettes attendues du *sponsoring* et a situé pour sa part les recettes attendues à 240 millions de francs.
- Les recettes attendues de la billetterie ont également été fortement revues à la hausse. De 120 millions de francs au début, elles ont grimpé à 325 millions de francs – alors même que le nombre d'entrées estimées restait identique.
- Les attentes pour les autres recettes n'ont que peu changé jusqu'à fin 1998 (montants attendus: entre 130 et 166 millions de francs). A la mi-1999, elles ont été revues à la baisse à 66 millions de francs seulement, reflétant l'évolution décevante pour Expo.01 du *merchandising* et de la concession de licences.
- Les allocations des pouvoirs publics inscrites au budget sont restées stables à 195 millions de francs (85 millions des cantons et 110 millions de la Confédération). En ce qui concerne les aides de la Confédération, la garantie de déficit de 20 millions a été prise en compte, tandis que les 20 millions d'origine destinés aux projets de la Confédération s'ajoutaient au budget externe.

Le budget «estimate» inscrit dans le rapport Hayek réduisait dans le budget interne les recettes attendues du *sponsoring* de près de 80 millions pour les ramener à 240 millions de francs. Quant aux recettes attendues des visiteurs, elles n'étaient que légèrement réduites (à 319 millions), alors que les autres recettes attendues affichaient une légère augmentation (à 86 millions). Les aides des pouvoirs publics étaient maintenues à 195 millions de francs. Comme les coûts attendus pour

le budget interne grimpaient simultanément de 363 millions de francs pour atteindre 1'221 millions de francs, il en résultait un découvert de 381 millions de francs pour le budget interne.

Des garanties de déficit et des prêts de la Confédération (sans incidence directe sur le budget du compte de résultat) ont servi par la suite à combler le découvert affiché au cours d'Expo.02. Les divers postes de recettes du budget interne ont évolué pendant Expo.02 de la manière suivante:

- Dans le budget initial d'Expo.02 (janvier 2000), les recettes attendues du *sponsoring* inscrites au budget interne ont à nouveau fortement augmenté (à 357 millions de francs). Or cette opération reflète moins un changement des attentes générales par rapport au *sponsoring* qu'un transfert du budget externe au budget interne. De même, les «autres recettes» du budget interne ont été revues à la hausse (passant à 159 millions). Quant aux recettes attendues des visiteurs, elles ont été légèrement corrigées à la baisse (à 295 millions de francs). Enfin, les allocations des pouvoirs publics ont grimpé à 170 millions de francs. Or c'est dû à une erreur d'imputation (sous forme de recettes) des prêts accordés par la Confédération par le biais du crédit additionnel de 250 millions de francs adopté par le Parlement en décembre 1999.
- Fin 2001, il a fallu revoir nettement à la baisse les attentes du *sponsoring*, dès lors chiffrées à 247 millions de francs. Le découvert a repassé de ce fait à 270 millions de francs.
- Les recettes attendues des visiteurs et les autres recettes n'ont été que légèrement revues à la baisse jusqu'à l'ouverture d'Expo.02. Le résultat effectif devait s'avérer bien moins bon. Ainsi les recettes des visiteurs (165 millions) n'ont atteint que 60% des estimations du budget de mai 2002, et les autres recettes ont même fondu de 44% par rapport à l'estimation de mai 2002. D'où un bond à 563 millions de francs du découvert affiché dans le décompte final provisoire.
- On observe dans l'ensemble que les recettes ordinaires d'Expo.02 (*sponsoring*, recettes des visiteurs, autres recettes) ont diminué de moitié environ par rapport au budget initial d'Expo.02 (passant de 811 millions à 443 millions selon le décompte final provisoire). Quant aux aides totales injectées par les pouvoirs publics pour combler le découvert (supporté par la Confédération), elles ont plus que doublé, passant de 403 millions à 928 millions de francs.

3 Un manque de précisions au départ peut coûter cher

Une Exposition nationale est un projet exigeant de créer en quelques années une vaste organisation qu'il s'agira ensuite de dissoudre. Cette exigence vise aussi bien l'aspect pratique (terrains d'exposition, pavillons, infrastructure de transports, restauration, etc.) que les questions d'ordre organisationnel (organisme responsable, contrats et financement). Un problème particulier se pose quant au financement, les coûts devant être assumés d'entrée de jeu alors que des recettes essentielles tel le produit des visites n'interviennent qu'après l'ouverture de l'exposition. Du fait que les Expositions nationales sont très espacées dans le temps, les expériences faites lors des dernières manifestations comparables ne sont que difficilement accessibles et doivent de surcroît être adaptées aux circonstances du moment.

Les études de faisabilité menées tout au début du projet revêtent dès lors une importance décisive. Dans le cadre de son analyse spéciale, le CDF a ainsi mandaté les experts Becker/Gechter & Partner afin qu'ils évaluent de façon critique les études de faisabilité présentées en 1995 et qu'ils rédigent un rapport à ce sujet. La suite de ce chapitre se réfère en particulier aux conclusions de ce rapport («Rapport Becker/Gechter sur la faisabilité»).

3.1 Les études de faisabilité présentées en 1995 ne répondaient pas aux règles de l'art

1500 pages, tel est le volume des études de faisabilité que l'Association Exposition nationale a livrées en dix exemplaires au Conseil fédéral en décembre 1995. L'association avait confié la mise au point de ces études à la firme AS-Management. Cette dernière avait été spécialement créée à cet effet par le conseiller en management Rudolf Burkhalter (Aarproject) et l'ingénieur Paolo Ugolini (Steiner Engineering SA). Le contrat de plus de 2,5 millions de francs conclu avec la firme AS-Management restait néanmoins très vague quant au produit à livrer. Pour sa part, la firme AS-Management a confié à des tiers nombre de mandats s'inscrivant dans les études partielles. Les bonnes questions ont-elles été posées à ce moment-là, et les questions posées ont-elles reçu les bonnes réponses?

3.1.1 Bonnes questions et bonnes réponses?

Une étude de faisabilité devrait constituer une évaluation indépendante et objective, montrant si un projet donné peut être réalisé ou adjugé d'une manière restant à définir. Une telle étude représente en définitive un modèle de pensée du projet examiné: les attentes, idées et plans des analystes du projet s'y expriment sous forme d'expériences conceptuelles et de modèles mathématiques. Du point de vue de la théorie de la modélisation, deux critères entrent en jeu pour juger de la qualité d'un modèle, indépendamment de tout aspect de créativité et de la liberté artistique dont jouissent les architectes de modèles. Dans cette optique, un modèle – peu importe comment il est conçu – doit être jaugé à la fois en fonction de la capacité de modélisation et de la qualité de la modélisation.

- Il s'agit en ce sens d'apprécier si les rapports de faisabilité ont donné une image fidèle de la réalité et quels ont été les moyens mis en œuvre à cet effet (capacité de modélisation). Reste en outre à se demander si les bonnes questions ont été posées.

- Il faut de plus apprécier si les études ont été utiles et ont pu servir à prendre les décisions et à les étayer (qualité de la modélisation). Reste également à se demander si les questions posées ont reçu les bonnes réponses.

Pour un grand projet culturel tel qu'Expo.01/02, une étude de faisabilité devrait examiner de manière approfondie les **aspects** suivants:

- Contexte institutionnel: quelle mission, quel rôle le projet a-t-il dans la société à laquelle il s'adresse, autrement dit dans le contexte régional, national et international? Comment le projet sera-t-il piloté et quel est son concept central?
- Analyse de marché: définition du marché; analyse de la concurrence; délimitation de groupes cibles; enquête sur le comportement des visiteurs attendus (prospection qualitative du marché); enquête concernant une élasticité-prix (compte tenu également des coûts de transaction et d'opportunité de la visite) et établissement de prévisions quant au nombre de visiteurs (prospection quantitative du marché).
- Stratégie de développement: quelles conditions le projet requiert-t-il, quel est leur ordre de priorité et comment peut-on les créer? Quelles sont les approbations et autorisations nécessaires? Quelles sont les conditions-cadres à respecter sur le plan juridique?
- Plan-programme: De quels éléments le projet doit-il se composer et comment ces éléments sont-ils dimensionnés?
- Plan d'organisation et des effectifs: quels sont les besoins en matière de personnel, comment l'organisation du personnel est-elle prévue et qui en sera responsable?
- Plan des constructions et de l'aménagement des sites: où et de quelle façon précise le projet sera-t-il réalisé? Quelles mesures de construction seront-elles nécessaires?
- Plan des coûts et du financement: quels coûts le projet impliquera-t-il directement et indirectement et qui les assumera, à quel moment et de quelle manière? Comment a-t-on prévu de régler le problème du préfinancement?
- Calcul des prévisions concernant les visiteurs, recettes et dépenses basées sur des hypothèses clairement désignées.

Encadré 8: 1500 pages, dont 5 concernant le budget externe

À la lumière des questions auxquelles doit en priorité répondre une étude de faisabilité, on est d'emblée frappé par la forte coloration technique des études de faisabilité présentées en 1995. Un simple décompte des 1500 pages livrées montre que 80% d'entre elles sont consacrées aux aspects techniques (architecture, transports, etc.). Ces derniers l'emportent donc largement sur les aspects commerciaux (financement, marketing, organisation, etc.) qui représentent 14% des pages, ou ceux du contenu (6% des pages). Cet accent mis sur les aspects techniques était aussi lié à la détermination en partie inutile de détails qui ont par la suite pesé sur l'histoire de l'Expo (p. ex. choix relatifs aux navettes-catamarans Iris ou à la technique Tensegrity pour la construction de plateformes).

Le budget externe est par contre présenté sur un nombre de pages particulièrement modeste, soit cinq pages en tout. La publication de l'étude de faisabilité lui consacre trois pages qui, dans le message du Conseil fédéral du 22 mai 1996, se résument à six lignes.

Dans sa prise de position Francis Matthey, président de l'association Exposition nationale, admet que les critères utilisés par Becker/Gechter pour son évaluation de la qualité des études de faisabilité sont adéquats. Mais à ses yeux, il serait utopique de vouloir réaliser une étude de faisabilité qui satisfasse entièrement à ces critères. On ne peut ainsi, en début de projet, calculer sérieusement le nombre de visiteurs (par des études de marché) alors que le projet n'est pas connu du public. Le CDF admet que certains aspects ne peuvent être tirés au clair au début d'un grand projet. Mais l'analyse de Becker/Gechter a montré que les études de faisabilité réalisées comportaient des lacunes parfois graves pour chacun des aspects examinés. Les conclusions de Becker/Gechter sont les suivantes.

- Contexte institutionnel: la partie «Contenu» aborde certes la mission et le rôle du projet d'exposition sous plusieurs angles, mais ne fixe ni l'une ni l'autre. La définition du concept central doit donc être jugée insuffisante. Tel qu'il est prévu, le pilotage du projet est lui aussi insuffisant dès lors qu'il repose sur l'étude lacunaire de l'organisation.
- Analyse de marché: incluant tous les Suisses ainsi que les touristes des pays voisins, la définition du marché de l'Exposition nationale est admissible. L'analyse de la concurrence est par contre insuffisante: les deux études concernant le marketing et le sponsoring se contredisent et ne tiennent pas compte du fait que l'Expo est en concurrence totale avec les autres possibilités de consommation ou d'épargne. Les groupes cibles ne sont que sommairement définis, ce qui peut se justifier à ce stade de la planification et vu la volonté d'intéresser le plus grand nombre possible de Suisses. Toutefois, des études qualitatives et quantitatives sur le comportement des consommateurs auraient déjà dû avoir lieu à ce moment-là, de manière à offrir des données fiables pour les prévisions concernant les visiteurs. Aucune enquête sur le montant de l'entrée à l'Expo n'ayant été menée auprès des visiteurs potentiels, il n'a donc pas été possible de déterminer des élasticités-prix.
- Stratégie de développement: les parties «Procédures», «Environnement», «Sécurité et Sauvetage» ainsi que les études relatives aux transports traitent des questions d'approbations et d'autorisations nécessaires à l'Expo. Ces aspects sont correctement examinés. À noter par contre des lacunes en ce qui concerne la perspective de développement au niveau de l'organisation de l'Expo, point sur lequel l'étude de l'organisation ne se prononce pas. Seule la partie «Budget» contient des indications sur les effectifs auxquels il faut s'attendre, mais elle ne renseigne en rien sur la forme de l'organisation. La planification financière à long terme présente elle aussi des déficiences. Elle se base sur de fausses conditions de départ. Il est en outre surprenant qu'aucune analyse de scénario n'ait été effectuée.
- Plan-programme: du point de vue architecturale, l'étude expose avec soin les éléments devant constituer l'Expo ainsi que leur dimensionnement. Mais le concept artistique est vague, et ses éléments le sont aussi. À ce stade, il ne peut donc être question d'un programme de l'Expo.
- Plan d'organisation: L'étude consacrée au thème de l'organisation est l'une des plus faibles et soulève davantage de questions qu'elle ne donne de réponses. Elle demeure en particulier muette sur le développement à long terme. Aussi ne peut-on guère parler d'un plan de l'organisation et des effectifs.
- Plan des constructions et de l'aménagement des sites: Cet aspect est traité de façon étonnamment détaillée; la répartition de l'exposition sur les arteplages et l'helvétique ainsi que les liai-

sons entre ces éléments sont présentées de façon convaincante. Pourquoi l'helvétique⁸ a-t-elle été jugée réalisable malgré de sérieux doutes en matière de sécurité, et à quoi devait-elle finalement servir? Ces points restent peu clairs. Alors que la partie architecturale se distingue par son exhaustivité et sa précision, les coûts générés par les constructions proposées n'ont pas été traités avec autant d'attention. Ils englobent même les mesures d'infrastructure nécessaires bien qu'un point faible au niveau du traitement des eaux usées doive encore être réglé («Infrastructures sanitaires»). Quant aux études «Pavillons et infrastructures» et «Déplacements internes», elles présentent leur thème respectif sous un éclairage unilatéral, ignorant toute solution de rechange. Aucune comparaison de coûts n'est effectuée.

- Plan des coûts et du financement: La partie «Budget et financement» se fonde sur les estimations en partie fautive ou irréaliste des autres études. Elle procède en outre à une répartition entre «budget interne» et «budget externe», injustifiée à ce stade, d'où apparemment une suppression d'importants blocs de coûts. Il est dès lors difficile de savoir quels coûts l'Expo implique directement et indirectement, et surtout qui assumera leur couverture, les hypothèses avancées à ce titre étant inexactes.
- Calcul des prévisions: Alors que des techniques pointues de modélisation sont utilisées en ce qui concerne l'adaptation des capacités de transport à l'afflux des visiteurs, les prévisions concernant les recettes et les dépenses restent plutôt sommaires. Une telle différence de qualité apparaît aussi au niveau du traitement et de la qualification des hypothèses sur lesquelles se fondent les prévisions: la thématique des «Transports à l'échelle nationale» fait même l'objet d'une analyse de sensibilité, alors que les prévisions concernant les dépenses et les recettes subissent les conséquences fâcheuses d'hypothèses mal fondées.

3.1.2 Défauts formels, manque de clarté, contradictions

D'une manière générale, on peut dire que nombre des études partielles ne répondent pas à de simples exigences formelles. Souvent les auteurs et la tâche qui leur est assignée ne sont pas clairement cités, des condensés et des tables des matières font défaut. Sur les 20 études partielles, l'évaluation de Becker & Gechter juge que huit d'entre elles présentent des lacunes ou des erreurs:

- Contenu: Ce rapport aborde certes des thèmes d'actualité intéressants mais n'établit aucune corrélation avec le budget, le marketing ou la structure organisationnelle. Outre d'importantes lacunes, il présente à vrai dire deux concepts fondamentalement différents.
- Pavillons et infrastructures: L'étude à ce sujet est lacunaire. Aucune solution de remplacement n'est prévue en ce qui concerne le projet proposé et l'estimation des coûts. Malgré les multiples calculs de statique, cette étude ne peut contribuer à une prise rationnelle de décision.
- Infrastructures sanitaires (surfaces flottantes): Il s'agit d'un rapport très bref, rudimentaire, ne présentant pas d'alternative à la solution proposée et donnant plutôt l'impression d'une offre que celle d'un examen de faisabilité.
- Déplacements internes: Le rapport à cet égard est insatisfaisant. D'importants aspects liés à l'utilisation de la Serpentine (solution proposée) restent dans l'ombre, notamment une com-

⁸ L'helvétique était une île flottante prévue au centre des sites de l'exposition, sur le lac de Neuchâtel. Elle n'a cependant pas été réalisée (l'helvétique n'était déjà plus planifiée dans le budget 1999, alors que, officiellement, le projet a été abandonné au mois d'août 2000).

paraison des coûts avec ceux d'autres solutions. On peut par ailleurs se demander pourquoi l'helvétique a été jugée réalisable malgré les réserves émises sur le plan de sa sécurité.

- Budget et financement: Ce rapport devait constituer l'une des pierres angulaires de l'étude de faisabilité. Il ne répond cependant nullement à cette attente. Il ne fait en particulier aucune comparaison avec des manifestations de même envergure, notamment l'Exposition nationale de 1964 à Lausanne. Les espoirs mis dans le financement privé laissent toutefois supposer que l'on s'est référé à l'Expo 1964 (cf. encadré 6). Le budget est partiellement en contradiction avec les estimations, recommandations et résultats d'autres études. Par ailleurs, un certain nombre d'évaluations et de calculs suscitent des doutes en raison de lacunes dans la structure des coûts. La répartition entre budget interne et budget externe est inappropriée au moment du rapport. Il est dès lors difficile de savoir quels coûts l'Expo implique directement et indirectement, et surtout qui en assumera la couverture, les hypothèses avancées à ce titre étant inexactes.
- Sponsoring: Bien que l'étude de marketing traite déjà du sponsoring, ce dernier fait l'objet d'une étude à part. Portant aussi sur l'accord de licences et les concessions, cette étude se perd pour une bonne part en lieux communs. Aucune enquête auprès des sponsors potentiels n'a été menée; la provenance des chiffres mentionnés est peu claire. Certaines erreurs grossières confirment la mauvaise impression que donne ce rapport.
- Organisation: Cette étude est insuffisante. Elle propose une seule forme d'organisation mais ne motive aucunement ce choix. Telles qu'elles sont prévues, les doubles responsabilités conférées aux membres de la direction semblent problématiques. Les formes juridiques proposées ne s'accompagnent d'aucun examen de leurs conséquences du point de vue du droit de la responsabilité civile et du droit fiscal. L'aspect de la durée n'est pas non plus évoqué.
- Risques et assurances. Le procédé, la méthode et les résultats de cette étude sont peu clairs. Il semble plutôt s'agir d'une esquisse d'offre, et même à ce titre ce rapport est trop rudimentaire, incomplet et difficile à suivre.

L'étude de faisabilité telle qu'elle a été publiée constitue une synthèse des différents rapports de faisabilité. Brillante par sa forme, elle reproduit néanmoins les manques de précision et les contradictions des études de base et crée quelques points faibles supplémentaires. Du point de vue du contenu, la synthèse est donc elle aussi trop peu convaincante par rapport à son objectif.

Becker & Gechter concluent en résumé que, tant sur le plan formel que matériel, les études de faisabilité de 1995 ne correspondent que partiellement au standard que requiert une prise rationnelle de décisions pour un projet d'une telle dimension.

Rudolf Burkhalter voit rétrospectivement dans l'étude de faisabilité une tentative impossible de montrer la praticabilité technique d'un «concept techniquement irréalisable». Il explique le fort accent mis par l'étude de faisabilité sur les aspects techniques par les leçons que les anciens responsables de l'Expo avaient tirées de l'échec de CH91. Le souci du détail présent dans les études de faisabilité concernant la construction, la planification et l'environnement explique que les projets d'Expo 01/02 n'aient pas été rejetés en votation populaire.

Encadré 9: Quatre pour mille du produit intérieur brut

Par rapport à la capacité économique de la Suisse, le coût d'Expo.02 est assez proche de celui de l'Exposition nationale de 1964 à Lausanne, soit quatre pour mille du produit intérieur brut (PIB). Comme le montre la comparaison horizontale avec les précédentes Expositions nationales (annexe 8), l'équivalent de deux à trois pour mille du PIB ont également été investis pour les quatre premières Expositions nationales. Les coûts d'une future exposition de ce type se situeront dans un ordre de grandeur comparable.

La comparaison avec des Expositions nationales antérieures est difficile du fait que le financement n'est que partiellement documenté. L'Expo de 1964 permet néanmoins d'esquisser une comparaison quant à la structure des dépenses (annexe 7). À noter que l'Expo 1964 disposait elle aussi d'une sorte de budget externe. Au budget proprement dit, d'un montant de 187 millions de francs, s'ajoutaient ainsi 50 millions que l'économie privée avait investis directement dans ses propres expositions. Le plus grand écart entre le budget des recettes d'Expo.02 et celui de l'Expo 1964 apparaît au niveau des recettes diverses (24 % des recettes pour l'Expo 1964, contre seuls 4 % pour Expo.02). En 1964, ce poste englobait les articles suivants: recettes du transport interne (12,7 millions), loterie (5,3 millions), recettes de concessions (21,4 millions), recettes provenant du Mésoscaphe (0,9 million), parking et hôtellerie (7,6 millions) et produit divers (8,5 millions). Couplées au «sponsoring» (qui en 1964 n'existait pas encore sous ce nom) et au «budget externe», les recettes diverses couvraient en 1964 plus de la moitié du budget total. Pour Expo.02, ces trois postes réunis n'ont représenté que 27% de l'ensemble des recettes.

3.2 Suivi insuffisant des études de faisabilité

Le fait que les études de faisabilité n'aient pas répondu aux règles de l'art tient en partie à des insuffisances au niveau des conditions d'exécution. Les analyses du CDF montrent également que les résultats des études de faisabilité n'ont pas fait l'objet d'une discussion suffisamment critique.

3.2.1 Insuffisances au niveau des conditions d'exécution

Le Conseil fédéral n'a pas suivi d'assez près les études de faisabilité de 1995. En premier lieu, il a renoncé à une évaluation systématique des trois projets soumis à la discussion (Genève, Tessin, Pays des Trois-Lacs) et s'est prononcé en faveur du projet des Trois-Lacs (cf. ch. 2.1.1) sans procéder à un examen de faisabilité. Ensuite, il a chargé l'Association Exposition nationale de faire exécuter une étude de faisabilité à ses propres frais certes, mais lui a laissé pratiquement carte blanche et s'est limité à énumérer les points à examiner («Ce projet portera notamment sur les domaines suivants: 1. Stratégie générale, 2. Structure d'organisation, 3. Sites, 4. Transports, 5. Environnement, 6. Contenus et modes d'exposition, 7. Fonctionnement, 8. Cadre légal, 9. Marketing, information, communication, 10. Cadre budgétaire, 11. Calendrier, 12. L'après-expo»; arrêté du Conseil fédéral du 30 janvier 1995).

Pour sa part, l'association n'a pas non plus fixé les conditions nécessaires à l'exécution des examens de fiabilité. Comme le montre la chronique de l'Expo (p. 35 ss.), on ne disposait pas encore d'un projet d'exposition pouvant être soumis à un examen critique de faisabilité. L'idée des concepteurs, Laurent Geninasca, Michel Jeannot et Luca Merlini, s'est en plusieurs points révélée irréaliste.

sable⁹. Dans le cadre de l'étude de faisabilité, les experts Burkhalter et Ugolini ainsi que les mandataires pour les études partielles ont d'abord dû élaborer en collaboration avec les responsables du projet un concept susceptible de rallier une majorité des organes responsables. Les aspects propres à l'examen critique de la faisabilité ont en conséquence été négligés.

3.2.2 Manque de débat

Une fois disponibles, les études de faisabilité n'ont pas été suffisamment discutées:

- Considérant les examens de faisabilité avant tout comme un moyen de vendre le projet Expo.01 au public, l'Association Exposition nationale n'a elle-même pas débattu des résultats de façon critique. Les protocoles du Comité stratégique ne contiennent aucune information relatant une discussion traitant des aspects budgétaires de l'étude de faisabilité et du budget externe. Certes, le protocole de la séance du 19 décembre 1995 (Ordre du jour 2 : Présentation du rapport de l'étude de faisabilité) contient un point «discussion du budget». Néanmoins, le protocole ne fait mention d'aucune discussion liée à ce point. Selon ce dernier, la discussion traitant de la structure du rapport s'est arrêtée au chapitre 9 inclus, alors que les aspects financiers sont traités dans le chapitre 10. De plus, le protocole relève que l'avant projet avait été envoyé la veille, par express, aux participants de la séance et que certains ne l'avaient pas reçu à temps. Dès lors, des photocopies de l'avant-projet ont encore dû être faites pendant la séance. Vis-à-vis de l'extérieur, l'association n'a utilisé que la synthèse de l'analyse de faisabilité. Dans le contexte de la conférence de presse du 13 février 1996 sur la présentation de l'étude de faisabilité, le protocole de la séance du Comité stratégique du 18 janvier 1996 note: «Si les journalistes demandent les études spécifiques sur les secteurs étudiés, elles ne seront pas données afin d'éviter un danger de fausse interprétation.» (p. 5)
- Conformément aux directives du DFE, l'administration fédérale a disposé de cinq semaines pour donner son avis sur l'étude de faisabilité. Les offices concernés ont concentré chacun leur attention sur les points qu'ils estimaient importants et ont à cette occasion apporté une critique absolument essentielle. Cette dernière n'a cependant pas débouché sur une vue d'ensemble des problèmes de financement et d'organisation.
- Apparemment, les abondantes études de faisabilité n'ont jamais été mises en circulation au sein de la commission préparatoire CSEC. Selon les procès-verbaux des séances, les débats de la CSEC ne se réfèrent jamais directement à ces études.

Cette carence de débat ne se limite pas aux études de faisabilité proprement dites. Pourtant évidents à la lecture de la synthèse, certains points critiques du concept d'Expo 2001 (tel qu'il s'appelait à l'époque) n'ont jamais été abordés en tant que thèmes de discussion au sein de l'association, ni par le Conseil fédéral ou l'administration, pas plus qu'au Parlement:

- Le concept de la région des Trois-Lacs comportait des risques élevés. La répartition en plusieurs sites rendait le projet complexe. De plus, elle excluait pratiquement la possibilité d'opérer des coupes, des raisons de politique régionale ne permettant matériellement pas de supprimer l'un des sites. Construire sur le lac posait des problèmes juridiques puisque les lois helvétiques l'interdisent en temps normal. Le nombre d'acteurs impliqués supposait des problèmes de coordination.

⁹ Les distances prises par rapport au concept initial conduisirent à un conflit avec les auteurs Geninasca, Jeannot et Merlini, dont le travail a finalement été indemnisé par des honoraires supplémentaires à hauteur de 150'000 francs.

- Le rôle des divers acteurs (Confédération, cantons et communes d'implantation, autres cantons et communes, Association Exposition nationale, économie) n'était pas clairement défini.
- Le principe du financement privé (budget externe) n'avait pas été analysé de manière critique. Cette omission s'est révélée particulièrement fâcheuse. A posteriori, l'histoire de l'Expo peut être qualifiée de «course au budget externe».

Le problème du préfinancement (encadré 10) n'avait lui non plus fait l'objet d'un débat approprié.

Encadré 10: Régler ses factures aujourd'hui et assurer leur financement demain?

Lors d'un projet tel que l'Expo, les dépenses augmentent fortement dès le début de la construction, si ce n'est plus tôt. La sponsorship et la vente des billets ne produisent leurs recettes que bien plus tard. Dans ces circonstances, un préfinancement doit répondre à des exigences particulières afin d'éviter des problèmes de liquidités. Ni l'étude de faisabilité, ni sa version publiée ou le message de 1996 n'évoquent cette question, qui n'a en outre joué qu'un rôle mineur dans la discussion sur les analyses de faisabilité. On peut en partie en rechercher la cause dans le concept du budget externe. Si ce dernier avait fonctionné, les exigences en matière de préfinancement auraient pour le moins été plus modérées.

Expo.01 a rapidement connu des problèmes de liquidités. Les négociations avec les grandes banques à propos d'un crédit n'ont pas abouti en raison des incertitudes quant aux recettes attendues. Un crédit bancaire de l'Expo ayant en outre généré des frais supplémentaires, le CDF a estimé plus judicieux que, lors du passage à Expo.02, la Confédération mette des prêts appropriés à la disposition de l'Expo. Par la suite, les banques se sont elles aussi déclarées prêtes à mettre un crédit de 160 millions de francs à la disposition d'Expo.02.

3.3 Défauts des analyses de faisabilité d'Expo.02 quant à l'évaluation des recettes

Le rapport Becker/Gechter sur la faisabilité examine à la fois les études de faisabilité de 1995 et les rapports qui ont servi de base au rapport sur la faisabilité d'Expo.02, lequel a été soumis au Conseil fédéral en janvier 2000. Ces rapports ne constituent pas des études de faisabilité proprement dites, le projet ayant déjà progressé sensiblement à ce moment-là. Mais comme ils évoquent aussi l'hypothèse d'un abandon du projet Expo.02, on peut les analyser sous le même angle que des études traditionnelles de faisabilité.

Ces rapports sont de meilleure facture que les études de 1995. Ils n'en présentent pas moins d'importants défauts, en partie imputables à la pression des délais. En particulier deux domaines importants, soit les recettes de la sponsorship et de la vente des billets, ne sont pas suffisamment clarifiés. Pour fonder la décision concernant la poursuite du projet d'exposition, il aurait fallu combler ces lacunes et examiner plus à fond l'option consistant à abandonner le projet.

- Le rapport «Optimal project and concept in support of task forces in search for economies» de l'entreprise Grant Leisure Group (GLG) propose pour la première fois des comparaisons concrètes entre l'Expo et d'autres grands événements. L'examen des sites de l'Expo est réalisé de manière approfondie et cohérente. Les estimations concernant la billetterie (ticketing), élaborées par la Direction marketing de l'Expo et approuvées par l'entreprise GLG, présentent par contre des inexactitudes et ne sont pas convaincantes (cf. 9.3).

- Le second rapport de l'entreprise GLG s'intitule «Advice on 'no limits' scenarios». Par une vaste analyse de scénarios, il tente de limiter le coût total de l'Expo à un milliard de francs, ce qui s'est néanmoins révélé impossible. Il s'agit cependant d'une étude importante qui a notablement influencé la suite des travaux liés à l'Expo.
- Le rapport Hayek sur «l'état général de la situation actuelle d'Expo.01» et ses annexes constituent un document clé parmi les études soumises au Conseil fédéral au début de l'année 2000. Les problèmes existants sont abordés franchement et les propositions élaborées de manière professionnelle. Dans le domaine de l'analyse des coûts, ce document doit être considéré comme une excellente étude. Du fait de la pression du temps qui a pesé sur sa réalisation, les évaluations dans le domaine de la sponsorship et de la billetterie n'ont cependant pas été suffisamment approfondies. Ces évaluations qui devaient constituer une base pour le lancement d'Expo.02 comportaient des attentes irréalistes en matière de recettes (cf. ch. 9.2 et 9.3). Ce rapport aurait en outre pu examiner l'abandon du projet de manière plus détaillée.
- Le rapport Expo.02 au Conseil fédéral – première partie «Résumé et conclusion» – contient en substance les résultats présentés par l'entreprise GLG, plusieurs domaines posant des problèmes étant toutefois à peine effleurés, voire supprimés.
- Le rapport Expo.02 au Conseil fédéral – deuxième partie «Rapport» – comprend, outre une expertise concernant les effets de l'Expo sur l'économie et le marché du travail, également les résultats obtenus par l'entreprise GLG et divers groupes de travail. Ici aussi, on remarque une tendance à présenter certains domaines critiques en enjolivant les chiffres ou en manquant de transparence, notamment pour ce qui est des questions budgétaires. Aussi l'étude ne contribue pas assez à prendre une décision fondée quant à l'attribution de moyens financiers supplémentaires à Expo.02 et doit être jugée insuffisante.

3.4 Leçons à tirer des études de faisabilité

Le rapport Becker/Gechter sur la faisabilité fournit plusieurs enseignements sur les études de faisabilité. Divers points concernent les exigences d'ordre professionnel: les inscriptions au budget doivent se faire selon des méthodes avérées d'économie d'entreprise (approche à contre-courant, budget à base zéro) et s'appuyer sur un plan comptable usuel ; les évaluations, hypothèses et données fondées sur l'expérience seront évidemment désignées en tant que telles et justifiées ; dans la mesure où les conditions le permettent, il convient d'utiliser des analyses de scénarios ; pour chaque domaine partiel il faut établir un plan de mesures et un calendrier, ces éléments étant dans l'idéal résumés en un plan de projet partiel. Il s'agit par ailleurs de respecter les principes du travail scientifique. Enfin et surtout, il importe de satisfaire à de simples exigences formelles: chaque étude partielle doit comporter un condensé («Executive Summary») ainsi que les répertoires nécessaires (contenu, figures, tableaux). Ces exigences d'ordre professionnel ne sont pas résumées sous forme de «leçon à tirer» puisqu'il s'agit en fait d'évidences. Les études de faisabilité de 1995 montrent toutefois que ces «évidences» n'apparaissent pas toujours comme telles.

L'ensemble des études de faisabilité d'un grand projet doit couvrir tous les aspects fondamentaux du projet.

Les aspects fondamentaux comprennent toutes les questions devant nécessairement être clarifiées avant le début des travaux: contexte institutionnel, analyse de marché, stratégie de développement, plan-programme, plan d'organisation et des effectifs, plan des coûts et de l'aménagement

du ou des sites, plan des coûts et du financement et calcul des prévisions. En ce qui concerne la stratégie de développement, il convient en particulier d'intégrer également les réglementations légales à observer en matière d'acquisitions.

Dans le cadre d'études de faisabilité, le projet doit être comparé avec des manifestations semblables et/ou passées.

Dans le cas d'une Exposition nationale, il s'agit surtout de données sur des Expositions nationales précédentes et des expositions comparables à l'étranger, telles des expositions universelles.

Quant à la comparabilité, les principaux indicateurs sont ceux qui placent les chiffres du projet face à des valeurs économiques. Une comparaison d'éléments du projet doit toujours s'insérer dans le contexte général du projet.

4 Expo.01: des déficits structurels ont conduit à l'impasse

Expo.01/02 était un grand projet, impliquant une forte interaction entre les pouvoirs publics et le secteur privé. L'organisation de cette interaction et les leçons à en tirer sont présentées dans ce chapitre pour Expo.01 (phase préliminaire comprise) et au chapitre 5 pour Expo.02. Nous sommes partis de la question essentielle de savoir pourquoi la Confédération avait dû payer pour l'Expo un multiple de la somme initialement prévue. Nous avons dû analyser à ce propos la thèse selon laquelle il existait des aspects structurels et procéduraux pouvant expliquer la grande différence entre la planification et la réalité. Les explications ci-après s'appuient principalement sur les résultats du rapport Interface.

Dans cette analyse, nous établissons une distinction entre l'organisation structurelle et l'organisation fonctionnelle de l'Expo:

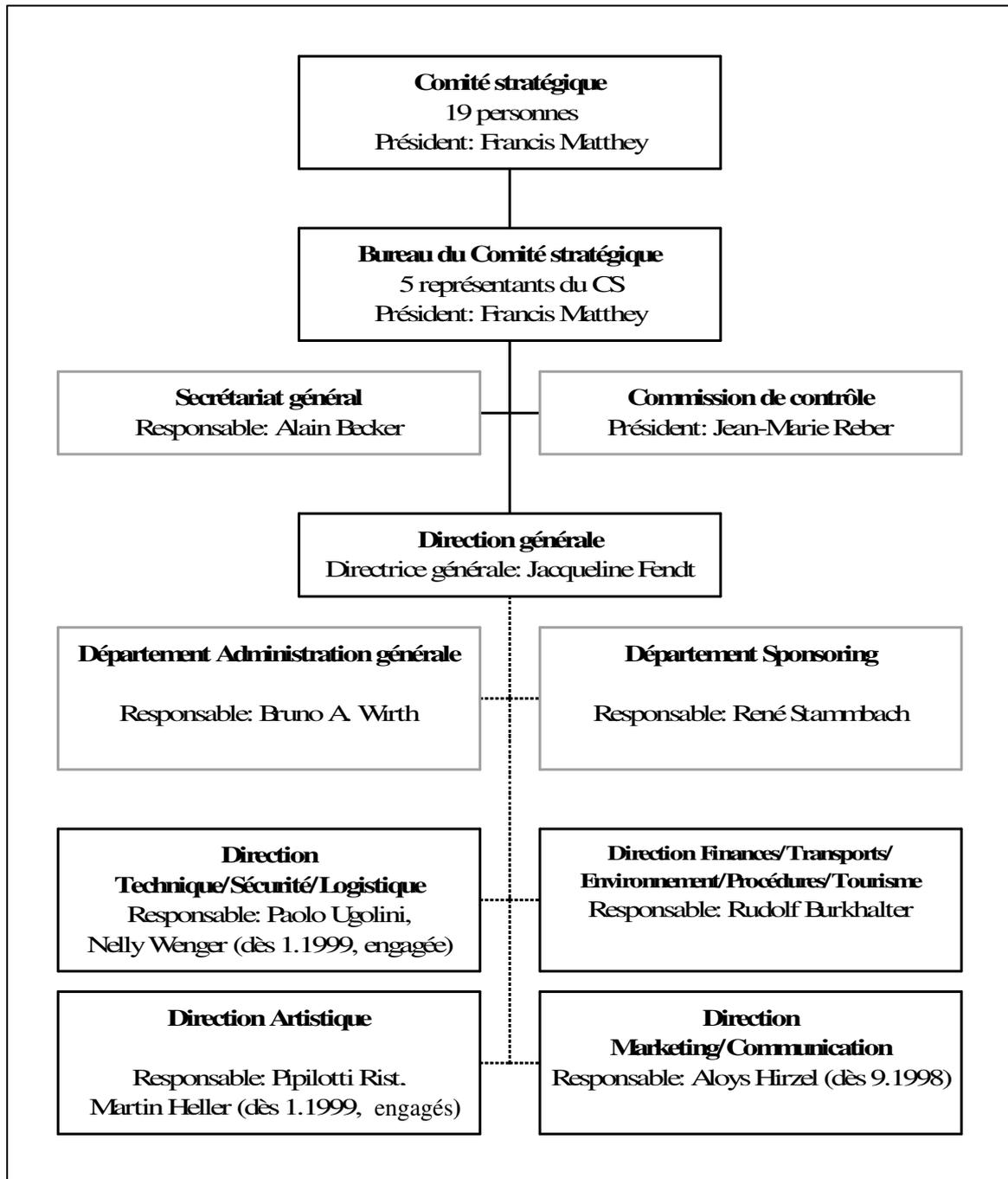
- L'organisation structurelle définit les attributions, les pouvoirs de direction ainsi que les aspects de délimitation, de forme et de fond relatifs aux compétences. L'organisation structurelle peut être consignée concrètement dans des organigrammes, des cahiers des charges, des documents régissant le partage du travail entre les différents acteurs, etc. Dans son rapport, Interface décrit, analyse et évalue cette organisation structurelle pour les phases successives de l'Expo.
- L'organisation fonctionnelle représente la manière dont des prestations déterminées sont fournies au sein de l'organisation structurelle. Concrètement, elle englobe les processus d'accomplissement des tâches qui sont intervenues au cours de la préparation et de l'exécution de l'Expo. Ces processus peuvent être liés, entre autres, à des instruments de conduite.

4.1 Les types d'organisation choisis étaient en principe judicieux

Dans son rapport, Interface arrive à la conclusion que les types d'organisation choisis étaient en principe judicieux. Le CDF ne partage pas cet avis en ce qui concerne le jugement de la forme juridique de l'association. Si l'on considère les différents organigrammes de l'Expo au fil de leur évolution, on peut, selon le rapport d'Interface, faire le constat suivant:

- Le type d'organisation choisi pour l'Expo est formellement correct. La structure ad hoc de la phase préliminaire a rempli son but, qui était d'impliquer les acteurs politiques concernés. L'organigramme en vigueur dans la phase Expo.01 (Figure 4) montre un développement logique au niveau opérationnel.
- La forme juridique de l'Association peut être considérée comme appropriée. Aucune autre forme juridique n'aurait permis la flexibilité requise au cours du projet. Certes, on peut argumenter que cette flexibilité n'aurait pas été nécessaire s'il avait été possible d'éviter les problèmes. Tout bien considéré, force est toutefois d'admettre que les grands projets limités dans le temps posent inévitablement des problèmes d'organisation. Par conséquent, il est important que leur structure soit suffisamment flexible.
- Malgré tous ces problèmes de forme, la structure choisie a toujours garanti le respect de la liberté artistique. Cet aspect ne saurait être négligé pour une manifestation telle qu'une Exposition nationale.

Figure 4: Structure de l'Association Exposition nationale pendant Expo.01



Source: Rapport Interface, p. 35

Dans son rapport, Interface justifie de la manière suivante l'adéquation de la forme juridique de l'Association comme organe responsable de l'Expo:

- L'association est une construction juridique si simple qu'il est facile de la modifier et qu'elle peut, par conséquent, être adaptée avec une grande souplesse en fonction des besoins.
- L'Association Exposition nationale constitue un exemple particulier de cette liberté de forme extrêmement grande. Le Comité stratégique, en tant qu'organe «le plus puissant» de l'Associa-

tion, pouvait, selon les statuts, être composé de membres qui ne faisaient pas partie de celle-ci. Les statuts définissaient ses membres comme des représentants d'institutions. Cette forme juridique avait l'avantage de montrer une grande souplesse d'adaptation dans le contexte concret des forces en présence; on a modifié les statuts à différentes phases du processus, parfois pour poser les conditions nécessaires aux décisions de la Confédération, parfois pour en permettre l'exécution.

- Pour des raisons traditionnelles et culturelles, la forme juridique de l'association se prête à ce type de grande manifestation temporaire.
- L'association selon le droit suisse laisse une grande marge de manœuvre au niveau de sa structuration et prévoit des procédures très simples, tout en garantissant, en tant que substrat de responsabilité, une grande sécurité aux personnes impliquées. Aucune autre forme juridique (mise à part la société simple, qui ne saurait intervenir ici à cause des grands risques qu'elle implique en matière de responsabilité) n'aurait autorisé une telle souplesse. Toute autre forme juridique (par exemple une SA) aurait plutôt posé des problèmes supplémentaires dans la phase de crise, sans garantir par ailleurs d'en éviter d'autres.

Dans son rapport, Interface considère que le principal inconvénient de la forme juridique de l'association réside dans l'imprécision de la responsabilité financière. Celle-ci doit être définie de manière séparée, claire et stricte pour de grands projets de ce genre. L'assemblée générale, en tant qu'organe suprême, ne convient pas non plus pour assurer cette responsabilité de manière efficace. Dans le cas de l'Expo, des instruments de contrôle complexes ont d'ailleurs été mis en place à différents niveaux. Cela est donc aussi possible au sein d'une organisation dont la forme juridique est l'association.

Encadré 11: Société d'exploitation EXPOGESTION SA

Dans l'étude de faisabilité, il avait été prévu que la structure d'organisation entrant en vigueur en 1997 pour Expo 2001 se fonderait sur deux unités, à savoir:

- une organisation de conduite stratégique sous la forme de l'Association EXPO 2001,
- une société d'exploitation et de gestion sous la forme de la société anonyme EXPOGESTION SA.

Le capital social d'EXPOGESTION SA devait être souscrit, d'une part, par l'Association EXPO 2001 et, d'autre part, par des actionnaires privés, 51% des droits de vote devant rester en possession de l'Association. Une majorité du Comité stratégique refusa toutefois la constitution de la société anonyme lors de l'élaboration de nouveaux statuts en novembre 1996, et cela pour des raisons politiques. Premièrement, les membres faisant partie de cette majorité voulaient conserver leur influence sur l'organisation; deuxièmement, ils considéraient qu'une société anonyme était justement un peu trop anonyme; troisièmement, ils ne voyaient dans la fondation d'une SA aucun avantage substantiel au niveau du financement par des sponsors.

Le CDF est plus critique qu'Interface quant à la forme juridique de l'association. Les avantages cités ci-dessus n'interviennent en effet que si la flexibilité de l'association n'est pas mise à profit pour retarder des décisions et des clarifications nécessaires. C'est toutefois justement ce qui s'est passé lors d'Expo.01. Grâce à la flexibilité de l'association, cette phase a pu perdurer si longtemps bien que le financement n'en fût pas assuré. Si l'on avait fondé, comme prévu, une société d'ex-

ploitation sous la forme d'une société anonyme (Encadré 11), de nombreux aspects essentiels du financement auraient dû être clarifiés dès le début, à cause de la dotation en capital que nécessite cette forme juridique. Si, par exemple, les entreprises privées n'avaient pas été disposées à entrer, pour une part adéquate, dans le capital social, l'espoir d'une exposition principalement financée par l'économie aurait été tué dans l'œuf. La flexibilité de l'association a permis de repousser ces questions à plus tard, ce qui s'est révélé par la suite être un inconvénient extrêmement coûteux de cette forme juridique.

4.2 Trop forte mise à l'épreuve des structures de milice et de mandats

Où se trouvait donc le problème au niveau de l'organisation, puisque les conditions formelles étaient bel et bien adéquates? Dans son rapport, Interface distingue deux problèmes principaux, internes à l'Expo. Un troisième problème réside dans le lien avec la Confédération, qui est discuté au paragraphe 4.3.

4.2.1 Trop forte mise à contribution des structures de milice dans le Comité stratégique

Un important problème d'organisation résidait dans la constitution des différents organes. L'organe central était le Comité stratégique, constitué selon un système de milice, avec une forte représentation des cantons et des communes abritant les sites de l'exposition. La composition et le fonctionnement de cet organe prêtent le flanc à la critique suivante:

- La capacité du Comité stratégique n'était pas suffisante en termes de temps et de connaissances spécifiques. Le Bureau, qui aurait pu théoriquement assurer une plus forte surveillance des directions, n'était pas doté des compétences requises à cet effet. La tentative de lui fournir ces compétences aurait probablement échoué pour des raisons politiques, les membres du Comité stratégique craignant de perdre une partie de leur pouvoir. Les interviews réalisées renforcent cette interprétation.
- Les états-majors, qui auraient pu assister le Comité stratégique (le secrétariat dans la phase préliminaire, le secrétariat général dans la phase Expo.01), n'étaient pas en mesure de le faire. D'une part, ils ne disposaient pas des ressources (en termes de temps et de connaissances spécifiques) nécessaires à cet effet, d'autre part, leur poids était trop faible, comparé à celui de la Direction générale, pour être pris au sérieux par les décideurs.
- L'économie n'était pas représentée dans le Comité stratégique. L'absence des représentants de l'économie peut étonner après coup, mais dans le contexte de l'époque, elle était tout à fait compréhensible d'après la logique de l'Expo. Cette dernière devait fournir à l'économie une plate-forme de participation à des projets intéressants. Une représentation de l'économie au niveau de la conduite stratégique n'était pas impérativement nécessaire à cet effet (tel n'est pas non plus le cas dans de nombreuses manifestations culturelles recevant un soutien substantiel de l'économie). La seule condition pour la réussite de cette stratégie résidait dans une réalisation attrayante de la plate-forme, donc d'une offre qu'il valait la peine de saisir. Ce fut principalement l'absence d'une telle offre, ou de sa commercialisation, qui conduisit aux problèmes financiers d'Expo.01, et non pas tant une sous-représentation de l'économie dans le Comité stratégique.

La question se pose de savoir pourquoi le Comité stratégique n'a pas été réorganisé entre la phase initiale et la phase de développement. Les interviews fournissent une explication à ce propos:

- Les membres du Comité stratégique voulaient participer à la conception du projet, et cela en tant que membres des autorités politiques qu'ils représentaient. L'analyse de l'aspect juridique formel a révélé que cette attitude s'est nettement répercutée en différents points des statuts et du mandat de l'Association. Les personnalités politiques se considéraient comme les représentants des cantons, des régions et des villes qui voulaient faire valoir leur influence. Sur cette base, il est compréhensible que les responsables ont eu des difficultés à prendre leurs distances par rapport à leurs idées et à en déléguer davantage la réalisation. Considérée sur le plan purement formel, la structure de l'organisation ne laisse pas apparaître aussi fortement cette coloration politique, qui est toutefois très importante pour la compréhension de sa réalisation concrète.
- En outre, force est de constater que le Comité stratégique ne représentait pas un organe homogène. Il était plutôt en désaccord au sujet de la professionnalisation de l'Expo (voir par exemple la question d'une SA d'exploitation). Parallèlement, les intérêts régionaux avaient toujours tendance à s'imposer, comme les interviews ont permis de le constater. Dans ce contexte, il est compréhensible qu'une certaine distance au niveau de la conduite stratégique et de sa délégation, par exemple à un bureau doté de compétences élargies et renforcé au niveau de ses ressources, n'a pas été prise en considération. Force est toutefois de constater aussi l'absence de toute tentative explicite dans ce sens. Manifestement, les personnes concernées se sont trop peu posé ou ont sous-estimé le problème de la conduite stratégique.

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, la responsabilité générale de l'Expo est restée fragmentée jusqu'à la crise de 1999: les membres du Comité stratégique se sentaient responsables des aspects qui leur étaient proches. Le Bureau du Comité n'était pas explicitement chargé d'assumer la conduite stratégique globale. Depuis la nomination de la Directrice générale le 3 mars 1997, le Comité stratégique pouvait très bien déléguer de nombreuses tâches opérationnelles. La responsabilité globale du projet restait toutefois formelle, la taille et l'hétérogénéité du Comité stratégique l'empêchant de fait d'assumer cette tâche. Signalons également qu'avant 1999 il n'existait personne (pas même la Confédération) qui aurait pu combler cette lacune.

4.2.2 Trop forte mise à contribution des structures de mandat dans les Directions

Selon le rapport d'Interface, un autre problème organisationnel important résidait dans la composition des Directions, malgré l'absence d'erreur formelle à cet égard:

- La plupart des membres des Directions l'étaient sur mandat à temps partiel, les directeurs ne se trouvant que rarement sur place.
- Bien qu'il faille reconnaître l'impossibilité de tout engagement ferme, surtout dans la phase préliminaire, il eût fallu, pendant la phase d'Expo.01, accompagner la professionnalisation à l'échelon de la Direction générale (engagement d'une Directrice générale) d'une mesure similaire au niveau des Directions (engagement ferme et concentration sur un site).
- Certains mandataires géraient des tâches les unes après les autres ; tâches qui n'auraient pas dûes être accomplies par les mêmes personnes. C'est ainsi que les principaux mandataires des études de faisabilité, Rudolf Burkhalter et Paolo Ugolini, ont été, par la suite, appelés à la Direction générale d'Expo.01 (Direction des finances et Direction technique).

- Les entreprises des directeurs travaillant sur mandat reçurent à leur tour des mandats (pour la mise à disposition du «back-office» des directeurs). Il s'ensuivit un conflit d'intérêts pour ces directeurs, qui étaient responsables de contrôler la fourniture des prestations de leurs propres entreprises.
- La question de savoir si tous les postes ont été occupés par des personnes qui disposaient des qualifications nécessaires n'a pas été poursuivie. A ce sujet, il convient de retenir que l'offre de spécialistes, possédant ces qualifications, est restreinte. Peut-être que des personnes qualifiées, dans la planification et la réalisation de grandes expositions, devraient également être recrutées à l'étranger.

4.3 Gestion efficace des aspects juridiques et des contrats, malgré quelques points faibles

Le rapport Kaufmann analyse la gestion des aspects juridiques et des contrats d'Expo.01 et la qualifie d'efficace dans son ensemble.

- L'organisation et les tâches du service juridique d'Expo.01 avaient été déléguées à des avocats externes. Les interfaces avec l'organisation étaient garanties à tous les niveaux, et la qualité de la prestation fournie par les avocats externes peut être qualifiée de bonne.
- La coordination opérationnelle des aspects juridiques fut déléguée à un conseil externe. La coordination des avocats et des spécialistes, contrôle des mandats et des coûts compris, peut être considérée comme bonne, compte tenu des conditions difficiles (quatre législations cantonales) et des procédures à respecter pour les appels d'offres.
- Le concept des contrats cadres élaborés par le coordinateur juridique d'Expo.01 contribua lui aussi considérablement à une réalisation efficace de l'Exposition nationale sur le plan juridique.

Ces points positifs ne sauraient toutefois cacher le fait que la responsabilité stratégique et opérationnelle des questions juridiques relatives à Expo.01 n'a été assumée que de manière insuffisante par la Direction et que celle-ci ne disposait pas de tous les instruments de contrôle nécessaires. Une partie des responsabilités juridiques stratégiques avait en outre été déléguée à la Commission de contrôle pour l'adjudication des mandats, qui n'avait que des compétences consultatives.

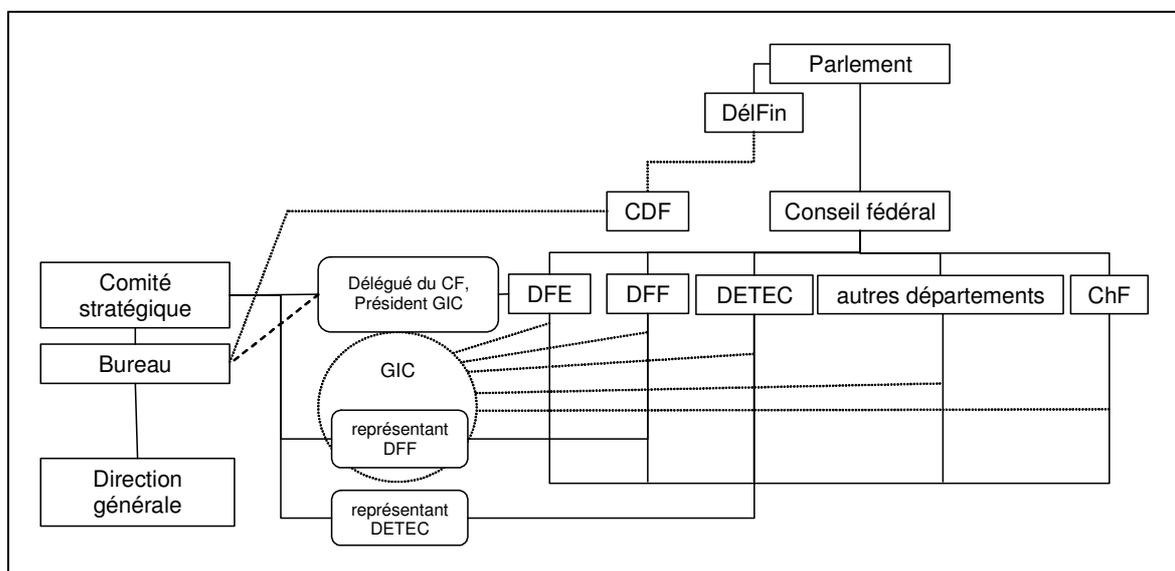
On constatera en outre que les contrats de travail et de mandats conclus pendant Expo.01 pour des fonctions importantes ne distinguaient pas suffisamment entre les prestations et les contre-prestations. Le grand nombre de contrats de conseil aurait nécessité, du côté du mandant, une gestion expérimentée dans les activités de contrôle complexes. Le Comité stratégique et la Direction générale n'étaient pas en mesure d'assumer cette tâche opérationnelle pendant la phase initiale du projet. Ainsi, il n'a pas été possible d'éviter les doublons et les surcoûts. Certains contrats de conseil ne prévoyaient même pas le contrôle et la surveillance des prestations à fournir. Les contrats de conseil conclus avec les entreprises de certains directeurs posaient un problème particulier. Le contrôle et la surveillance de la prestation à fournir devant être assumés par les directions concernées, les directeurs impliqués devaient donc se contrôler eux-mêmes.

4.4 Trop faible lien entre l'Expo et la Confédération

4.4.1 Manque de ressources et de savoir-faire

Pendant la phase d'Expo.01, la Confédération était représentée dans les deux organes stratégiques (Comité stratégique et Bureau, voir Figure 5). Elle avait trois représentants dans le Comité stratégique, dont le délégué du Conseil fédéral. Ce dernier était aussi représenté au sein du Bureau, où les statuts ne lui octroyaient toutefois qu'une fonction consultative. Les deux autres représentants de la Confédération étaient, pour l'un, un membre du DETEC et, pour l'autre, un membre du DFF, le second représentant simultanément son département dans le groupe interdépartemental de coordination GIC.

Figure 5: Lien entre la structure de l'association et la Confédération pendant Expo.01



Source: Rapport Interface, p. 43

En ce qui concerne ce lien entre l'Expo et la Confédération, le rapport d'Interface constate d'importantes déficiences structurelles:

- Le lien organisationnel avec la Confédération n'était pas suffisant pendant la phase préliminaire et durant Expo.01. Le manque de séparation entre la fonction de surveillance et les projets de la Confédération se révéla bel et bien être une erreur: le délégué disposait de trop peu de ressources pour assumer les deux tâches.
- Le délégué du Conseil fédéral avait en outre trop peu de poids par rapport à l'administration fédérale: après le changement à la tête du Département de l'économie au début 1998, il n'avait plus accès au Conseil fédéral. Dans sa fonction d'état-major, il n'avait guère les moyens d'imposer une stratégie à la hiérarchie de l'administration fédérale. En bref, la position structurellement faible de la Confédération ne lui permettait pas d'accompagner un projet d'une telle ampleur. Les membres du GIC se trouvaient structurellement dans la même position et n'étaient pas en mesure, par manque de temps et de savoir-faire, d'assister efficacement le délégué et de réagir aux problèmes de l'Expo. Ils investissaient plutôt toutes leurs ressources dans leurs propres projets fédéraux, dont la réalisation échappa à tout contrôle en même temps que celle de l'Expo.

- A partir de la fin 1997, le projet n'avait plus de promoteur au Conseil fédéral. Jean-Pascal Delamuraz, qui avait tenu ce rôle avec beaucoup d'engagement, tomba malade à la fin 1997 et démissionna au début 1998. Son successeur Pascal Couchepin était un sceptique déclaré par rapport à l'Expo, et n'était donc pas la personne qui convenait comme promoteur de l'Exposition nationale. Les déficiences structurelles de la représentation de la Confédération auprès de l'Expo furent donc renforcées par ce changement de personne.
- De l'avis du CDF, il faut relativiser le jugement porté par Interface. Le conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz avait bien montré les premières années une réelle euphorie pour le projet d'Expo. Mais par la suite il ne s'est plus autant soucié de son évolution. Ce n'est qu'en 1998/99 que le Conseil fédéral s'en est davantage occupé, alors que Pascal Couchepin avait repris les rênes du DFE. Couchepin s'est montré critique par rapport au projet non seulement au sein de l'administration et face aux responsables de l'Exposition nationale, mais aussi en public. On ne peut donc lui prêter un rôle de promoteur. Selon ses propres dires, il considérait comme son devoir d'assurer l'«accompagnement critique» de l'Expo au lieu de faire preuve d'une «solidarité aveugle». Il se peut que l'accompagnement critique offert dans certaines phases de l'Expo ait débouché sur des solutions plus constructives qu'une solidarité dépourvue de sens critique.

4.4.2 Marge de manœuvre restreinte de la surveillance financière

Un autre lien formel existait entre Expo.01 et le Contrôle fédéral des finances (CDF). La Confédération étant le principal bailleur de fonds publics, le CDF avait été chargé de la surveillance financière publique, également au nom des cantons et des communes (voir Encadré 12). Dans le cadre de cette activité, il procéda à des contrôles complémentaires des comptes annuels et annonça ses résultats, d'une part, à la délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin) et, d'autre part, au président de l'Association, lequel était libre de décider à qui il voulait lui-même soumettre le rapport du CDF. Ce dernier s'entretint avec le président des améliorations auxquelles devait procéder l'Association. L'année suivante, il vérifia, dans le cadre de son contrôle réalisé à titre consultatif, si ces améliorations avaient effectivement été réalisées, mais constata que les déficiences perduraient. Toutefois, le CDF ne disposait pas, envers l'Association Exposition nationale, de l'autorité habituelle dans le cadre de la surveillance financière. En se fondant sur les interviews réalisées, le rapport d'Interface constate que le problème de la surveillance rétrospective n'avait pas été reconnu dans toute son ampleur et que certains membres du Comité stratégique pensaient que le CDF devait procéder à un contrôle de gestion.

Encadré 12: Surveillance, révision, contrôle de gestion, contrôle: explication des termes

Dans une entreprise ou dans un projet, il existe différentes sortes d'activités de vérification et de pilotage. Les termes correspondants ne sont pas toujours utilisés dans le même sens. Nous les définissons donc ici pour le présent rapport:

- La *surveillance* comprend les activités de supervision et de vérification qui font partie intégrante de la tâche de conduite. Pour Expo.01/02, la surveillance de la Confédération était d'abord le fait du Parlement (surveillance suprême) et ensuite du Conseil fédéral. Le Parlement et le Conseil fédéral étaient assistés pour cela par le CDF, qui représente l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération. La surveillance financière s'effectue selon les critères de la conformité légale et réglementaire ainsi que de la rentabilité.

- Par *révision* ou *audit*, on entend la vérification et l'analyse après coup (ex post) par des personnes ne dépendant pas du processus, lesquelles peuvent ou non faire partie de l'entreprise ou du projet (internes ou externes).
- Le *contrôle de gestion* (controlling) consiste à piloter les processus, de la fixation des objectifs jusqu'à l'évaluation définitive de leur atteinte en passant par la planification et l'exécution des mesures décidées, et comprend des comparaisons entre la planification et la réalisation ainsi que la prise de mesures correctives. Le contrôle de gestion constitue un élément central de la conduite. Il incombe à l'organe de conduite correspondant et implique un accompagnement permanent dans le sens d'une aide à la navigation. On distingue entre le contrôle de gestion stratégique et le contrôle de gestion opérationnel.
- Le *contrôle* est la vérification rétrospective des décisions et des processus, que ce soit sous forme de bilan intermédiaire au cours d'un déroulement ou comme comparaison entre la planification et la réalisation après la conclusion d'une activité. Il fait partie du contrôle de gestion.

Dans ses rapports, le CDF a exercé une critique fondamentale envers le système interne de contrôle et l'information insuffisante du Comité stratégique. Il a d'autre part signalé, de manière répétée, les déficiences de certains contrats et adjudications. Le rapport CdG-E avait constaté, concernant la fonction du CDF pendant Expo.01, que celui-ci avait défini son rôle avec retenue. Le CDF avait toutefois découvert des déficiences importantes malgré son activité restreinte en matière de contrôle. Le fait qu'il ait un représentant au sein de la Commission de contrôle des adjudications, interne à l'Association, n'était pas sans poser un certain problème. Les limites entre la fonction de surveillance externe et celle de conseil interne n'étaient ainsi pas claires. Par conséquent, le CDF renonça à siéger dans la Commission de contrôle pendant Expo.02.

4.5 Organisation fonctionnelle: les fusibles n'ont pas joué leur rôle

4.5.1 Pas de consolidation en une vision générale

La constatation suivante peut être faite pour la phase d'Expo.01 en ce qui concerne les processus, les instruments utilisés et l'accomplissement des tâches:

- En fait, un instrumentaire de conduite bien développé fut logiquement introduit parallèlement à la mise en place de l'organisation structurelle. Dès lors, de nombreux instruments de conduite étaient disponibles tant au niveau de leur conception (élaboration sur papier) que de leur mise en œuvre (saisie ou «actualisation») régulière. Il existait des processus de contrôle de gestion dans les domaines de la qualité, des coûts, des délais, des risques et de l'environnement, avec jusqu'à 19 instruments, même si ceux-ci étaient de portée très différente. Sur le plan formel, les instruments de conduite étaient suffisants, voire trop nombreux.
- La consolidation de ces instruments dans une vision globale faisait toutefois défaut, de même que la visualisation de ceux-ci et la disponibilité d'utiliser leurs résultats pour le pilotage du projet. Les instruments de conduite ne déploieront que partiellement leurs effets et n'étaient pas disponibles au niveau stratégique sous la forme appropriée.
- Les déficiences au niveau de la réalisation de l'organisation structurelle eurent des répercussions négatives. Non seulement les instruments avaient eux-mêmes des défauts, mais encore la faiblesse des organes les empêcha de déployer leurs effets.

Quand apparurent les principaux problèmes au niveau opérationnel, tous les «fusibles» qui auraient pu permettre une reconnaissance précoce refusèrent l'un après l'autre de fonctionner. Le Comité stratégique était manifestement coupé des informations nécessaires, comme on peut le constater dans un procès-verbal de sa réunion du 5 août 1999, lequel laisse à croire que le Comité stratégique n'aurait, malgré les instruments de contrôle de gestion, reçu aucun signal, ni des Directions ni de la Direction générale, indiquant la présence de problèmes aussi importants. Finalement, l'identification avec le projet et le souci de le faire aboutir étaient plus forts à l'échelon des Directions que l'effet des instruments de conduite. Au niveau de la conduite stratégique, la confiance dominait, et non pas les alertes émises par les instruments de conduite.

Les procédures opérationnelles ci-après peuvent être rendues responsables, en particulier, de l'échec du concept de financement à cause de l'explosion des coûts dans le budget interne:

- Le concept de centres de profit n'était pas réaliste; de plus, il n'était guère compatible avec les règles auxquelles l'Expo était soumise en matière d'appel d'offres.
- La Direction des finances ne disposait pas des compétences requises pour imposer effectivement les budgets globaux.
- Lorsque les coûts de construction firent exploser le cadre budgétaire, la Direction générale n'intervint pas comme elle l'aurait dû.

4.5.2 Blocage au niveau des Directions

Au milieu des années 1998, les activités des Directions connurent un blocage que la Direction générale ne parvint pas à résoudre. Le rapport d'Interface parle à ce sujet de «deadlock» (blocage fatal) au niveau des Directions et identifie trois courants qui se sont bloqués mutuellement:

- La Direction technique n'a pas rempli l'une de ses tâches principales, à savoir la définition des conditions techniques pour les plates-formes. Elle a planché sur des visions ambitieuses de l'Expo et des plans de construction complexes, qui aboutirent finalement à un appel d'offres pour l'architecture des quatre arteplages. Son cheminement reposait sur une conception tout à fait particulière de l'infrastructure de construction de base: celle-ci ne devait pas être simple et d'un prix avantageux (comme devrait l'être de banales plates-formes), mais constituer une partie intégrante essentielle de l'Expo elle-même et donner un visage à celle-ci aux yeux du public. Sur cette base, les coûts des plates-formes furent budgétisés non pas à 70, mais à près de 300 millions de francs.
- Suivant une démarche inverse, la Direction artistique partit du principe que c'était elle qui devait donner son visage à l'Expo par sa conception des expositions. Elle développa des modèles en conséquence. Entre autres parce que les détails des conditions techniques n'avaient pas été fixés par la Direction technique (manifestement, la capacité de charge des arteplages jouait ici un rôle clé), ces modèles restèrent trop peu concrets, il leur manquait les contenus qui leur auraient donné une consistance suffisante pour convaincre des sponsors. Simultanément, la Direction artistique était fortement mise à contribution par la campagne de participation, qui lui prenait beaucoup de temps, et n'était partiellement plus en mesure d'accomplir sa mission véritable, qui était de faire avancer le développement des contenus.
- La Direction des finances se situait quasiment entre ces idées divergentes et voulait imposer sa conception des centres de profit et des budgets internes et externes, avec un plafond pour l'infrastructure de construction. Elle essaya dans ce sens de discipliner la Direction technique par des mesures drastiques, afin de maîtriser l'augmentation des coûts (bâtiments, bateaux) et

d'imposer l'infrastructure de base initialement prévue, moins onéreuse. Elle parvint à ses fins en ce qui concerne l'achat des navettes rapides. A cet égard, les rapports de contrôle de gestion furent manifestement utiles et incitèrent le Comité stratégique à intervenir effectivement en faveur d'une réduction des frais. Ce contrôle des coûts ne donna aucun résultat dans le domaine de la construction.

Les problèmes financiers prirent ensuite une ampleur encore plus grande, parce que la tentative de convaincre le secteur privé de financer des projets dans le cadre des centres de profit n'aboutit pas. L'obligation de lancer un appel d'offres public (cf. 8.2.1) pour les projets a joué un rôle dans cet échec car, dans de telles conditions, le secteur privé ne voulait guère s'engager à financer des projets déterminés. A l'inverse, il n'était pas non plus possible, selon le principe des centres de profit, de renoncer simplement à certaines prestations telles que la restauration et l'hôtellerie; l'Expo était obligée de les financer, d'une manière ou d'une autre. En fait, la Direction générale aurait dû reconnaître ces conflits et tenter de remettre l'Expo dans la bonne voie, soit par des décisions hiérarchiques, soit en interpellant le Comité stratégique. Elle aurait ainsi pu éviter le «blocage fatal». Mais elle ne le fit pas et permit le développement d'une rivalité massive, consommatrice d'énergie, ainsi que de trois visions, incompatibles, de l'Exposition nationale. C'est pourquoi aucune conception commune, pouvant être communiquée à l'extérieur, ne fut développée sur les contenus de l'Expo. Ajoutons-y les problèmes prévisibles au niveau des délais, le retard pour collecter des fonds auprès des sponsors et un besoin financier énorme. Ainsi, il n'était pas non plus possible de commencer la construction, car aucune entreprise ne voulait s'y engager, faute de financement. Mais pourquoi personne au niveau des Directions et de la Direction générale ne tenta d'arrêter la fuite en avant et n'exposa ouvertement les problèmes avant 1999? Cela aurait été possible en été ou en octobre 1998, par exemple, quand le Bureau du Comité stratégique invita les Directions et la Direction générale à Morat pour une discussion ou quand la démission du Directeur technique fut traitée officiellement au Comité stratégique.

D'après les interviews effectuées, Interface mentionne, dans son rapport, les raisons suivantes expliquant que les Directions et la Direction générale n'ont jamais communiqué ouvertement les problèmes aux organes stratégiques:

- Les directrices et directeurs étaient entièrement convaincus de leur propre idée de l'Expo et de l'idée de l'Expo d'une manière générale. Pour tous, le pire de tous les scénarios aurait été un abandon de l'Expo. Mais c'est précisément le risque qu'on aurait couru s'il avait fallu avouer aux pouvoirs publics l'absence des contenus (suite au «blocage fatal») et celle de l'argent des sponsors. Les craintes des responsables n'étaient pas infondées, dans la mesure où le nouveau chef du Département de l'économie, responsable de l'Expo à la Confédération, n'avait jamais caché son attitude critique envers ce projet. En d'autres mots, la Confédération n'était pas perçue comme un promoteur, mais comme un «danger» pour l'Expo, ce qui explique pourquoi une mise à plat des problèmes et l'exigence d'un soutien financier plus fort n'entrèrent pas en ligne de compte dans cette phase. Le scénario d'abandon de 1999 montra que cette perception, de la part des responsables de l'Expo, avait un réel fondement. Ce scénario, présenté par le Conseiller fédéral Pascal Couchepin et discuté par le Conseil fédéral, a finalement été rejeté.
- Au niveau de la Direction générale, les conflits étaient bel et bien perceptibles, mais il y manquait la capacité de décision et le courage de faire intervenir le niveau stratégique. Par crainte que les conflits ne soient révélés à l'extérieur par le Comité stratégique et que cette révélation

fasse échouer l'Expo, la Directrice générale renonça à une communication offensive vers le haut. Les problèmes n'ont certes jamais été niés. Mais simultanément, on communiquait toujours qu'ils étaient connus et que des solutions étaient en vue.

- Le Comité stratégique et le Bureau avaient confiance dans les déclarations de la Directrice générale. Comme les instruments de contrôle de gestion n'intervenaient pas vers le haut et que le Secrétariat général avait trop peu de poids lorsqu'il exerçait ses critiques, les membres du Comité stratégique misèrent sur la confiance. Ils craignaient même que trop de questions renforcent encore la pression sur le directoire, déjà fort stressé. Typiquement, les lacunes en matière de circulation de l'information jusqu'au Secrétariat général et, donc aussi, jusqu'au Bureau et au Comité stratégique, avaient déjà fait l'objet d'un débat au Bureau en septembre 1997, mais la conduite stratégique ne pouvait ou ne voulait pas imposer des améliorations.

Cette constellation peut expliquer la situation qui s'est développée entre 1997 et début 1999, et qu'on peut comparer, par métaphore, à une cocotte-minute. Par crainte que l'Expo n'échoue, personne n'osait mentionner les difficultés rencontrées au niveau des contenus et du budget. La soupape de sécurité (le Comité stratégique) était bouchée. C'est seulement lorsqu'elle explosa (départ des directrices et des directeurs) que la pression put s'échapper. Il était alors trop tard pour réaliser l'Expo avec les mêmes structures.

Rétrospectivement, l'unification de fonctions de management et de tâches dans le domaine des relations publiques en une seule personne semble problématique : la tâche de la Directrice générale, Jacqueline Fendt, était, à l'externe, d'une part de défendre l'Expo et d'autre part, en tant que promotrice, de la présenter. Parallèlement, la Direction générale devait prendre des décisions difficiles et les faire accepter à l'interne. Le regroupement des deux fonctions pose un problème structurel, ce qui fut une des raisons de l'impasse. A l'avenir, ces deux fonctions doivent nécessairement être séparées.

4.5.3 Insuffisance du contrôle de gestion financière

Dans l'analyse de l'organisation fonctionnelle de l'Expo, le contrôle de gestion financière est particulièrement intéressant, parce qu'il aurait pu signaler relativement tôt les problèmes de financement de l'Expo et permettre ainsi, peut-être, d'éviter la crise. Dans son rapport, Interface étudie si, formellement, le contrôle de gestion financière pourrait détecter des dysfonctionnements suffisamment tôt. Par contrôle de gestion financière, il faut comprendre ici l'ensemble du processus de planification, de fixation des objectifs, de pilotage et de reporting par rapport à la gestion des finances (cf. Encadré 12).

L'analyse du contrôle de gestion financière d'Expo.01 aboutit au résultat suivant:

- La condition nécessaire au fonctionnement du contrôle de gestion financière n'était pas remplie pendant Expo.01. L'importance de ce contrôle de gestion n'était pas du tout perçue par l'échelon suprême de conduite. La culture de contrôle de gestion inhérente aux instruments en tant que telle a insuffisamment été mise en pratique par les responsables. Cet état de fait a aussi été critiqué à plusieurs reprises par le CDF.
- L'échelon de conduite d'Expo.01 s'est trop peu préoccupé de l'organisation et de la définition des responsabilités dans le domaine du contrôle de gestion financière. La Direction des finances, en tant que responsable de ce contrôle de gestion, s'était vu attribuer de trop nombreuses

autres tâches et ne pouvait pas s'imposer formellement comme responsable des finances. Le Bureau du Comité stratégique, le Secrétariat général et, en fin de compte, le Comité stratégique n'étaient pas préparés de manière adéquate, sur le plan des ressources, pour un contrôle de gestion. Il ne recevait pas tous les documents nécessaires, mais ne les réclamait pas non plus.

- Les instruments appropriés (budget, rapports de contrôle de gestion financière) ne manquaient pas au contrôle de gestion financière d'Expo.01; ils étaient bel et bien adéquats en ce qui concerne leur contenu. Toutefois, la vue d'ensemble faisait défaut. C'est seulement avec l'aggravation de la situation financière dès la mi-1999 que l'on accorda une importance plus grande à une vision globale consolidée.
- La préparation formelle des informations était en principe suffisante. Par contre, la distribution des rapports de contrôle de gestion était trop fortement restreinte.
- Le manque de clarté résultant de la répartition en un budget interne et en un budget externe constituait un problème particulier pour le contrôle de gestion financière. Le transfert de blocs de coûts, dans les deux sens, entre ces budgets limitait les possibilités de comparaison.

Au bout du compte, le défaut le plus grave en la matière réside dans le fait que l'importance du contrôle de gestion financière n'a pas été reconnue pendant Expo.01. Si le Comité stratégique et la Direction générale avaient évalué correctement cette importance, les lacunes considérables dans l'organisation de ce contrôle auraient été comblées. Les instruments auraient ainsi mieux pu jouer leur rôle de système d'avertissement précoce.

4.6 Crise de 1999: l'illusion d'une responsabilité limitée de la Confédération

Après de nombreux signes avant-coureurs, la crise ouverte d'Expo.01 se déclara le 4 août 1999, lorsque les quatre directeurs exigèrent le départ de la Directrice générale. Le jour suivant, le Comité stratégique mit un terme à sa collaboration avec elle. Ensuite de quoi, l'avenir de l'Expo restait d'abord entièrement ouvert. Hayek Engineering fut mandaté par le Comité stratégique, en accord avec le chef du DFE, pour procéder à une évaluation de la situation. Le rapport publié le 24 septembre 1999 servit de base à la décision que prit le Conseil fédéral, le 4 octobre 1999, d'organiser malgré tout l'Expo, mais une année plus tard que prévu et à condition d'obtenir, pour janvier 2000, des accords de sponsoring à hauteur de 380 millions de francs et de réaliser des économies pour un montant de 290 millions. En outre, le Conseil fédéral exigea qu'un Comité directeur de cinq membres soit mis sur pied le plus rapidement possible et en accord avec lui. Le 15 octobre 1999, le Comité stratégique transféra formellement la plupart de ses compétences à ce Comité directeur, qui débuta ses travaux cinq jours plus tard, sous la présidence de Franz Steiner comme représentant de la Confédération. Sur le plan opérationnel, plusieurs postes étaient vacants après les démissions des directeurs des finances et du marketing le 27 septembre 1999. Sous la direction par intérim de Nelly Wenger, directrice technique depuis le début de l'année, des task forces se mirent alors au travail pour remplir les conditions posées par le Conseil fédéral. Le 7 décembre 1999, le Parlement vota le crédit additionnel de 250 millions de francs aux conditions posées par le Conseil fédéral. Le 26 janvier 2000, ce dernier décida de débloquer ce crédit. Les travaux de préparation d'Expo.02 purent alors commencer, en même temps qu'une nouvelle phase organisationnelle.

Pour la Confédération, cette crise fut une expérience douloureuse. Pendant la phase préliminaire et la phase d'Expo.01, elle s'était bercée de l'illusion qu'elle avait délégué à l'Association Exposition nationale toute la responsabilité de l'Expo, y compris sur le plan financier. Elle se considérait en être le mandant à responsabilité limitée. Significative à cet égard est l'assurance donnée au Parlement par le conseiller fédéral Delamuraz, en décembre 1996, qu'il n'y aurait absolument pas d'ajout au budget adopté (Encadré 13).

La différence entre les réalités politiques et les dispositions de responsabilité du droit des associations dut être constatée trois ans plus tard exactement, devant le même Parlement, par le conseiller fédéral Couchepin, successeur de Delamuraz à la tête du DFE. Couchepin déclara que la responsabilité morale et politique devenait également financière lorsque la faillite menaçait l'Association Exposition nationale. Cela aurait dû être clair d'emblée pour la Confédération. Si celle-ci mandate une association d'organiser une exposition, elle ne peut pas lui en déléguer la responsabilité morale et politique, qui peut aussi devenir financière. Il s'agit en fait d'un projet à responsabilité illimitée du mandant. S'il en avait vraiment été conscient dès le début, le Conseil fédéral aurait approfondi en conséquence plusieurs questions de principe.

Encadré 13: «Il n'y aura pas d'ajout au budget»

Lors des débats au Parlement en décembre 1996, le conseiller national Peter Föhn demanda au Conseil fédéral Delamuraz de prendre position: *«Nous nous posons seulement la question de savoir dans quelle mesure la Confédération peut et doit intervenir dans l'organisation d'Expo 2001? On nous a annoncé clairement que l'Association Expo 2001 assumait l'entière responsabilité de l'exécution ainsi que des aspects financiers. Cela signifie, en d'autres mots, que la Confédération ne doit en aucun cas assumer des coûts supplémentaires. Je prie le président de la Confédération de prendre encore brièvement position à ce sujet devant l'assemblée et de confirmer qu'absolument aucun crédit additionnel ne peut être exigé de la Confédération, même si les contributions des cantons et communes organisateurs ainsi que celles des autres cantons ne devaient pas être versées comme budgétisées.»* (BO 1996 N 2169). Là-dessus, le conseiller fédéral Delamuraz s'exprima comme suit: *«Je clorai mon exposé en donnant à M. Föhn toutes les garanties quant au fait que le budget sera respecté, et la contribution de la Confédération, qui vous est demandée aujourd'hui, doit s'entendre augmentation comprise. Il n'y aura pas d'ajout au budget que nous vous présentons maintenant.»* (BO 1996 N 2173).

Trois ans plus tard, au plus profond de la crise de l'Expo, le conseiller fédéral Couchepin s'exprima de la manière suivante lors des débats parlementaires de décembre 1999 concernant la question d'une faillite d'Expo.01: *«Qui assumerait la responsabilité des engagements de l'Exposition nationale en cas de faillite, à la fin, ou en cas d'absence de moyens pour répondre aux engagements de l'association? Les statuts de celle-ci sont clairs: chaque membre de l'association n'assume des responsabilités que jusqu'à concurrence des montants des engagements contractés à l'égard de l'association. Les statuts sont clairs, mais la réalité politique est évidemment différente. Je suis convaincu qu'à la fin, ce seront les pouvoirs publics en général, et pas seulement la Confédération, qui devront assumer la responsabilité, s'il y a encore un trou à combler. Comme membre du Gouvernement suisse, je n'imaginerais pas qu'une Exposition nationale qui a été organisée sur mandat de la Confédération puisse être mise en faillite sans que les pouvoirs publics - j'emploie les termes*

«pouvoirs publics» parce qu'il pourrait y avoir un problème de répartition - ne répondent de leurs engagements et prennent le risque de voir de petites et moyennes entreprises ou d'autres co-contractants, qui ont fait confiance à l'Expo, être mis en difficulté du fait de l'absence de responsabilités. Pour moi, il y aurait une responsabilité morale et politique, qui deviendrait aussi financière, de la Confédération, des cantons et des communes, c'est-à-dire des pouvoirs publics organisateurs.» (BO 1999 E 1148).

5 Expo.02: des structures et des instruments pour l'essentiel efficaces

Le rapport Interface constate que les carences d'Expo.01 au moment de la crise ont été reconnues. Le dispositif de gestion des crises institué à la mi-1999 a fonctionné et les conséquences du manque de conduite ont été largement tirées sur le plan organisationnel comme sur le plan des procédures. La conduite stratégique a été renforcée, et le *controlling* stratégique a été séparé du *controlling* opérationnel (5.1). La Confédération a assumé un rôle accru en tant que mandante (5.3). Ces mesures n'ont toutefois pas permis de résoudre tous les problèmes (5.4).

5.1 Une conduite stratégique fondée sur des instruments efficaces

Les organes de l'association, qui, par la modification des statuts du 29 novembre 1999, reprend la dénomination «Association Exposition nationale», ont subi des changements au cours de la crise. Les plus importants d'entre eux sont les suivants (Figure 6) :

- Le Comité stratégique a été transformé en assemblée générale et son effectif a été réduit.
- Le bureau du Comité stratégique a été relayé par un Comité directeur. Son effectif est resté inchangé à cinq personnes, mais la composition en a été modifiée. Tandis que le bureau était constitué du président de l'association et de quatre autres représentants du Comité stratégique¹⁰, les statuts du 29 novembre 1999 prévoient qu'un membre du Comité directeur représente la Confédération, deux membres les villes et les cantons organisateurs et deux autres l'économie. Les membres et le président sont nommés par l'assemblée générale.
- La Direction générale n'a certes pas vu ses attributions modifiées, mais elle a connu de nombreux changements de personnes.

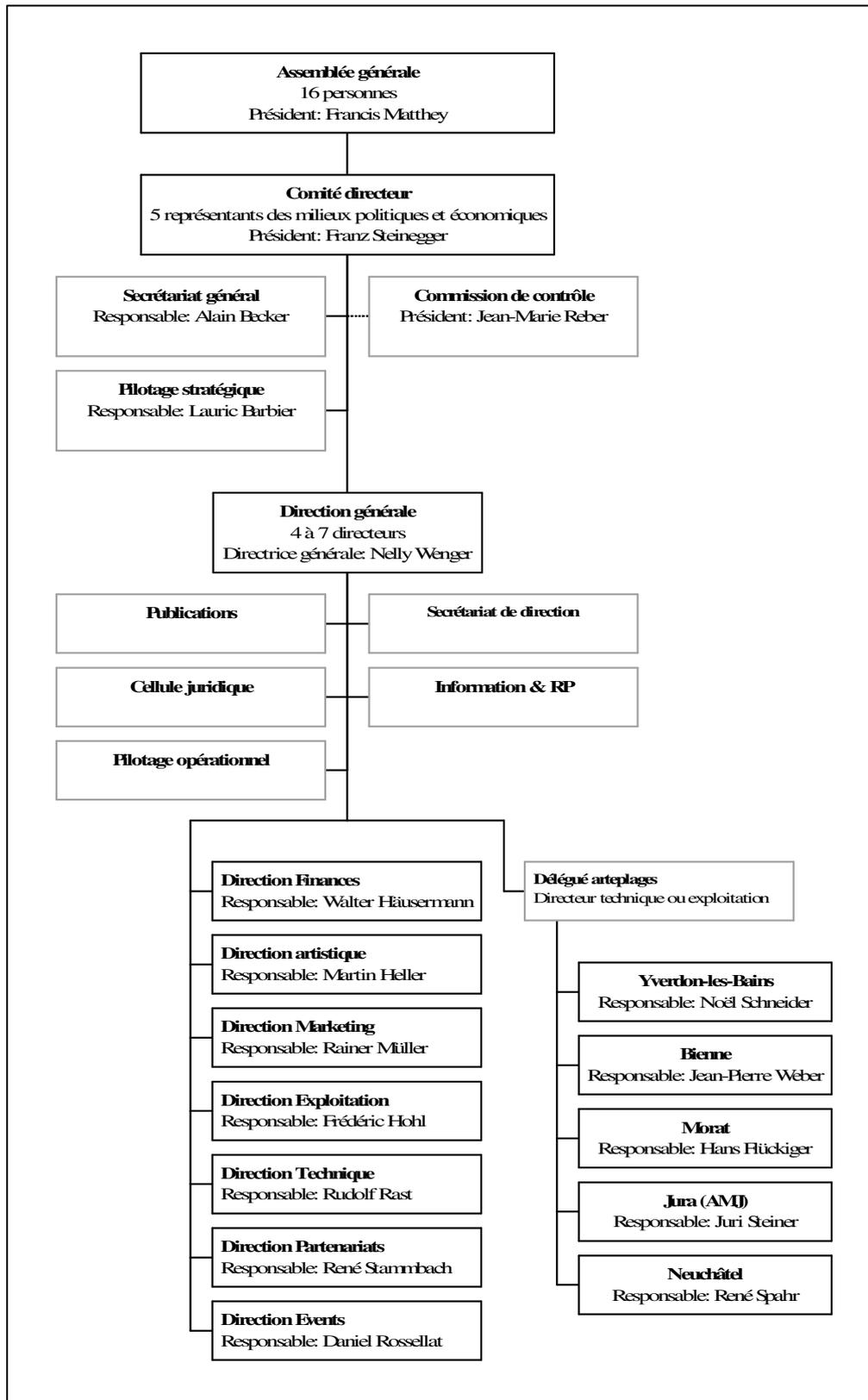
5.1.1 Renforcement de la conduite stratégique

En partant de l'idée originale de la structure des procédures, les aspects suivants ont joué un rôle capital dans la phase de réalisation d'Expo.02:

- Comité directeur et *controlling* stratégique. Par ce Comité directeur, Expo.02 s'est dotée d'un «conseil d'administration» comprenant des représentants des milieux économiques. Pour pouvoir assumer la responsabilité stratégique, le Comité directeur a bénéficié d'un *controlling* stratégique. Ainsi, le bureau a été dissout, le Comité stratégique dépossédé de ses prérogatives et ramené au rang d'assemblée générale. Le Comité directeur était plus proche des flux d'informations et s'est imposé comme un organe de gestion bien plus actif que ne l'avaient été le Comité stratégique et le bureau. Agissant en tant que collègue ou par le truchement de ses membres (dans des commissions spéciales, p. ex.), il a pris une part déterminante à la résolution des grands problèmes opérationnels – questions de délais, questions financières, techniques, juridiques – et à d'autres tâches spéciales. Il a notamment joué un rôle crucial dans la disjonction entre, d'une part, les directions sponsoring et events et, de l'autre, la direction artistique.

¹⁰ Auxquels vient s'ajouter le délégué du Conseil fédéral (sans droit de vote).

Figure 6: Structure de l'Association Exposition nationale pendant Expo.02



Source : rapport Interface, p. 58

- Au niveau opérationnel, l'Expo a été dotée d'une structure de projets matricielle. Cette décentralisation, certes complexe, était considérée comme nécessaire, vu que les choses devaient alors se passer «au front, sur les arteplages». La répartition des responsabilités était réglée et les différents échelons de responsabilité définis. La responsabilité budgétaire se situait sur le plan horizontal (directions) et la responsabilité de la mise en œuvre sur le plan vertical (pour les arteplages). La proximité nécessaire aux processus d'information et la coordination entre la Direction générale et les arteplages a été garantie par l'institution d'un délégué aux arteplages. Le délégué aux arteplages a fait office de trait d'union entre la Direction générale et les arteplages (la direction artistique faisant exception). Il avait en outre pour vocation d'agir en médiateur dans les situations de concurrence entre les partenaires de l'exposition et en cas de conflit entre les partenaires et les directions. Les processus ont par ailleurs été facilités par le fait que les partenaires de l'exposition ont reproduit, à leur niveau, l'organigramme de la Direction générale. Enfin, le pilotage opérationnel a apporté une base importante pour le renforcement de la conduite de la Direction générale. Pour que les flux d'information montants transitent jusqu'au Comité directeur, il fallait prévoir une interactivité entre le *controlling* opérationnel et le *controlling* stratégique. Ce qui fut possible du fait que la grille et les objectifs avaient été définis par le haut et que les responsables du *controlling* ont travaillé main dans la main.

5.1.2 Séparation du *controlling* opérationnel et du *controlling* stratégique

Le trait saillant dans la phase d'Expo.02 fut la distinction claire entre le *controlling* opérationnel et le *controlling* stratégique. L'appréciation des instruments se fait une nouvelle fois sous l'angle de leur importance dans la surveillance des objectifs des projets, du respect du calendrier, ainsi que de la surveillance et du respect du budget de l'Expo.

- Le pilotage stratégique a été rattaché au Comité directeur comme organe d'état-major, mis en place jusqu'à fin 2001 et assumé par un externe à temps partiel. Une tâche majeure du responsable du pilotage stratégique a été de mettre sur pied un système de détection précoce et de sensibilisation pour permettre la surveillance intégrée du budget, des délais et de la qualité. Le pilotage stratégique comprenait différents types de rapports de *controlling*.
- Le but du pilotage opérationnel était de surveiller le respect des objectifs en matière de coûts, de délai et de contenu (soit la qualité, donc aussi l'attrait pour le public) d'Expo.02 en proposant une vue générale intégrée. De plus, la surveillance effective des coûts était toujours l'affaire de la Direction des finances. Le pilotage opérationnel a régulièrement été mis à jour par la Direction des finances. Il s'ensuit que toutes les mesures ou modifications de projets envisagées devaient être examinées sous l'angle de leurs effets sur les coûts, les délais et les objectifs de contenu. Le pilotage opérationnel fut rattaché à la Direction générale comme service d'état-major. Par ailleurs, chacun des cinq arteplages avait sa propre cellule de pilotage.

Les informations essentielles à la surveillance, communiquées par les différentes cellules de pilotage, ont été intégrées de manière synthétique aux rapports trimestriels de la Direction des finances à partir de 2000. Ces rapports ont servi de base au pilotage stratégique et ont été transmis aux organes de surveillance (CDF, Délégation des finances).

5.1.3 L'importance accordée au *controlling* financier

Expo.02 avait différents instruments à sa disposition pour assurer le *controlling* financier : les principaux d'entre eux furent les rapports mensuels à l'intention du Comité directeur et, sur cette base, les rapports trimestriels et la situation financière. Le rapport Interface porte une appréciation positive sur le *controlling* financier d'Expo.02.

Pendant Expo.02, le *controlling* financier a revêtu une grande importance. Vu la crise qui avait précédé, les aspects financiers ont occupé le devant de la scène dans la résolution des problèmes. La culture d'entreprise fut d'ailleurs marquée par une ouverture au *controlling* tout à fait adaptée à la situation. L'importance accordée au *controlling* et la rigueur de la structure mise en œuvre pour le *controlling* stratégique comme le *controlling* opérationnel n'ont au fond rien d'étonnant. A vrai dire, toute demi-mesure aurait été très mal perçue, vu que l'aspect financier avait été à l'origine de la restructuration de 1999 et qu'il est ensuite resté très présent jusqu'à la fin de l'Expo. La restructuration radicale a mis aux commandes des personnes conscientes que leur responsabilité s'étendait au domaine du *controlling* financier. Elle a en outre inscrit la conception de la gestion dans la ligne de celle d'une entreprise du secteur privé. Enfin, elle a permis de mettre sur les rails les mesures organisationnelles nécessaires à un système de *controlling* financier approprié.

Le *controlling* financier d'Expo.02 comprenait les informations essentielles à la gestion financière. Il intégrait les contenus nécessaires en matière de planification, de calcul des coûts, de comparaison entre les objectifs visés et les résultats obtenus et de comptes prévisionnels, accompagnés d'un commentaire. Le *controlling* financier d'Expo.02 répondait donc aux besoins de ses destinataires. En tout état de cause, le relevé de la situation financière et les commentaires qui l'accompagnaient se sont révélés utiles pour les organes stratégiques. Toutefois, eu égard à la pléthore d'informations disponibles, le relevé de la situation financière comme les rapports trimestriels se sont parfois révélés trop touffus et finalement difficiles à lire, surtout pour les services fédéraux et le Parlement. Une organisation fondée sur les arteplices au lieu des directions aurait amélioré la lisibilité des documents.

Encadré 14: Faire confiance, c'est bien; faire confiance et contrôler, c'est mieux

Dans un projet qui, comme celui de l'Expo, met en jeu un haut degré de complexité et la pression du temps, la confiance joue forcément un rôle important. Dans sa thèse en économie d'entreprise, intitulée «La confiance dans une structure organisationnelle complexe: le piège de l'Expo», Claudia Hubschmid constate que la confiance est un facteur décisif pour qu'un dispositif organisationnel complexe fonctionne et qu'elle contribue par conséquent de manière déterminante au succès d'un projet de ce type. Mais elle s'empresse de souligner que la confiance ne doit pas être dévoyée en confiance aveugle car cette dernière restreint le champ de perception. Quelques exemples tirés d'Expo.01: confiance aveugle accordée par le Comité stratégique à la Direction générale, confiance aveugle des responsables de l'Expo dans leurs propres compétences couplée à une défiance vis-à-vis des tiers, confiance aveugle de la Confédération vis-à-vis des organes responsables de l'Expo. Le contrôle est la meilleure arme contre ce genre d'aveuglement. Il ne remplace pas la confiance, mais la complète.

5.2 Bonne organisation du service juridique et de la gestion des contrats

Le rapport Kaufmann constate que les carences observées pour le service juridique et la gestion des contrats sous le régime d'Expo.01 ont été comblées après la crise de 1999. Sur décision de la Direction générale, une cellule juridique interne bien dotée en personnel et en moyens financiers a été mise sur pied au printemps 2000 ; elle possédait suffisamment de compétences pour concrétiser son travail de manière efficiente et effective, même sur le plan opérationnel. Le rattachement de la nouvelle unité aux organes de gestion du plus haut niveau a été assurée, les interfaces opérationnelles et stratégiques clairement réglées et la circulation verticale de l'information au sein de la structure (avec la direction des finances, notamment) organisée de manière efficace. Fort de cette organisation, la cellule juridique présente un bilan positif, gérant plus de 4000 contrats en l'espace de deux ans. Le nombre restreint d'actions en justice témoigne de la qualité du travail accompli.

Dans ce contexte, les contrats type, dont la conception remonte à l'époque d'Expo.01, ont joué un rôle essentiel. Le travail fondé sur les contrats type découle d'une recommandation stratégique formulée par la cellule juridique d'Expo.01/02. Le *pool* d'experts a rédigé les premiers contrats dans ses réunions, avec pour objectif de mettre entre les mains des chefs de projet et des directions un instrument apte à les soutenir dans leur tâche, qui était de négocier des contrats, de la manière la plus concrète et la plus efficace possible, tout en préservant les intérêts de l'Expo. Mais l'idée était aussi de standardiser les procédures pour les collaborateurs en gardant la vue d'ensemble sur les risques juridiques pour l'Expo.

Pour que des instruments soient utilisés au sein d'une organisation, ils doivent remplir trois conditions. Premièrement, les collaborateurs doivent savoir que ces instruments existent (problème de l'accessibilité). Deuxièmement, ces instruments doivent se révéler utiles aux yeux des personnes appelées à en faire usage, ce qui est le cas lorsque leur utilisation apporte un avantage, un gain de temps, par exemple. Troisièmement, l'organisation doit imposer l'utilisation de ces instruments aux collaborateurs (compétence de mise en œuvre de l'organisation). Il ressort des interviews réalisées dans le cadre du mandat Kaufmann que ces trois conditions ont été réunies avec la mention bien pendant Expo.02. Les contrats type passent aussi à leur avantage l'examen matériel : leur construction est logique, prestations et contre-prestations ressortent bien, l'expression est claire et le texte facile à lire. Qui plus est, au bénéfice de l'expérience acquise au fil de l'Expo, les contrats type ont encore progressivement gagné en précision et en qualité.

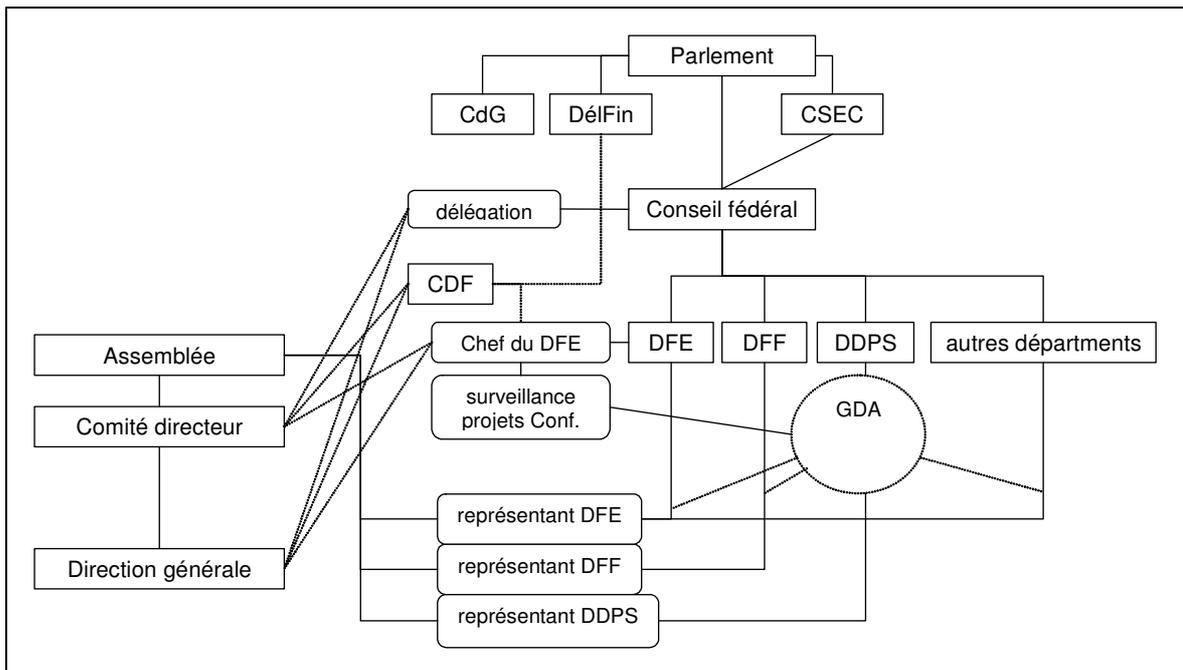
5.3 Le rôle accru de la Confédération

Comme le constate le rapport Interface, la relation entre l'Expo et la Confédération n'a que peu changé du point de vue formel par rapport à la phase de crise. Dans l'ensemble, les représentants étatiques utilisèrent leur influence de manière plus importante dans la phase de réalisation d'Expo.02 que dans la phase de préparation d'Expo.01. Une comparaison des organigrammes met aussi ce fait en lumière (Figure 7 et Figure 5).

Les principaux changements intervenus dans les structures internes à l'administration fédérale par rapport à la phase précédente résident dans le renforcement de la surveillance et la séparation de l'accompagnement général du projet de l'Expo et de l'accompagnement spécifique des projets de la Confédération, pour lesquels le chef du DFE a été désigné comme mandant. Un organe placé

sous la direction du Département fédéral de défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), constitué de hauts représentants de différents départements, du président du Comité directeur et du Directeur artistique de l'Expo, a été chargé d'exercer la surveillance sur les projets de la Confédération. La direction et l'exécution des projets sont revenues au DDPS, plus particulièrement au Groupement de l'armement (GDA).

Figure 7: Liens entre la structure de l'association et la Confédération pendant Expo.02



Source: Rapport Interface, p. 65

Abstraction faite de l'organisation des nouveaux projets de la Confédération, les services fédéraux en contact avec l'Expo sont restés les mêmes. Cela dit, les contacts, qui revêtaient un caractère *ad hoc* pendant la crise, sont devenus réguliers dans la phase de réalisation, notamment à travers les rapports trimestriels. Les organes qui avaient partie liée avec l'Expo pendant la phase de réalisation sont les suivants :

- Conseil fédéral: l'engagement du Conseil fédéral a perduré après la crise. La délégation du Conseil fédéral, formée des chefs du DFE, du DETEC et du DDPS, a rencontré la direction de l'Expo de temps à autre. Deux rencontres ont eu lieu en 2000 et autant en 2001. Le 4 avril 2001, le Conseil fédéral *in corpore* a assisté à une présentation du contenu d'Expo.02, faite par la Direction générale. De plus, le chef du DFE était tenu de renseigner régulièrement la Délégation des finances, tout au moins au début de la phase de réalisation. Il se mettait en contact avec la direction de l'Expo préalablement à chacune de ses séances d'information.
- DFE: le DFE, qui était le département en charge du dossier de l'Expo, a été notamment épaulé par la Délégation des finances, qui assumait un rôle d'accompagnement. La Délégation des finances a exigé régulièrement un avis du DFE sur les rapports trimestriels de l'Expo. Les ressources humaines mises à la disposition du Secrétariat général du DFE pour cette fonction d'accompagnement ont cependant toujours été très limitées.
- Organes législatifs: les organes législatifs ont joué un rôle bien plus important dans la phase d'Expo.02 qu'auparavant. Au cours de cette phase, le Parlement a approuvé à trois reprises

l'octroi de prestations financières à l'Expo. La commission en charge de l'examen préalable du dossier était la CSEC. Toutefois, c'est la Délégation des finances qui, dans sa fonction de surveillance, a le plus travaillé sur le dossier de l'Expo. A travers les rapports trimestriels, l'Expo figurait à l'ordre du jour de toutes les séances ordinaires ou presque de la Délégation des finances. La Délégation des finances a en outre procédé à des inspections sur place et rencontré les responsables de l'Expo. Enfin, la CdG s'est aussi penchée sur le dossier de l'Expo. Le 30 juin 2000, elle a confié à sa sous-commission DFE/DFE le mandat d'examiner rétrospectivement les problèmes rencontrés dans la préparation et l'organisation d'Expo.01 et d'en tirer des leçons pour l'avenir. Cette enquête s'est faite au sein de l'administration : les responsables de l'Expo n'ont pas été interrogés ; il n'y a donc pas eu de contacts entre la CdG et l'association. Le rapport sur l'enquête a été publié le 27 mars 2001.

L'arrêté fédéral du 16 décembre 1999 concernant un crédit additionnel pour l'Exposition nationale a renforcé le rôle du CDF. L'art. 4 dispose : *«La direction de l'Association fournit à la Délégation des finances des Chambres fédérales ainsi qu'au Contrôle fédéral des finances (CDF) un rapport trimestriel sur l'état d'avancement des affaires, l'octroi de mandats et la situation financière. Le Contrôle fédéral des finances et la commission de contrôle interne de l'Association ont plein accès aux documents et informations nécessaires que détient l'Association.»*

Par la suite, dans la phase d'Expo.02, le CDF a exercé une surveillance financière accrue. D'une part, il rédigeait pour chaque rapport trimestriel un avis à l'intention de la Délégation des finances ; d'autre part, il a procédé à différents contrôles spéciaux sur des questions spécifiques. Pour l'année 1999, ces contrôles ont porté sur l'octroi des mandats ; pour 2000, sur le *sponsoring*, le *controlling* et la planification financière ; pour 2001, sur les projets de la Confédération, le *controlling* stratégique et le domaine du personnel ; pour 2002, sur le démontage, le *sponsoring*, les liquidités, les contrats de travail et les projets de la Confédération. Certains de ces contrôles ont débouché sur des mesures tout à fait concrètes. Dans le cadre de son examen du *sponsoring* d'Expo.02, le CDF a par exemple exigé de contrôler tous les versements aux entreprises chargées du *sponsoring*. Le contrôle a mis au jour le paiement de provisions et d'honoraires excessifs (rapport du CDF du 7 août 2002), qui ont par la suite pu être en partie recouverts par Expo.02.

Par ailleurs, le CDF, en se basant sur les rapports trimestriels d'Expo.02, a relevé à plusieurs reprises le risque important de surévaluation des recettes attendues du *sponsoring* et de la billetterie. Il convient de préciser que, sans une connaissance spécifique approfondie de la problématique propre à l'organisation d'une grande exposition, l'appréciation matérielle des projections d'Expo.02 a forcément ses limites.

5.4 Les problèmes non résolus

Le rapport Interface indique que certains problèmes ont perduré dans la phase d'Expo.02, ce qui donne à penser que les problèmes d'Expo.01 ne tenaient pas exclusivement à des questions de personnes.

- Le Comité directeur, associant pourtant les milieux économiques, n'a pas non plus réussi à rassembler sans problèmes les contributions de *sponsoring* escomptées. Les entrées attendues du *sponsoring* privé étaient aussi trop optimistes dans la phase d'Expo.02. L'idée d'une exposition largement financée par le secteur privé a été défendue presque jusqu'à la fin de l'Expo.

- Les divergences de vues entre la Direction générale et le Comité stratégique concernant le *controlling* sont manifestement inhérentes au système. On les a retrouvées dans la phase de réalisation (certes de manière plus ténue que dans la phase de préparation) et on ne peut les expliquer que par le «réflexe de défense» des acteurs du niveau opérationnel vis-à-vis de la direction stratégique. Au final, la comparaison entre les phases semble indiquer que ce conflit peut manifestement apparaître indépendamment des personnes, surtout dans un projet impliquant de grosses contraintes de calendrier.
- La Confédération a certes joué un rôle plus actif dans Expo.02 qu'au temps d'Expo.01. Il reste néanmoins que le Conseil fédéral est demeuré trop en retrait dans son rôle de promoteur. Un grand nombre de personnes interrogées ont estimé qu'elles auraient attendu un engagement plus marqué du Conseil fédéral dans cette phase. De son côté, le Conseil fédéral a au contraire jugé que ses intérêts étaient bien défendus par le Comité directeur, créé à la suite de son intervention, et par la qualité du réseau de son président.

En anticipant quelque peu sur les chapitres 5 et 9, on ajoutera ici qu'Expo.02 n'a pas non plus brillé par son souci d'économie et n'a pas exploité un important potentiel d'économie dans le domaine des achats. De plus, l'optimisme de commande d'Expo.02, loin de s'arrêter aux revenus du *sponsoring*, s'est aussi appliqué aux recettes de la billetterie.

Encadré 15: Importants déficits dans d'autres grandes expositions

Le rapport Moll propose une comparaison entre Expo.01/02 et d'autres grandes expositions à l'étranger (les principaux critères de comparaison sont exposés à l'annexe 0). Les trois expositions prises comme base de comparaison sont les suivantes : l'exposition universelle de Hanovre en 2000, le dôme du millénaire à Londres en 2000 et l'EXPO'92 à Séville. Expo.01/02 est la seule à avoir été organisée de manière décentralisée (quatre sites) et complètement démontée à son terme. Bien que les quatre expositions diffèrent parfois profondément dans leur conception, leur durée et leur contenu (ainsi que sous l'angle des données disponibles), il est possible de formuler quelques considérations générales.

- Dans les quatre cas, il était prévu de financer majoritairement ou intégralement l'exposition par des fonds privés ; l'objectif n'a été atteint nulle part. Expo.01/02 est la seule à avoir réussi à opérer une distinction entre un budget interne et un budget externe.
- A chaque fois, l'exposition a donné lieu à des dépassements de dépenses par rapport aux plans initiaux et une part importante des recettes escomptées n'a pas été réalisée.
- Les quatre expositions ont entraîné des déficits considérables, qui ont dû être épongés par l'Etat, donc les contribuables. Il est intéressant de relever que, dans le cas de l'exposition universelle de Hanovre en 2000 – contrairement à Expo.01/02 –, la couverture du déficit a été partagée entre l'Etat fédéral et le Land de Basse-Saxe.
- Dans les quatre cas, l'Etat a assumé un rôle important dans l'organisation et la responsabilité de l'exposition.
- Le budget prévisionnel de la billetterie n'a pas pu être respecté pour Expo.01/02, le dôme du millénaire et à Séville ; en revanche, le nombre d'entrées prévu a été atteint pour Expo.01/02 et même dépassé à Séville, alors que les entrées effectives de Hanovre se limitent à 45% des projections.

- Dans les quatre cas, on a constaté un haut degré de satisfaction des visiteurs, malgré des carences dans la gestion et la planification.
- Les principales leçons peuvent se résumer ainsi : l'évaluation prévisionnelle des coûts doit se fonder sur l'expérience des grandes expositions passées et la prudence est de mise dans la budgétisation des recettes. Les chiffres prévisionnels doivent, le cas échéant, être adaptés très tôt et il faut constituer des réserves pour couvrir les imprévus. Enfin, il est important de pouvoir s'appuyer sur des structures, des procédures et des responsabilités clairement définies.

6 Leçons tirées concernant l'organisation et le mode opératoire

Les analyses présentées aux chapitres 1 à 4 permettent de tirer des leçons concernant les décisions stratégiques dans la phase initiale (6.1) et le professionnalisme dans la phase de réalisation (6.2).

6.1 Leçons concernant les décisions stratégiques prises dans la phase initiale

Si la Confédération donne pour mandat d'organiser une Exposition nationale, elle accède, de fait, à une responsabilité politique et financière illimitée.

Le Conseil fédéral et le Parlement doivent être d'emblée conscients que la Confédération porte, en tant que mandant, la responsabilité illimitée – tant politique que financière – des Expositions nationales. Il importe donc que les faits suivants soient connus au départ. Premièrement, les coûts totaux d'une Exposition nationale oscillent, expérience à l'appui, entre 0,3 et 0,4 % du PIB, et les collectivités publiques doivent en assumer 50 à 65 %. Ensuite, pour couvrir les risques liés aux recettes, la Confédération ferait bien de prévoir une réserve oscillant entre 10 et 15 % des coûts totaux. Le mandat d'organiser une Exposition nationale ne devrait donc être donné que si la détermination reste intacte malgré la connaissance de ce cadre budgétaire. Si la Confédération ne veut pas supporter seule le risque financier, elle doit fixer d'emblée une répartition des responsabilités avec les cantons et les communes. Daniel Margot, délégué du Conseil fédéral à l'Exposition nationale de 1995 à 2000, a répété dans le cadre de la consultation la proposition, qu'il avait déjà formulée, de créer pour le financement d'une prochaine Exposition nationale un fonds «Exposition nationale» contrôlé par le Conseil fédéral et de l'alimenter chaque année.

L'accompagnement stratégique, par la Confédération, des grandes manifestations doit s'effectuer au plus haut niveau

La Confédération doit prendre des dispositions spéciales au niveau stratégique pour accompagner une grande exposition. (1) L'accompagnement stratégique doit impérativement être disjoint de tout engagement opérationnel éventuel. (2) L'accompagnement stratégique doit être confié aux plus hautes instances de l'administration, en l'occurrence au Conseil fédéral. (3) La représentation stratégique de la Confédération dans le projet doit être assurée par une personnalité de haut rang issue de l'administration. (4) Le choix du département en charge du dossier ne doit pas être guidé par une quelconque pratique ou «tradition», mais par la volonté dudit département de s'engager et d'assumer un rôle moteur dans le projet. (5) Il ne faut pas instituer de délégué du Conseil fédéral pour l'accompagnement stratégique car, intrinsèquement, il ne dispose pas des prérogatives nécessaires à l'exercice de cette fonction.

Dans le cadre de la consultation, l'Administration fédérale des finances (AFF) relativisa ces leçons. Selon l'AFF, la possibilité que l'Etat puisse sous-traiter ce mandat par une personne externe devrait être laissée ouverte. Le CDF est d'avis que la sous-traitance de mandat à une personne externe n'est pas toujours judicieuse. Dans la mesure où le représentant de l'Etat devrait également être responsable de la coordination interne au sein de l'administration, une solution qui va dans le sens de la leçon formulée ci-dessus doit de toute manière être favorisée.

Lors du choix d'une forme juridique pour l'organisme responsable d'une grande manifestation, il faut prendre en compte les critères suivants: intégration des partenaires, flexibilité, conditions de responsabilité, adéquation pour l'obtention de capitaux.

Le choix de la forme juridique de l'organe responsable d'une grande manifestation doit être guidé par un certain nombre de principes. Il convient d'apprécier l'aptitude de chaque forme juridique (1) à s'associer la participation des différentes parties prenantes, (2) à s'adapter avec souplesse à des conditions susceptibles de changer, (3) à régler clairement la responsabilité des différentes parties impliquées et (4) à lever des fonds propres et du capital auprès de tiers. De manière générale, la forme juridique de l'association présente des avantages sous l'angle des deux premiers critères, tandis que la société de capitaux (SA) est plus favorable sous l'angle des deux derniers critères. Au moment du choix de la forme juridique, il faut s'assurer, autant que faire se peut, de compenser les éventuels désavantages par d'autres mesures. Il convient aussi et surtout d'examiner dans quelle mesure la combinaison des deux formes juridiques (association et SA) permet de remplir tous les critères posés.

Une importance centrale doit être accordée aux études de faisabilité lors de la décision d'organiser ou non un grand projet.

L'importance capitale de l'examen de la faisabilité ressort à la lumière des aspects suivants : face à plusieurs projets de valeur comparable, il faudrait faire une étude de faisabilité avant de trancher en faveur de tel ou tel projet. Il incombe au mandant (la Confédération) de définir les questions posées et l'organe chargé de l'étude. La Confédération doit prévoir un personnel suffisant pour évaluer les rapports des études de faisabilité, le cas échéant en faisant appel à des experts externes (sous la forme d'auditions, p. ex.). Fermer les yeux sur des questions non réglées ou des incohérences se paie comptant par la suite.

Pour une grande manifestation, le choix du concept de projet et celui de l'emplacement doivent être interprétés comme étant des décisions sur l'ampleur des risques à courir.

Dans le choix du concept du projet, il faut, d'une part, procéder à un arbitrage entre les risques financiers et les risques liés au contenu : une stratégie fondée sur un financement privé présente un risque quant au contenu (foire-exposition), tandis qu'une stratégie fondée sur un financement public minimise ce risque en grevant la bourse du contribuable. Il faut, d'autre part, considérer la question du site : en portant le choix sur projet monosite, on réduit les risques en ceci que la responsabilité politique se concentre au niveau décisionnel (un seul canton ou une seule ville est étroitement lié au projet) et que l'organisation est simplifiée au niveau structurel et technique. Le choix d'un projet multisites accroît les exigences au niveau décisionnel (plusieurs cantons et villes sont en jeu), le risque d'erreurs stratégiques découlant de conflits d'objectifs (organisation des procédures) et la complexité au niveau technique (réalisation des structures). En revanche, ce genre de projet peut se révéler plus attrayant, puisqu'il permet d'associer un cercle plus large à l'entreprise.

6.2 Leçons concernant le professionnalisme dans la mise en œuvre

La Confédération doit prévoir des ressources en personnel suffisantes pour l'accompagnement et la surveillance d'un grand projet. Les compétences sont à régler, de manière détaillée, dans les cahiers des charges.

Ce constat confirme et prolonge la leçon selon laquelle l'accompagnement stratégique d'une grande manifestation, au sein de la Confédération, doit être géré au plus niveau. Au-delà du niveau où se situe l'accompagnement stratégique dans les instances fédérales, la leçon à tirer ici est que la Confédération doit prévoir des ressources en personnel suffisantes pour les différents types d'accompagnement (accompagnement stratégique, év. accompagnement opérationnel de projets de la Confédération, surveillance du projet, coopération dans certains domaines opérationnels, comme les achats).

L'externalisation partielle du budget n'est admissible qu'à condition de passer des accords contraignants en la matière.

Cette leçon concerne au premier chef la phase initiale, mais aussi toute la phase de mise en œuvre par la suite. Elle recouvre tous les types de projets ou de sous-projets, étant entendu que, dans le cadre des grandes expositions, l'externalisation peut surtout toucher des tâches liées aux infrastructures ou des projets d'exposition. Tous les projets partiels correspondants peuvent uniquement être externalisés dans le budget lorsque une convention qui règle le cas est disponible. Le respect absolu de ce principe permet d'éviter des représentations irréalistes sur les prestations de tiers, qui, par nature, sont notablement limitées dans le cas de l'externalisation de domaines relevant de l'infrastructure. Et si un domaine d'infrastructure devait se révéler rentable, on ne voit pas pourquoi l'exposition ne le gérerait pas elle-même, pour investir les recettes dans le financement d'autres activités. S'il est évident qu'un domaine d'infrastructure n'est pas rentable, on ne trouvera au demeurant pas de particuliers pour le prendre en charge.

Un temps d'arrêt doit être introduit après la conception d'une idée de projet, ceci dans l'objectif d'en tester la faisabilité et d'en fonder l'organisation.

Après la réalisation de l'esquisse d'une idée et l'aval des pouvoirs publics, l'organe responsable devrait faire une pause. Ce temps d'arrêt peut être mis à profit pour (1) faire examiner l'idée par des tiers indépendants afin d'en évaluer la faisabilité et pouvoir le cas échéant apporter les correctifs nécessaires, (2) mettre sur pied une organisation professionnelle qui ne soit pas sous la coupe des concepteurs de l'idée et des promoteurs régionaux, (3) imposer des garde-fous au rôle joué par le politique dans l'organisation en le limitant au pilotage et à la promotion politiques du projet et (4) pouvoir associer au projet des acteurs qui n'ont pas pu être consultés dans la phase de conception, mais qui sont indispensables à sa réalisation.

Il ne faut pas abuser des structures de milice et de mandat.

Le travail purement bénévole – dit de milice – au sein des organes stratégiques et le travail effectué sur mandat par des spécialistes au niveau opérationnel sont tout à fait adaptés pour démarrer un grand projet. Mais il faut ensuite professionnaliser le travail, au plus tard dès la fin de la phase initiale. Au niveau stratégique, même les bénévoles doivent pouvoir garantir un minimum de professionnalisme (surtout sous l'angle des compétences et du temps disponible) ; il faut en outre

prévoir un soutien professionnel pour épauler les bénévoles dans leur activité. Au niveau de réalisation technique, il faut créer une structure dotée de cadres dirigeants engagés à demeure sur une base contractuelle. Si l'on ne parvient pas à trouver les spécialistes nécessaires, il faut interpréter cela comme le signe que certaines conditions de départ ne sont pas remplies.

Il faut opérer une séparation claire entre la conduite stratégique, la gestion opérationnelle du projet et la responsabilité d'un secteur des opérations.

La séparation nette entre le niveau décisionnel (gestion stratégique, garants du financement), le niveau de la coordination, de la mise en œuvre et du contrôle (gestion opérationnelle générale) et le niveau technique de l'exécution (responsabilités opérationnelles partielles) doit s'appliquer aussi bien aux personnes qu'aux différents organes. Au niveau des décisions stratégiques, les principaux garants du financement doivent être représentés de manière appropriée dans les organes.

Il faut éviter le risque d'asymétrie de l'information entre les niveaux stratégique et opérationnel.

Le problème de l'asymétrie de l'information entre la conduite stratégique et la mise en œuvre opérationnelle est bien connu dans les grands projets. Prendre des mesures contre cette asymétrie à travers des instruments de *controlling* adéquats incombe essentiellement à l'organe responsable. Au niveau décisionnel stratégique, il faut instituer un organe de taille restreinte, efficace, constitué de professionnels, qui surveille la mise en œuvre des décisions et puisse intervenir pour corriger le tir. Au niveau de la gestion opérationnelle générale, une direction générale organisée selon une hiérarchie classique se chargera des tâches de coordination, de mise en œuvre et de contrôle. Au niveau technique, des structures et des procédures organisationnelles adaptées devront être mises en place. Le niveau décisionnel stratégique doit se doter d'un organe de *controlling* stratégique indépendant de la gestion opérationnelle générale et habilité à se procurer toutes les informations utiles, faute de quoi le niveau décisionnel ne pourra pas compenser l'asymétrie de l'information. La conduite opérationnelle générale a besoin d'un *controlling* opérationnel pour pouvoir gérer ses structures. Les instruments de *controlling* au niveau opérationnel doivent être conçus pour répondre aux besoins d'information du niveau stratégique.

Une équipe conçue sur mesure est nécessaire pour chaque phase d'une exposition.

Cette dernière leçon se fonde sur le constat suivant : les grandes manifestations comme l'Expo évoluent au fil du temps et les besoins et exigences varient en conséquence. Le personnel en charge de la mise en œuvre doit s'adapter, tant qualitativement que quantitativement. Dans chaque phase d'un projet, (1° esquisse du projet, 2° concrétisation des idées dans la planification et la construction, 3° exploitation de l'exposition, 4° démontage), non seulement d'un point de vue qualitatif mais aussi d'un point de vue quantitatif, il est nécessaire d'avoir des personnes différentes. Bien entendu, il faut faire attention à ce que les conséquences de changements fréquents de personnel (problèmes d'occupation, perte de «know-how», augmentation des dépenses) restent infimes. Cela concerne tout particulièrement les personnes à la base de la conception du projet qui ne doivent pas être les principaux responsables dans la phase de mise en œuvre, sous peine de ne pas réussir à prendre distance vis-à-vis des idées originales.

Encadré 16: Directives du 1^{er} avril 2003 : «bien, mais peut faire mieux»

Faisant suite aux recommandations du rapport du 27 mars 2001 de la Commission de gestion du Conseil des Etats, le DFF a édicté les «*directives concernant les manifestations de grande envergure mises sur pied par des tiers avec le soutien de la Confédération ou organisées par cette dernière*» le 1^{er} avril 2003. Elles ont pour but d'assurer la transparence en matière de coûts, de financement, de conception et d'organisation, ainsi que d'optimiser la planification et la réalisation de grandes manifestations.

Les directives s'adressent à toutes les unités administratives de l'administration centrale de la confédération qui s'occupent de la réalisation de grandes manifestations mises sur pied par des tiers avec le soutien de la Confédération, avec ou sans la participation active de cette dernière, ou de manifestations particulières organisées par la Confédération. La mise sur pied d'une manifestation de ce type nécessite une base légale et un arrêté de financement prévoyant un crédit d'engagement et accompagné d'un message à l'intention du Parlement. Les Expositions nationales rentrent dans la catégorie des manifestations de grande envergure organisées par des tiers. Il ressort de l'étude spéciale que, même dans le cas d'une Exposition nationale, il serait plus judicieux d'appliquer les dispositions en vigueur pour une manifestation fédérale particulière. En tant que mandante, la Confédération se doit d'assumer la responsabilité du financement et du succès de la manifestation.

Les obligations à respecter (art. 4.2) comprennent plusieurs aspects importants: existence d'une esquisse du concept de base, d'une analyse de faisabilité, d'une idée de l'organisation potentielle du projet, d'un budget global et d'un plan de *controlling* et de surveillance financière. Par ailleurs, le projet doit traiter de la coopération entre les pouvoirs publics et le secteur privé, des bases légales, du relevé comptable des contributions versées par les *sponsors* et de la défense des intérêts des autorités concernées.

Ces dispositions anticipent plusieurs aspects qui sont formulés dans les leçons de l'étude spéciale; leçons qui doivent être vues comme des exigences envers l'organisateur de futurs événements importants avec un financement public. De manière générale, les directives remplissent les propositions d'amélioration faites par le CDF. Toutefois, différents points ne sont pas réglés de manière suffisamment détaillée. Les directives ne définissent notamment pas clairement les critères permettant de désigner l'unité administrative compétente et ne prévoient pas de *controlling* des recettes. Du côté de la Confédération, il serait aussi important de faire le distinguo entre l'accompagnement stratégique d'une manifestation et un éventuel engagement opérationnel (sous la forme de projets d'exposition, p. ex.).

7 Sponsoring : bon résultat malgré quelques carences

Le *sponsoring* a joué un rôle central dans le financement d'Expo.01/02. Par *sponsoring*, nous entendons l'affectation, par une entreprise (*sponsor*), de moyens (sous forme d'argent, de moyens matériels, de prestations ou de savoir-faire) à une institution parrainée, l'objectif du *sponsor* étant d'obtenir, en contrepartie de son investissement, un effet publicitaire pour son entreprise. Comme le montre le rapport Becker/Gechter, Expo.02 a largement exploité le potentiel de *sponsoring* d'une manifestation culturelle (7.1). Vu le contexte difficile (7.2) et les problèmes endogènes (7.3) de la manifestation, on peut dire aujourd'hui que les attentes initiales étaient irréalistes. Cela dit, le coût de la recherche de *sponsors* a certes été élevé, mais pas excessif, si l'on considère la globalité des coûts (7.4). Le dernier point du chapitre présente quelques leçons spécifiques à la question du *sponsoring* (7.5).

7.1 Potentiel de *sponsoring* largement exploité

Expo.02 a réussi à drainer des contributions de *sponsoring* du secteur privé pour un montant total de 273 millions de francs. Selon une enquête de l'Office fédéral de la statistique portant sur l'année 2001, le volume annuel usuel du *sponsoring* culturel privé en Suisse se situe aux environs de 323 millions de francs (Cuche *et al.*, 2003). Le *sponsoring* d'Expo.02 a par conséquent capté 85% du *sponsoring* annuel privé à l'échelle du pays. Il semble improbable qu'un projet culturel qui, comme l'Exposition nationale, s'adresse à «une seule» nation et dure moins d'un semestre soit capable de mobiliser davantage du secteur privé que ne le fait en général le pays sur une année de *sponsoring* culturel privé, cela même dans un contexte et des circonstances favorables. Expo.02 a donc très largement exploité son potentiel de *sponsoring*.

Le bon résultat d'Expo.02 sur ce front ressort aussi de la comparaison avec le volume de *sponsoring* – connu ou estimé – d'autres grandes manifestations dans d'autres pays (Tableau 2).

Tableau 2: Volume de *sponsoring*, en millions de francs

Manifestation	Sponsoring
<i>Sponsoring</i> culturel du secteur privé en Allemagne, par année	env. 750
Jeux olympiques d'été 2000 à Sydney	env. 650
Exposition universelle 2000 à Hanovre	env. 490
<i>Sponsoring</i> culturel du secteur privé en Suisse, par année	env. 323
<i>Sponsoring</i> culturel du secteur privé levé par Expo.02	273
Swiss 12 Topsport Events	env. 45

Source : rapport Becker/Gechter sur le sponsoring, p. 27

L'exposition universelle de Hanovre en 2000, par exemple, malgré un groupe cible incomparablement plus grand, n'a réussi à drainer du public et des *sponsors* potentiels qu'environ 220 millions de francs de plus de l'économie privée qu'Expo.02. Même les Jeux olympiques d'été, qui sont pourtant le plus grand événement sportif à l'échelle mondiale – qui plus est dans un créneau commercialisé à outrance –, ont drainé un volume de *sponsoring* seulement deux fois plus important qu'Expo.02, pourtant limitée à l'échelle de notre pays.

Les experts interviewés par Becker/Gechter jugent irréalistes les projections initiales de l'Expo, qui tablait sur une contribution considérablement supérieure de l'économie, et l'objectif consistant à couvrir le gros de ses coûts grâce au financement du secteur privé.

Encadré 17: Les Tout-contents vs les Pas-du-tout-contents

Becker/Gechter ont interrogé 15 entreprises qui s'étaient engagées en tant que *sponsors* d'Expo.02. L'appréciation varie considérablement d'une entreprise à l'autre. On peut distinguer trois degrés de satisfaction :

- Les Tout-contents. Ce sont COOP, Swisscom, Chocosuisse et ESE.02 (Eglises Suisses à Expo.02). Aussi différents puissent-t-ils apparaître, ces *sponsors* présentent quelques points communs qui permettent de comprendre pourquoi ils jugent leur *sponsoring* d'Expo.02 comme un succès. Premièrement, leur groupe cible correspondait à celui d'Expo.02, à savoir toutes les Suissesses et tous les Suisses. Deuxièmement, ces *sponsors* se sont engagés avec un objectif en matière de communication très clair. Troisièmement, ils ont ceci en commun qu'ils ont épousé la philosophie de l'Expo et ont misé sur une collaboration constructive avec ses organes, en dépit de tous ses errements.
- Les Terre-à-terre. Cette catégorie comprend des entreprises et des institutions qui ont concrétisé un projet de *sponsoring* (ABB, Jelmoli Holding AG, Oettinger Imex AG, Rivella, Union suisse des maîtres bouchers, Pro Helvetia) et d'autres pour lesquelles le projet n'a pas abouti (Groupe Richemont, Sulzer Ltd.). Ces entreprises ont ceci en commun qu'elles jettent un regard rétrospectif très mitigé sur l'Expo et que leur appréciation reste dans tous les cas très pragmatique, que la prévalence aille aux aspects positifs ou négatifs.
- Les Pas-du-tout-contents. Ces *sponsors* se caractérisent par la perception extrêmement négative qu'ils ont de leur *sponsoring* de l'Expo, d'abord sous l'angle financier, mais aussi en partie dans la collaboration avec l'Expo. Feldschlösschen, Novartis et UBS font notamment partie de cette catégorie. Ces *sponsors* partagent le sentiment d'avoir été punis de leur engagement dans l'Expo. Ils ressentent leur *sponsoring* comme une sorte de taxe obligatoire qui n'a pas servi leurs objectifs de communication. Ces entreprises ont eu des difficultés avec la philosophie de *sponsoring* et les exigences artistiques de l'Expo. Elles condamnent durement les insuffisances de la communication et l'amateurisme de l'Expo.

7.2 Un contexte difficile

Le contexte dans lequel s'est inscrit le *sponsoring* s'est encore détérioré au cours de la période creuse de l'économie suisse et globale qui a eu lieu avant le passage d'Expo.01 à Expo.02. Certaines branches étaient en mauvaise posture: c'était notamment le cas des compagnies aériennes et des entreprises touristiques à la suite des attentats du 11 septembre 2001, ainsi que de la «Nouvelle économie» à la suite de l'explosion de la bulle internet. Les télécommunications traversaient aussi une zone de gros temps marquée par un vague de rachats d'entreprises. Enfin, la mondialisation a eu un effet négatif sur le *sponsoring* de l'Expo en ce que les grandes entreprises axées sur l'exportation étaient peu enclines à se profiler comme *sponsors* majeurs de l'événement, en raison du peu d'importance du marché suisse dans leurs stratégies.

Les problèmes de prospection rencontrés dans le *sponsoring* peuvent en partie s'expliquer par le caractère particulier d'une Exposition nationale ; à l'inverse, certains aspects d'une telle manifestation peuvent se révéler tout à fait favorables au *sponsoring*.

- La périodicité longue des Expositions nationales est une source d'insécurité pour les *sponsors* car, perdant en comparabilité, elles apparaissent comme des événements uniques. L'expérience se perd d'une Exposition nationale à l'autre. Ni les organisateurs ni les *sponsors* potentiels ne peuvent être certains à l'avance qu'une exposition sera comparable ou dépassera la précédente en termes d'affluence ou de succès populaire. La comparaison est par ailleurs difficile avec d'autres manifestations sponsorisées.
- Les Expositions nationales ont toujours un peu la couleur d'une manifestation patriotique. C'est un point positif pour le *sponsoring* en ce que les démarcheurs ont la part belle pour jouer sur le patriotisme des *sponsors* potentiels afin de gagner leur engagement. Par ailleurs, une certaine pression sociale peut s'exercer, notamment sur les marchés restreints, où les entreprises peuvent chercher à se démarquer de la concurrence par un engagement supérieur.
- Mais la concurrence en soi pose aussi un problème: les *leaders* sur un marché ont l'habitude de s'imposer comme les *sponsors* principaux incontestés d'un événement ou tout au moins de bénéficier d'une exclusivité dans leur branche. Mais il est dans l'esprit d'une Exposition nationale de permettre à tout le pays de se profiler, donc aussi aux concurrents dans une branche donnée. Il s'ensuit que, dans le cas d'une Exposition nationale, les droits d'exclusivité ne doivent être accordés qu'avec une grande prudence. L'octroi de l'exclusivité étant une pratique courante dans le *sponsoring*, le fait de ne pas pouvoir en bénéficier, ou alors de pouvoir en bénéficier à des conditions restrictives, peut tendre à freiner les *sponsors* dans leur décision et à limiter la somme qu'ils sont disposés à engager.

Une Exposition nationale revêtant le caractère d'un projet, l'organe responsable se trouve dans une position de faiblesse pour négocier. Et même lorsqu'il peut s'appuyer sur des contrats de *sponsoring* en bonne et due forme, il n'est pas judicieux pour lui d'engager une action en justice pour faire valoir ses droits, vu que l'Exposition nationale sera déjà de l'histoire ancienne lorsque la cause aura épuisé toutes les instances. Dans les négociations sur des contrats de *sponsoring*, qui sont usuellement longues et difficiles, la déclaration d'intention (*Letter of Intent*) s'impose donc comme un important instrument pour la planification et la communication avec les médias, quand bien même sa valeur juridique est limitée. Il convient de préciser que l'Expo avait réclamé des contrats juridiquement valables pour le *sponsoring* auprès de certains sponsors qui avaient signé des déclarations d'intention. Dans certains cas, les responsables de l'Expo réussirent à obtenir des compensations.

Encadré 18: Faible présence romande et tessinoise parmi les *sponsors*

La représentation des *sponsors* du Tessin et de Suisse romande dans le porte-feuille de *sponsoring* de l'Expo a été proportionnellement inférieure au poids économique de ces deux régions.

Plusieurs facteurs expliquent cet état de fait :

- Dans les deux régions, le secteur économique est principalement le fait de PME, qui n'ont pas les moyens financiers pour parrainer une Exposition nationale et injecter une contribution notable dans l'Exposition nationale.

- La proportion des entreprises qui financent la culture est plus basse en Suisse romande et au Tessin qu'en Suisse alémanique. L'étude de Cuche *et al.* (2003) met en lumière que 15% des entreprises de l'aire germanophone soutiennent la culture à travers le *sponsoring*, contre seulement 5% dans les autres parties du pays.
- La cellule instituée par l'Expo pour démarcher des *sponsors* en Suisse romande est arrivée trop tard (mai 2000); les décisions du Conseil fédéral et du Parlement en hiver 1999/2000 (passage de Expo.01 à Expo.02) ont enlevé la pression psychologique qui pesait sur l'économie (cf. Wenger 2000, p. 3).
- Selon les *sponsors* interrogés, l'Expo a été perçue par les Romands comme un projet alémanique malgré sa localisation dans la région des Trois-Lacs, à cheval sur la frontière linguistique; cet aspect a créé une distance psychologique.
- Il se pourrait par ailleurs que les carences linguistiques de la direction de l'Expo et certaines faiblesses du personnel chargé du démarchage dans ces régions aient aussi joué un rôle.
- Des projets d'Exposition nationale avaient préalablement été rejetés à Genève et au Tessin ; l'image de l'Expo donnée par la presse régionale a ensuite été particulièrement négative, ce qui peut avoir suscité une attitude de rejet.

7.3 Problèmes endogènes

Le terme de «*sponsoring*» a été utilisé dans des acceptions très différentes dans le contexte d'Expo.01/02, parfois même comme un fourre-tout recouvrant toute forme de financement externe. Il n'y avait notamment pas de délimitation par rapport au mécénat, alors qu'Expo.01 comptait davantage sur des mécènes que sur des *sponsors* au sens strict. La projection initiale était de couvrir 800 millions des coûts de l'Exposition nationale par des financements privés. Ce montant comprenait aussi des activités externalisées, comme l'hôtellerie-restauration et la gestion des parkings (par des concessionnaires), et encore l'attribution de franchises et de produits de *merchandising*. Aussi le volume du *sponsoring* au sens strict prévu dans la planification était-il largement inférieur à 800 millions de francs. La définition et la délimitation imprécises du *sponsoring* a conduit à des attentes surfaites, qui ont grevé l'Expo jusqu'à son terme.

Le chaos créatif d'Expo.01 a induit un déficit structurel dans Expo.02, qui s'est traduit notamment par les revirements fréquents du concept de *sponsoring*. Bien qu'un bon travail conceptuel ait été fourni pendant la phase d'Expo.02, le temps et le personnel ont souvent manqué pour développer à fond et bien concrétiser les mesures imaginées. De par les crises et les réorganisations qui l'ont émaillée et les comptes rendus négatifs qui ont suivi dans les médias, la phase de réalisation de l'Expo a aussi contribué à rendre des *sponsors* circonspects.

Le manque de soutien politique apporté au projet a sapé la confiance des *sponsors* potentiels pendant la phase d'Expo.01 et a compliqué le démarchage. Becker/Gechter ont constaté, sur la base de leurs interviews, un véritable cercle vicieux: le monde politique ne donnait pas de signal clair en faveur de l'Expo et, surtout, débloquent des moyens insuffisants ; l'économie voyait dans l'Expo un projet sous-financé et retenait ses engagements de *sponsoring* pour éviter de les perdre ; le manque d'engagement de l'économie fit baisser la confiance dans la concrétisation de l'Expo, ce qui renforça la réticence des *sponsors* potentiels ; on se rejetta la faute et le temps a passé sans qu'un financement digne de ce nom ne soit assuré, alors même que différents organes

et différentes personnes s'efforçaient de trouver une médiation. Il a fallu attendre la nouvelle Direction générale d'Expo.02 pour assister à une amélioration sensible et durable des rapports entre l'Expo et l'économie.

Dans certains cas, les difficultés rencontrées dans le démarchage ont découlé d'une ligne librement consentie, qui interdisait une «commercialisation» de l'Exposition nationale. Le concept initial d'Expo.01 se fondait sur le mécénat, à savoir un soutien financier ou matériel accordé sans mention du nom du mécène en contrepartie. Cette philosophie était très difficile à faire passer dans les milieux économiques, surtout pour les entreprises que le *sponsoring* sportif ou autre avait aguerries au marchandage de chaque centimètre carré de surface où placer leur logo et au combat pour imposer la présence de leurs marques ou de leurs produits. Seul un petit nombre de *sponsors* s'est accommodé des restrictions imposées et a jugé l'opération comme un succès malgré les directives très strictes de l'Expo. Pour cela, il fallait notamment que l'entreprise ait un objectif de communication clairement fixé.

Pendant la phase d'Expo.02, le temps et le personnel ont souvent manqué pour développer à fond et bien concrétiser les mesures prévues. Il aurait certainement été possible d'obtenir davantage, surtout dans le domaine des PME, si l'on avait confié suffisamment tôt la prospection à un service externe.

7.4 Démarchage de *sponsors*: cher, mais pas disproportionné

Le démarchage de *sponsors* pour Expo.01/02 a été placé sous la houlette de M. René Stammbach tout au long du projet, d'abord sur la base de mandats, puis, en 2001, en sus des mandats, par son embauche en qualité de directeur de l'unité en charge des partenaires sous mandat. Les tâches ont été assumées par la société Dynor, devenue Octagon, à laquelle participait M. Stammbach. Les contrats passés avec M. Stammbach ont pris de l'ampleur à mesure que les tâches augmentaient et sont devenus toujours plus concrets et détaillés.

Au début, M. Stammbach ne devait s'occuper que de la gestion et de l'accompagnement des partenaires officiels, qui est au demeurant le seul domaine des partenariats à avoir conservé son organisation, sa dénomination et le même volume d'investissement. L'Expo ayant pris conscience qu'il fallait aussi un spécialiste pour d'autres tâches plus larges, elle a proposé à M. Stammbach de les prendre en charge, en signant avec lui à chaque fois un nouveau contrat. Il n'apparaît pas clairement pourquoi l'Expo s'est alors montrée disposée à ouvrir sa bourse à chaque fois. Le contrat de 1997 prévoyait trois différents types de provisions et d'honoraires, celui de 1998 d'autres provisions, tout à fait différentes des précédentes, et les règles de rémunération fixées à l'engagement de M. Stammbach en qualité de Directeur *sponsoring* d'autres dispositions encore, à nouveau tout à fait différentes. Il s'ensuit que le tout a singulièrement manqué de transparence.

D'après l'évaluation du rapport Becker/Gechter sur le *sponsoring*, le fait que ce manque de clareté ait pu être utilisé au détriment de l'Expo est certainement un sujet digne de discussion. Dans les faits, cela a conduit Expo.02, sur l'initiative du CDF, à faire un contrôle des factures de M. Stammbach et de ses entreprises; contrôle qui a amené M. Stammbach à rembourser partiellement certains versements à Expo en 2002. Ces remboursements étaient insérés au sein d'une clarifica-

tion et d'un règlement de relations peu claires datant de l'époque d'Expo.01. De l'avis des responsables d'Expo.02, les remboursements n'auraient pas pu obtenir un succès judiciaire. Le coût total du démarchage et de la gestion des *sponsors* se montait à 26,6 millions de francs, dont 12,1 millions d'honoraires d'agence. Par rapport aux 273 millions de francs mobilisés pour Expo.02 auprès de *sponsors* du secteur privé, cela représente 9,7%. La part des honoraires d'agence est de 4,4%. Dans le *sponsoring* culturel, les honoraires d'agence se situent généralement entre 10 et 30% du montant total des fonds levés. Pour les grandes manifestations, avec une somme dépassant 100 millions de francs, un taux réduit de 5 à 6% est concevable pour la seule mobilisation des fonds de *sponsoring*.

Becker/Gechter estiment que la rémunération de M. Stambach et de ses entreprises est globalement – nous laissons ici de côté quelques clauses contractuelles – élevée, mais pas exagérée. Cette appréciation tient compte du fait que l'éventail des tâches de M. Stambach recouvrait des tâches très complexes et variées et que, outre la conduite du Département *sponsoring* et de la Direction partenariats, il englobait le large champ de l'accompagnement des *sponsors*. Enfin, à une exception près, tous les *sponsors* interrogés ont laissé entendre que, sans M. Stambach, les activités de *sponsoring* de l'Expo n'auraient eu absolument aucune structure.

7.5 Leçons concernant le *sponsoring*

Pour évaluer les contributions des *sponsors*, une clarification soignée du potentiel de ces derniers doit être effectuée, compte tenu de l'intérêt que le concept de l'exposition peut susciter auprès de l'économie.

On ne peut pas prédire aujourd'hui comment se présenteront les choses sur le front du *sponsoring* dans le cas d'une prochaine Exposition nationale ou d'une autre manifestation de grande envergure. L'évolution actuelle, avec notamment le mouvement de mondialisation, donne à penser que le volume de *sponsoring* pour une exposition de portée nationale tendra plutôt à diminuer. Dans tous les cas, le potentiel de *sponsoring* devra être déterminé avec soin dans la phase initiale, le cas échéant en procédant à des enquêtes *ad hoc* auprès des *sponsors* potentiels. L'appréciation du potentiel de *sponsoring* doit aussi tenir compte de l'attrait exercé par le concept de l'exposition sur les *sponsors*. Un concept d'exposition et de *sponsoring* favorable à l'économie peut accroître les recettes de *sponsoring* d'une Exposition nationale par un report de fonds, chez les partenaires économiques, du budget marketing au budget *sponsoring*. Quant à savoir si la chose est culturellement et politiquement souhaitable, c'est là un aspect qui doit être discuté et réglé suffisamment tôt.

Le *sponsoring* peut être utilisé pour le financement de base, pour autant qu'il y ait, en échange, une promesse contraignante disponible.

Les recettes issues du *sponsoring* sont par nature imprévisibles et doivent être traitées en conséquence. Pour une partie substantielle, le financement de l'essentiel de l'exposition doit être assuré par d'autres types de ressources (publiques par exemple). Les moyens provenant du *sponsoring* doivent avant tout être employés pour des projets qui dépassent les besoins impératifs. Il est possible de se distancier de cette thèse (financement de base avec des fonds publics - financement de l'exposition avec des fonds provenant du *sponsoring*), quand, pour des projets qui consti-

tuent le noyau de l'exposition, des promesses contraignantes de la part des *sponsors* sont disponibles.

8 Sens restreint des économies

D'après le décompte final provisoire, Expo.02 a coûté dans l'ensemble quelque 1'600 millions de francs, dont 1'370 millions portés au budget interne (voir annexe 6). Cette somme de 1'600 millions correspond à 3,7‰ du produit intérieur brut, une valeur à peine inférieure à celle de l'Expo de 1964 (4,3‰) mais bien au-dessus de la Landi de 1939 (2,1‰) et des Expositions nationales précédentes (voir annexe 7). En raison du concept de base coûteux d'Expo.01/02, les coûts ne pouvaient pas être fondamentalement réduits en l'absence de modifications substantielles du concept de base. De tels événements n'arrivèrent pas. Même dans le cadre du concept choisi, des économies auraient été possibles pendant Expo.01 et pendant Expo.02 (8.1). L'exploitation insuffisante du potentiel d'économies lors de l'adjudication des marchés mérite d'être relevé (8.2). Les leçons en matière de sens des économies portent notamment sur l'adjudication des marchés (8.3).

8.1 Aucune remise en question du coûteux concept de base

Dès le début, le projet de l'Expo impliquait de gros budgets. Le concept de base retenu était très complexe et ambitieux. Il s'agissait d'intégrer dans un concept global les quatre sites de Bienne, Neuchâtel, Yverdon-les-Bains et Morat ainsi que l'arteplage mobile du canton du Jura. Les aspirations artistiques étaient élevées. L'idée d'associer au moins une icône¹¹ à chaque site impliquait le recours à de célèbres architectes. Les constructions sur les lacs, le caractère éphémère (l'Expo devait totalement disparaître une fois terminée) et les critères écologiques occasionnaient aussi des contraintes particulières. La localisation de quatre sites et la participation de cinq cantons empêchaient par ailleurs un redimensionnement radical de l'ampleur de l'Expo. Pour des motifs de politique régionale, supprimer un arteplage constituait un sujet tabou durant la crise de 1999. Comme l'a démontré le chapitre 4, l'élaboration de ce concept complexe et coûteux aurait dû être problématisée en profondeur dans le cadre des études de faisabilité.

Même au moment de la crise, l'augmentation des frais durant Expo.01 n'a pas fait l'objet d'une véritable remise en question.

- Pendant Expo.01, les coûts ont explosé suite à l'internalisation croissante de parties du budget externe (voir 2.2.3). L'explosion des dépenses résulte aussi d'une insuffisante prise en compte des coûts qui régnait à cette époque au sein de la Direction technique, notamment du point de vue des constructions (voir 4.5.2).
- Lors de la crise de 1999, le Conseil fédéral et le Parlement ont imposé à l'Expo des efforts d'économies. Les coûts devaient baisser de 290 millions de francs selon les exigences du Conseil fédéral (message du 8 octobre 1999, FF 1999 8566). Il se référait au budget Estimate (budget interne et externe) du rapport Hayek, portant sur 1539 millions de francs. Dans sa requête de janvier 2000 au Conseil fédéral, Expo.02 a dégagé des économies de 357 millions de francs et dépassé ainsi l'objectif fixé. Il est vrai que ces économies se référaient à un budget servant de «base de travail» qui avait grimpé à 1807 millions de francs. Les économies effectives ne s'élevaient donc qu'à 89 millions, ou 169 millions de francs en tenant compte des coûts engendrés par le report de l'Expo de 2001 à 2002 (non inclus dans le budget Estimate). Les

¹¹ Les icônes réalisées furent les Tours et le Forum à Bienne, le Monolithe à Morat, les Galets et les Roseaux à Neuchâtel ainsi que le Nuage à Yverdon-les-Bains.

économies réalisées s'avéraient donc bien inférieures à l'objectif. Aussi lors de l'établissement du budget global (voir Figure 1), les économies n'ont-elles engendré qu'une légère baisse du budget, qui n'a d'ailleurs cessé d'enfler par la suite. Lors de la consultation Franz Steinegger, Président du Comité directeur d'Expo.02, a signalé que cette présentation des faits était tendancieuse et qu'il fallait la replacer dans son contexte: «Si quelqu'un est chargé de réaliser un grand projet sur la base du rapport Hayek et si ce mandataire constate par la suite que les tâches en question coûtent 188 millions supplémentaires, il est trompeur d'affirmer que les économies réalisées ne correspondent pas au plafond initial.»

- Pendant Expo.02, les coûts du budget interne et externe ont augmenté ensemble de 162 millions de francs (+11 %), et les coûts du budget interne de 156 millions de francs (+13 %). Expo.02 affirme que cette hausse est inférieure aux «augmentations forcées» des coûts, chiffrées à 169 millions de francs (rapport final d'Expo.02, p. 124; voir de même le rapport trimestriel 11). Le concept d'«augmentations forcées», qui n'est pas défini précisément, inclut en dernier lieu la hausse des coûts sur laquelle Expo.02 n'a aucune prise. 59 millions de francs de ce montant sont dus aux surcoûts consécutifs à la décision de la Confédération sur la TVA et les intérêts. Quant aux autres «augmentations forcées», 74 millions de francs concernent les programmes d'expositions et d'Events, et 28 millions de francs des prestations et services non cash de *sponsoring*. Expo.02 relève à ce propos que ces coûts additionnels n'ont pas aggravé le déficit d'Expo.02, puisqu'ils correspondaient à des hausses équivalentes des recettes. Or pour une partie au moins de ces coûts, l'argumentation de la neutralité par rapport au déficit n'est pas valable. En effet, l'annexe II du 11^e rapport trimestriel (p. 4) montre que 56 millions de francs de coûts, principalement liés à la navigation et au parking, ont été transférés du budget interne au budget externe, bien que leur financement, par la vente de tickets et par le *sponsoring*, n'était alors pas assuré. Ce transfert, de l'ordre de 5% du budget interne, avait une incidence importante sur le déficit, puisque les coûts supplémentaires du budget interne n'avaient pas pour contrepartie des augmentations équivalentes des recettes. On ne peut juger si ces surcoûts avaient tous un caractère inévitable. Néanmoins, contrairement à la présentation qu'en donne le rapport final d'Expo.02 ils n'ont pas été compensés par des économies, et donc le déficit d'Expo.02 s'est aggravé.

Lors de la consultation, les responsables d'Expo.02 ont souligné que l'Expo avait subi de très fortes pressions aux économies. Le CDF ne conteste pas que ces personnes aient ressenti une telle pression. Il constate néanmoins que malgré les «limitations drastiques du budget» invoquées (rapport final d'Expo.02, p. 11), les coûts n'ont presque pas diminué pendant Expo.02, même en excluant les «augmentations forcées».

Encadré 19: Protection de l'environnement – mission réussie

Le projet d'Expo.01/02 a été soumis à une pression permanente en matière d'écologie. Dès le départ, la Confédération a attaché une grande importance aux mesures de respect de l'environnement. Dans son message du 22 mai 1996, le chapitre consacré à la protection de l'environnement s'étend sur quatre pages. Les autres chapitres (aménagement du territoire, transport des visiteurs, énergie) abordent aussi des questions d'ordre écologique. Les débats parlementaires de décembre 1996 traitèrent principalement du caractère écologique et recyclable de l'Expo.

Par la suite, les associations de protection de l'environnement continuèrent de faire pression sur l'Expo pour qu'elle respecte ses engagements en matière d'écologie.

La protection de l'environnement est ainsi devenue un élément central de l'Expo. A mi-1999, un Département environnement fut créé au sein de la Direction technique afin d'apporter son assistance en matière d'écologie. Des instruments de pilotage nouveaux et originaux furent utilisés. Le système de gestion de la politique environnementale de l'Expo fut aussi utile pour le contrôle interne de la qualité. Les entreprises générales soumissionnaires devaient s'engager contractuellement à mandater au sein de leur entreprise une personne spécialiste des questions environnementales, ainsi qu'à accepter les conseils et les inspections d'un contrôleur externe. Les manquements étaient sanctionnés par des amendes. Bien que le contrôleur externe était rémunéré par l'Expo, il conservait sa totale indépendance. Il recourait aux médias comme moyen de pression et dénonçait publiquement, au grand dam de la Direction technique, le manque d'aptitude de l'Expo à s'imposer auprès des entreprises générales. Une multitude d'instruments furent mis en œuvre pour assurer le respect des normes écologiques (voir Rast 2003, p. 118ss.). La pression externe et la coopération de l'Expo permettent de qualifier de réussite la politique environnementale de l'Expo. Si le sens des économies avait été aussi prononcé que le souci environnemental au sein de l'Expo (à l'interne comme à l'externe), l'Exposition nationale de 2002 aurait très certainement coûté moins cher. Cela concerne tout particulièrement Expo.01.

8.2 Potentiel d'économies sous-exploité lors de l'adjudication des marchés

Les développements suivants se basent sur le rapport sur les marchés publics d'Expo.01/02 (Rapport CDF sur les marchés publics) établi dans le cadre de l'étude spéciale.

8.2.1 Exigences et organisation des marchés publics

Dès le début, l'Association Exposition nationale a été financée en majeure partie (et presque totalement à la fin) par les finances publiques. Elle était dès lors soumise aux règles des marchés publics. Le siège de l'association se situant à Neuchâtel, la législation cantonale neuchâteloise s'appliquait. Après l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996 de l'Accord OMC sur les marchés publics, un accord intercantonal sur les marchés publics a été élaboré. Cet accord est entré en vigueur le 4 septembre 1996 dans le canton de Neuchâtel. Par la suite, le canton de Neuchâtel a élaboré sa propre loi cantonale sur les marchés publics, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1999. Parallèlement, un arrêté spécial d'application (dont l'existence est prévue dans la loi) du 27 octobre 1999 a prévu deux exceptions pour Expo.02 :

- Les valeurs seuils correspondaient aux montants plus élevés prévus par l'accord intercantonal (383'000 francs pour les services et fournitures, et 9,575 millions de francs pour les mandats de construction, TVA non comprise).
- Les offres pouvaient être rédigées en allemand (et pas uniquement en français).

Les dispositions de l'accord intercantonal s'appliquaient à Expo.01, tandis qu'Expo.02 était soumise à la loi cantonale sur les marchés publics, avec les valeurs seuils de l'accord intercantonal. Ces deux règlements se rejoignent sur les points principaux. Les marchés d'un montant supérieur aux seuils devaient en principe faire l'objet d'une procédure de soumission («marché OMC»). Il existe trois types de procédure:

- La procédure ouverte: le marché planifié fait l'objet d'un appel d'offres public (dans le cas de l'Expo, parution dans la Feuille officielle du canton de Neuchâtel et dans la Feuille officielle du commerce suisse). Tous les soumissionnaires potentiels peuvent faire une offre.
- La procédure sélective: elle se divise en deux phases. Un appel d'offres public permet de procéder à une sélection préliminaire. Dans un second temps, les soumissionnaires retenus sont invités à présenter une offre concrète. Le jeu de la concurrence doit être garanti.
- La procédure de gré à gré: le marché est adjudgé directement à un soumissionnaire sans appel d'offres. En cas de marché d'un montant supérieur aux valeurs seuils, des conditions précises doivent être remplies pour la procédure de gré à gré. L'un des motifs suivants doit être avéré: 1) quand aucune offre n'est présentée dans le cadre de la procédure ouverte ou sélective, ou que les offres ont été concertées. 2) quand un seul soumissionnaire entre en considération pour des raisons techniques ou de droits d'auteur. 3) quand il est impossible de suivre une procédure ouverte ou sélective en raison du manque de temps. 4) quand des prestations supplémentaires non prévues dans l'appel d'offres initial sont nécessaires pour compléter un marché déjà adjudgé.

Indépendamment de la procédure suivie, la décision d'adjudication dans un marché soumis aux règles de l'OMC doit être publiée et peut faire l'objet d'une opposition. Or le CDF a constaté lors de ses contrôles qu'Expo.01/02 avait attribué quelques mandats dépassant la valeur seuil sans procédure de soumission, donc directement. Alors que ces cas correspondent à une procédure de gré à gré, il n'y a pas eu de publication de la décision d'adjudication.

La législation sur les marchés publics imposait passablement de contraintes à l'Expo. L'accord OMC étant entré en vigueur au moment du lancement du projet de l'Expo, aucune expérience n'était disponible et l'Expo a joué un rôle de pionnière en matière d'application des règles sur les marchés publics. En outre, le concept de base qui prévoyait l'externalisation de certaines parties de l'infrastructure et des expositions de l'Expo s'opposait aux exigences des marchés publics. Il fallait aussi déterminer si les contrats de sponsoring devaient suivre une procédure de soumission. L'Expo réfuta cette possibilité sur la base d'arguments juridiquement fondés. Il en résulta néanmoins des tensions lorsque des sponsors et des non-sponsors figuraient parmi les soumissionnaires pour un marché public. Cette problématique n'a pas pu être approfondie dans le cadre de l'étude spéciale. Les implications de la législation sur les marchés publics sur le fonctionnement de l'Expo n'ont apparemment pas fait l'objet de toute l'attention requise au début du projet. La Commission de contrôle d'adjudication des marchés s'exprime à ce propos dans son rapport final sur les années 2001-2003 : *«Il n'est pas certain que la décision du Comité stratégique d'assujettir la direction de l'Expo à la législation sur les marchés publics ait été prise en toute connaissance de cause en 1996.»*

Les marchés d'Expo.01/02 étaient en bonne partie traités de façon décentralisée, chaque direction gérant habituellement elle-même ses propres marchés publics. En revanche, la direction des finances était normalement responsable, pendant Expo.02, des achats du matériel destinés à toutes les directions (informatique, mobilier et articles de bureau). Les décisions étaient généralement prises par la Direction générale. D'après le récit d'Expo.02, le Directeur des finances et le service juridique avaient une bonne vue d'ensemble des activités d'achat. Ils posaient des questions pertinentes mais ne procédaient à aucun contrôle systématique. La Direction des finances mit

sur pied un service chargé du suivi des contrats («*Single Point of Information*», SPI), où étaient classés les dossiers. Les dossiers d'adjudication du SPI, qui ont été versés aux Archives fédérales, ont servi de base au CDF pour examiner certains marchés passés par Expo.02.

La «Commission de contrôle d'adjudication des marchés publics» interne à l'association (appelée ci-après commission de contrôle) était responsable du suivi de l'adjudication des marchés publics et du respect des procédures en la matière. Elle conseillait aussi la direction de l'Association. Elle n'avait pas le droit d'émettre des directives et fonctionnait comme organe de conseil. La commission se composait de représentants des cantons organisateurs (Neuchâtel, Vaud, Berne, Fribourg et Jura) et de la Confédération. Le Professeur Jean-Baptiste Zufferey occupait la fonction de conseiller juridique.

8.2.2 Peu de procédures de soumission pendant Expo.02

Sur la durée totale d'Expo.01/02, on dénombre 150 procédures de soumission selon la liste établie par Expo.02. La répartition des procédures (selon la date marquant la fin de la période de soumission) en fonction des années est illustrée dans le tableau 3. Sur les 150 procédures, 79 (53%) ont été menées durant Expo.01 (années 1997-1999) contre seulement 71 (47%) durant Expo.02 (2000-2003). Or seules 21 procédures de soumission d'Expo.02 (30%) se sont prêtées au jeu de la concurrence (procédure ouverte ou sélective), 50 soumissions (70%) étant adjudgées de gré à gré.

Tableau 3: Comparaison entre les procédures de soumissions et les marchés publics supérieurs aux valeurs seuils

Année	Procédure de soumission			Total
	Procédure ouverte	Procédure sélective	Procédure de gré à gré	
1997	6	3	7	16
1998	23	2	7	32
1999	17	12	2	31
2000	3	0	5	8
2001	11	2	17	30
2002	5	0	26	31
2003	0	0	2	2
1997-99 (Expo.01)	46	17	16	79
2000-03 (Expo.02)	19	2	50	71
Total	65	19	66	150

* Seulement les commandes de fournitures et de services

Source: Liste de toutes les procédures de soumissions et de tous les marchés d'Expo.01/02 (fournie par le *Single Point of Information* SPI), calculs du CDF

Expo.02 justifie le choix répété de procédures de gré à gré en invoquant le fait que cela a rendu possible de dures négociations, alors qu'elles auraient été exclues par des procédures sélectives (selon la loi sur les marchés publics du canton de Neuchâtel, l'offre la plus avantageuse doit recevoir l'adjudication). Quand cette procédure est applicable à des cas particuliers, elle engendre une très faible participation de procédures concurrentes. Sous la pression du temps, le recours à une procédure de concurrence convenable n'a été fait que dans une trop faible mesure. Dès lors, leur potentiel d'économie n'a pas suffisamment été mis à profit.

Par ailleurs, des mandats ont été directement attribués et ceci sans avoir été publiés, alors même que la somme du mandat se situait au dessus de la valeur seuil. Dans l'échantillon de mandats contrôlés (voir 8.2.3), deux cas de ce type sont apparents. Environ 80 autres mandats ont été attribués directement par Expo.02, alors même que la valeur seuil était dépassée. Les raisons données par Manuelle Chevrier pour expliquer pourquoi ces mandats ne devaient pas être traités selon les règles de l'OMC sont mentionnées ci-dessous:

- La prestation échappe aux règles de l'OMC (location de locaux, contrats artistiques);
- Il n'existait pas de «vivier» de soumissionnaires potentiels;
- Il s'agissait de contrats complémentaires à des contrats passés dans une procédure de soumission (et n'excédant pas 50 % du montant du contrat d'origine).

En raison de l'insuffisante documentation, il est difficile d'évaluer les délimitations effectuées en concluant sur un cas isolé. Le grand nombre d'adjudications, qui n'a pas été traité selon les règles de l'OMC, montre qu'Expo.02 se référa dans une large mesure à des faits spéciaux. Cela rendit possible un traitement non soumis aux règles de l'OMC tout en rendant le potentiel d'économies de cette procédure inexploitable.

8.2.3 Nombreuses failles dans l'adjudication des marchés

Dans le cadre de l'enquête spéciale sur Expo.01/02, le CDF a procédé à une analyse rétrospective des marchés et mandats de services adjudugés dans le cadre d'Expo.01/02. La question fait l'objet d'un rapport particulier (rapport du CDF sur les marchés). Un échantillon de 20 marchés et mandats de services est notamment analysé quant au respect formel et matériel des règles en la matière. Huit de ces contrats remontent à Expo.01, les 12 autres datent d'Expo.02. Les résultats d'analyses précédentes ont également été pris en compte. C'est en particulier le cas du rapport Hayek et de divers examens antérieurs menés par le CDF.

Documentation lacunaire

Les dossiers de soumission des marchés examinés auprès de l'Unité de management des contrats (SPI) se sont avérés très souvent incomplets. Il manquait les offres de la concurrence, les documents de prise de décision (évaluations), les motifs des adjudications de gré à gré ou d'interruption de la procédure d'adjudication, etc. Le manque de documentation avait déjà été déploré dans les analyses antérieures. Force est de constater que cette situation ne s'est pas vraiment améliorée avec Expo.02. Aussi les dossiers déposés auprès des directions compétentes ont-ils été étudiés pour certains contrats. Si ces documentations ont livré davantage d'informations, elles ne retracent pourtant pas le déroulement complet de la procédure d'adjudication. Manuelle Chevrier, responsable du service juridique d'Expo.02, a donc fourni encore au CDF des compléments d'information sur de nombreux contrats.

Adjudications de gré à gré trop nombreuses

D'après les chiffres de l'Expo, 66 (44%) des 150 marchés OMC ont été adjudugés de gré à gré (Tableau 3). Pendant Expo.02, la quantité des marchés OMC attribués sans appui s'élève même à 70 pourcent. Comme les documents de justifications manquent ou demeurent introuvables, les motifs de renonciation aux procédures concurrentielles ne sont pas clairs. Les responsables de

l'Expo parent, dans une large mesure, donner verbalement des raisons plausibles pour la période durant laquelle ils ont été acifs. Néanmoins, le constat selon lequel la concurrence aurait pu être mise à profit de manière plus importante pendant Expo.02 demeure. Parmi l'échantillon des contrats contrôlés d'Expo.02, deux mandats sur 12 ont été attribués sans procédure et n'ont pas été l'objet de publications, alors même que, d'après le CDF, leur attribution aurait dû être faite selon les règles de l'OMC. Dans un cas, il s'agit de la livraison de carburant pour les bateaux «IRIS», qui aurait certainement pu atteindre des montants plus avantageux si ce cas avait été l'objet d'un appel d'offres. L'autre cas concerne le mandat sur le management de projet de l'exploitation et de l'entretien, pour lequel les concurrents potentiels n'auraient pas manqué. Il convient néanmoins de relever que les manques observés pendant Expo.02 concernent des acquisitions modestes pour ce qui relève du montant (environ 2,2 mio. de francs dans le premier cas et environ 0,5 mio. de francs dans le second cas). Pour les grandes acquisitions, les responsables d'Expo.02 ont pu argumenter de manière plausible en disant que le renoncement à une procédure favorisant la concurrence pouvait, dans une large mesure, être justifiée par les circonstances particulières. Le fait que, dans tous les cas d'attribution sans procédure, un droit de regard sur le calcul des frais n'a pas été accordé par contrat reste néanmoins critiquable. Lors des négociations traitant de la prévision des coûts, Expo.02 précise à ce sujet qu'à l'occasion des négociations, la calculation préalable des coûts a toujours été discutée de manière serrée. Il a pourtant souvent été convenu, pour réduire les coûts, d'un montant plafond plus bas moyennant renonciation à la vérification a posteriori des coûts.

Exploitation insuffisante de la position d'acheteur

Chaque direction de l'Expo gérait généralement ses marchés publics de façon décentralisée, de sorte que chacune devait se procurer les connaissances et le savoir-faire nécessaires en la matière. Les dispositions complexes de soumission devaient représenter une nouveauté pour la plupart des responsables des achats au sein de l'Expo. En centralisant les achats, il aurait été possible de tirer parti de la position d'acheteur. Bien qu'un service d'achat central soit mentionné dans les règlements de l'Expo et malgré les recommandations du CDF dans son rapport de l'an 2000, rien ne fut entrepris dans ce sens. En outre, l'Expo a renoncé à collaborer avec les services d'achat de la Confédération (en dépit des recommandations du CDF; voir son rapport sur les marchés publics). De meilleures conditions pour des produits standard tels que le carburant, l'informatique, la bureautique et le mobilier de bureau auraient pourtant très certainement pu être négociées.

Evaluation du potentiel d'économies

En raison du surnombre d'adjudications de gré à gré et de la mise à profit insuffisante de la position d'acheteur, le potentiel d'économies résultant d'offres de la concurrence a été sous-exploité. A cela s'ajoute que les conditions d'appel d'offres inhabituelles limitaient passablement la concurrence autour des grands marchés d'entreprises générales pour les ardeplages (montant proche des 300 millions de francs). Comme l'explique le rapport du CDF du 16 octobre 2000, l'Expo avait prévu des conditions de paiement spéciales pour pallier le manque de financement préalable. En-dehors du paiement périodique des frais accumulés (premier mode de paiement), les soumissionnaires ne devaient facturer les deux tiers de la facture globale qu'après la clôture d'Expo.01 (en octobre 2001). Seules de grosses entreprises générales pouvaient se plier aux exigences du second mode de paiement. Sur les cinq appels d'offres menés en procédure sélective, quatre ont

ainsi fini par être adjudgés de gré à gré. A ce propos, le CDF souligna le risque de manipulation de l'adjudication des marchés publics lorsque plusieurs soumissionnaires potentiels se trouvent dans l'incapacité de satisfaire aux conditions. Pour finir, l'Expo renonça à ces conditions de paiement inhabituelles. Dans le cadre du marché adjudgé à BATIGROUP, le CDF constata que l'abandon du second mode de paiement, pourtant accepté par la banque de cette entreprise, causa à l'Expo des frais de l'ordre de plusieurs pourcents du montant global du contrat.

Il est impossible de chiffrer après coup le potentiel d'économies qui aurait résulté d'une application systématique des règles de soumission. Mais l'expérience du CDF montre que dans les procédures concurrentielles, l'offre la plus élevée est généralement 75% supérieure à la plus basse. D'où un potentiel d'économies supérieur à 40% si l'on opte pour l'offre la plus avantageuse au lieu de la plus chère. Au total, l'Expo a conclu des contrats de construction, de fourniture et de services pour près d'un milliard de francs. Même si les économies susmentionnées n'ont été occultées que dans quelques marchés, le manque à gagner se chiffre déjà en millions de francs. Pour Expo.02, il faut toutefois noter qu'elle hérita d'Expo.01 et qu'elle dut renégocier ou mettre un terme aux négociations des contrats conclus lors d'Expo.01. En ce qui concerne les contrats dont le montant était important, Expo.02 a, dans une large mesure, mis à profit le potentiel d'économies. Les antécédents ont été rattachés aux possibilités d'acquisitions avantageuses. Les manques constatés lors d'Expo.02 concernent un modeste montant pour les acquisitions. Le potentiel d'économies, qui n'a pas été mis à profit, reste limité.

Evaluation en fonction des analyses précédentes

Les conclusions sur les marchés contrôlés diffèrent étonnamment très peu des résultats des analyses précédentes. Le rapport Hayek et le rapport du CDF du 16 octobre 2000 sur les marchés publics déploraient aussi le manque de documentation, le surnombre d'adjudications de gré à gré et l'exploitation insuffisante de la position d'acheteur. L'analyse a également démontré qu'Expo.02 a moins recouru à des procédures concurrentielles qu'Expo.01. Même en tenant compte des problèmes rencontrés par Expo.02 et dont il sera question dans les lignes qui suivent, il faut bien constater qu'Expo.02 n'a pas suffisamment pris en compte des critiques adressées à ses marchés publics.

8.2.4 Arguments de la Direction de l'Expo

Les responsables d'Expo.02 rejettent les critiques adressées aux marchés publics d'Expo.02. Lors de la consultation Franz Steinegger, président du comité directeur, a notamment invoqué trois arguments:

- La pression des délais et les incertitudes entourant le projet compliquaient selon lui les procédures de soumission. D'où l'impossibilité de reprendre en mains un projet hautement complexe et au financement incertain, dont ni la structure, ni le déroulement n'avaient été définis, sans le personnel nécessaire, au stade de l'étude préalable ou de l'avant-projet, avec les nombreux contrats déjà conclus et le budget très approximatif d'octobre 1999, et d'ouvrir l'exposition en mai 2002 en organisant toujours des procédures formelles d'adjudication.
- Dans bien des domaines, il était impossible d'obtenir des offres concurrentes. On était loin du scénario où des individus ou des entreprises compétents auraient assiégé l'Expo. Dans ces conditions, il était plus fructueux de négocier âprement que d'engager, alors que la concurrence était inexistante, des procédures d'attribution complexes et très longues formellement. Les per-

sonnes extérieures critiquaient d'ailleurs Expo.02 non pas pour sa mollesse, mais pour sa dureté face aux fournisseurs ou prestataires.

- Expo.02 aurait en outre souffert de l'héritage d'Expo.01: il lui a fallu renégocier des contrats datant d'Expo.01 ou en finaliser la négociation.

Dans son rapport final, la Direction générale énumère de plus quatre problèmes principaux rencontrés par l'Expo dans le cadre de l'adjudication des marchés publics (Rapport final d'Expo.02, p. 183):

- Le projet était évolutif ; compte tenu des délais, il a fallu lancer des appels d'offres avant que le projet ne soit définitivement fixé. Cette situation est peu adaptée au système rigide des marchés publics. Il a donc été nécessaire de définir les prestations requises dans les marchés en intégrant pleinement le caractère évolutif de la prestation. L'Association a eu un rôle de pionnier en la matière.
- Dans le cadre des marchés de service, il n'a pas toujours été aisé de déterminer si tel ou tel marché (comme par exemple la mise à disposition de personnel, la sécurité ou encore des prestations artistiques) était soumis à la législation sur les marchés publics. De nombreux avis de droit ont été requis auprès de spécialistes, ce qui a permis de définir de manière plus précise la portée des règles de l'Accord OMC sur les marchés publics. Dans certains cas, comme la sécurité, des appels d'offres ont été lancés, alors même que la législation applicable ne l'exigeait pas.
- Compte tenu principalement du report de l'Exposition nationale de 2001 à 2002, des marchés complémentaires ont dû être adjugés. Dans la mesure où ces marchés dépassaient les valeurs seuils, ils ont été publiés. Il n'était en effet pas envisageable, pour des questions de coûts et de délais, de relancer des appels d'offres. Aucun recours n'a été déposé contre ces adjudications complémentaires de gré à gré.
- La législation sur les marchés publics est mal connue de certains milieux professionnels, qui ne travaillent pas habituellement avec des entités publiques, comme par exemple le milieu du marketing et de la publicité ou le milieu des prestataires techniques dans le domaine artistique. Il a donc fallu expliquer les règles dans ces domaines.

En outre, Expo.02 se référa, à plusieurs reprises, au fait qu'aucun recours contre les décisions d'attributions n'a obtenu un succès judiciaire. Pour le CDF, cette argumentation formelle n'atteste néanmoins que partiellement la qualité des acquisitions. D'un côté, il faut constater que le tribunal compétent (tribunal administratif du canton de Neuchâtel) n'est pas entré en matière sur les recours en ce qui concerne plusieurs cas, car la légitimation active des personnes demandant le recours a été rejetée. D'un autre côté, le fait que les recours n'ont pas obtenu de succès ne signifie pas que les affaires ont été traitées matériellement sans faute.

L'Expo se réfère la plupart du temps à la commission de contrôle pour attester de la procédure correcte en matière de marchés publics, comme dans le passage suivant tiré du rapport final de l'Expo (p. 182s.): «*Dans cette activité, l'Association Exposition nationale a été fortement soutenue par la Commission de contrôle d'adjudication des marchés. Cette commission, constituée dès la création de l'association, est composée de représentants de la Confédération et des cantons organisateurs. Organe de contrôle impartial et parfois sévère, la commission a aussi fonctionné comme organe de conseils sur les questions qui lui étaient soumises par la Direction de*

l'Association Exposition nationale. Ses conseils ont souvent été précieux. La commission a en outre effectué des contrôles annuels, qui se sont révélés globalement positifs, voire très positifs dès 1999.» A noter que l'affirmation selon laquelle la commission de contrôle fonctionnait comme organe de contrôle est erronée. La commission de contrôle elle-même avait la compréhension qu'elle représentait plutôt un organe de conseil que de contrôle.¹²

La commission de contrôle a par ailleurs fortement réduit ses activités à partir de l'an 2000. Seul un rapport final sommaire de quatre pages a été établi pour les années 2001-2003. Il y est mentionné que la commission a renoncé dès 2001 à examiner des dossiers spécifiques. Etant donné que près de deux tiers des marchés supérieurs aux valeurs seuils se réfèrent aux années 2001-2003 (142 marchés sur 223, voir tableau 3), cette réduction des activités de la commission de contrôle est difficilement compréhensible.

8.3 Leçons pour davantage d'économies

Les implications de la législation sur les marchés publics n'ont pas bénéficié de toute l'attention requise lors de la phase de lancement de l'Expo. Il n'était pas clairement établi, au début, dans quelle mesure l'Expo était assujettie aux exigences des marchés publics. Une Exposition nationale largement soutenue par les finances publiques est en principe soumise aux exigences en la matière. Par la suite, des questions particulières (les marchés de sponsoring relèvent-ils du droit des soumissions ?) et diverses problématiques (souhait d'externaliser d'autres secteurs de l'Expo incompatible avec les règles de soumission) sont apparues. Ces questions doivent être résolues dans le cadre des études de faisabilité pour éviter des erreurs et des démarches coûteuses durant la phase de préparation (voir 3.4). Outre l'obligation juridique, le respect des règles des marchés publics garantit aussi une utilisation parcimonieuse de l'argent des contribuables investi dans une Exposition nationale. Pour tirer le meilleur profit des avantages du jeu de la concurrence, il faut appliquer le principe de la libre concurrence aux prestations de biens, de services et de construction mises au concours, en tolérant de rares exceptions. C'est aussi une manière de gagner en transparence et de réfuter les accusations de népotisme.

Une Exposition nationale doit respecter les règles de la Confédération en matière de marchés publics.

Cette leçon se fonde sur le fait que la Confédération représente le principal bailleur de fonds d'une Exposition nationale. En outre, la législation fédérale en matière de marchés publics (loi fédérale et ordonnance sur les marchés publics) comble aussi certaines lacunes des législations cantonales. Notamment le droit de regard sur le calcul des frais en cas d'adjudication du marché de gré à gré.

¹² *Le premier rapport annuel de la commission de contrôle (pour l'année 1997) est explicite à ce sujet: «Pour éviter toute équivoque, il importe de rappeler à l'intention du Comité stratégique que notre commission n'est pas un organe d'inquisition, à l'image d'un service d'inspection des finances, ni un organe décisionnel. Elle fonctionne sur le principe du dialogue avec la direction générale. Elle est informée par cette dernière de ses intentions en matière d'adjudication des marchés et consultée en cas d'hésitations quant à la marche à suivre. Elle se contente de donner son point de vue à la direction générale mais est habilitée à saisir le Comité stratégique par écrit en cas de divergence importante. En fait, elle est donc plus un organe de conseil que de contrôle à proprement parler.» (Commission de contrôle 1997, p. 1s.).*

Les possibilités d'appel d'offres en concurrence et de renforcement de la position d'acquéreur doivent être mises à profit de manière systématique.

Leçon tirée de la pratique d'Expo.01/02: mettre en place dès le début un seul service d'achat centralisé, directement subordonné à la Direction générale, plutôt que plusieurs services au sein de chaque unité (directions). Les adjudications de gré à gré doivent se limiter au strict minimum. Pour ce faire, les procédures de marchés publics doivent faire l'objet d'une documentation intégrale. Il faut également disposer d'un organe de contrôle possédant le savoir-faire et les compétences requises (droit de donner des instructions y c.). La collaboration avec le service d'achat de la Confédération pour les fournitures et les services standard permet aussi de renforcer la position d'acheteur.

Encadré 20: Aucun acte relevant du droit civil ou pénal

Les problèmes discutés aux chapitres 8 et 9 amènent logiquement à se demander si des actes relevant du droit civil ou pénal ont été commis. Les adjudications de marchés à des entreprises appartenant à des directeurs de l'Expo (voir 4.2.2 et 4.3) méritent également d'être examinées. De façon générale, le mandat du Conseil fédéral stipule que l'enquête spéciale doit mettre en évidence «d'éventuelles responsabilités relevant du droit pénal ou civil».

Malgré les critiques exprimées dans le présent rapport face à certaines conduites, le CDF estime que celles-ci ne tombent pas sous le coup des dispositions du code civil ou du code pénal. Le CDF a notamment examiné dans divers cas concrets, documents à l'appui, si les responsables d'Expo.01/02 avaient falsifié ou passé sous silence des informations destinées aux responsables politiques (notamment au Conseil fédéral). Cela n'a pas été le cas. Il est vrai que le blocage au niveau des directions évoqué au point 4.5.2, et le manque d'information des responsables politiques qui s'en est suivi, frise la falsification d'informations.

Malgré les critiques émises dans le présent rapport (dans le domaine des procédures relatives aux marchés publics entre autres), les manques doivent plutôt être interprétés à travers l'insuffisance des conditions cadres et des processus que par des erreurs ou par des comportements illégitimes de la part de personnes particulières. Le CDF reconnaît cependant qu'il est très difficile de procéder à une évaluation se basant sur des preuves puisque que l'objet de l'étude n'existe plus. Les analyses menées dans le cadre de cette étude spéciale demeurent donc inévitablement superficielles et partielles.

9 Optimisme de façade en matière de prévisions des recettes

Pendant toute la durée d'Expo.01/02, les responsables de l'Expo et le monde politique dans une certaine mesure ont affiché un optimisme de façade quant aux prévisions des recettes, notamment celles portant sur les sponsors et les visiteurs. Ce fut particulièrement le cas avec Expo.01. En ce qui concerne les recettes, ces dernières furent également massivement surévaluées pendant Expo.02. Après l'approbation du crédit additionnel par la Confédération en janvier 2000, cet optimisme injustifié impliqua encore le versement de 548 millions de francs en trois tranches jusqu'à l'ouverture d'Expo.02. La crédibilité des responsables de l'Expo et du Conseil fédéral en fut ébranlée (reproche de la «tactique du salami»).

Les paragraphes suivants sont consacrés au manque de clarté des prévisions de recettes et à l'optimisme affiché quant à leur évolution (9.1). Le manque de prévisibilité pour un projet tel qu'une Exposition nationale est admissible jusqu'à un certain point. Dans le cas de l'Expo.01/02, la prévisibilité a encore été restreinte par diverses lacunes. Les prévisions des recettes du sponsoring ont été déformées par le fait que des déclarations d'intention de certains sponsors ont été prises pour de l'argent comptant (9.2). Alors que les prévisions du nombre de visiteurs demeuraient plus ou moins identiques, elles ont presque triplé au fil du temps et ont donc dû être largement revues à la baisse après l'ouverture d'Expo.02 (9.3). Les leçons tirées de l'analyse des prévisions de recettes sont présentées au chiffre 9.4.

9.1 L'optimisme de façade résulte du manque de clarté

Un manque global de clarté caractérise l'évolution des postes de recettes du budget d'Expo.01/02. Aucun plan comptable définitif n'a été établi pendant Expo.01. Seuls les postes du budget «Entrées à l'exposition» et «Subventions publiques» sont demeurées identiques, tandis que les postes sous «Sponsoring» et «Divers» subirent de multiples changements dus à des modifications du concept. Les rapports entre ces divers postes au fil du temps n'ont pas été suffisamment documentés. Par ailleurs, la division en un budget interne et un budget externe, ainsi que le déplacement incessant de parties du budget entre ces deux budgets, empêche une véritable comparaison des postes de recettes similaires dans le budget interne.

Ces problèmes furent en grande partie résolus avec Expo.02. Les budgets d'Expo.02 possédaient tous la même répartition et se conformaient au plan comptable du rapport Hayek. Le budget externe et la comptabilisation de certaines recettes présentaient pourtant un certain manque de transparence. En voici deux illustrations :

- Dans son message du 8 octobre 1999, le Conseil fédéral exigea de l'Expo qu'elle obtienne 380 millions de francs de l'économie privée. Le budget de sortie d'Expo.02 n'atteignit pas tout à fait ce montant avec 357 millions, mais cette somme représentait malgré tout 30% des recettes du budget interne fixé à 1'176 millions de francs. D'après le décompte final provisoire (voir annexe 6), les recettes effectives du sponsoring ne s'élevaient qu'à 213 millions de francs. Elles ne représentaient donc plus que 16% à peine des recettes du budget interne de 1'371 millions. Finalement, 144 millions de francs des recettes du sponsoring furent portés au budget externe, qui fut considéré comme équilibré dans le budget de sortie d'Expo.02 sans les recettes du sponsoring. Même si les résultats s'inscrivent comme une belle réussite dans l'histoire du sponsoring

(voir 7.1 et rapport final d'Expo.02, p. 509), l'objectif fixé en matière de budget n'est de loin pas atteint.

- Sur l'ensemble des subventions accordées par la Confédération, seuls les 110 millions de francs de 1996 constituent de véritables contributions à fonds perdu. Les autres subventions à hauteur de 818 millions représentent en majeure partie des prêts et des garanties de déficit (transformées en prêts au cours d'Expo.02). Dans le budget d'Expo.02 du mois de décembre 1999, 130 millions de francs ont été comptabilisés par erreur comme étant des contributions à fonds perdu. Ceci a été critiqué par le CDF, mais finalement a été acceptée par la Confédération. Dans l'objectif de préserver la comparabilité du budget, aucune correction n'a été apportée. Par conséquent, le déficit de 563 millions de francs inscrit dans le décompte final provisoire est sous-estimé. Il devrait atteindre un montant de 693 millions de francs.

Du temps d'Expo.01, la transparence laissait gravement à désirer dans les analyses et hypothèses utilisées pour l'estimation des diverses rubriques du budget. La manière de présenter le budget externe dans l'étude de faisabilité publiée (1996, p. 165) en devient grotesque. Le budget externe y est indiqué à la virgule près, soit 893,7 millions de francs, répartis entre les investissements dans les infrastructures (465,8 millions) et les frais d'exploitation (436,9 millions). Or aucune des études de faisabilité n'indique comment ces calculs ont été établis. Pendant Expo.02 en revanche, les hypothèses et les calculs ont été bien mieux documentés. Il est vrai que là aussi, il reste souvent une incertitude sur les sources utilisées et sur la méthode. L'estimation du nombre de visiteurs figurant dans l'étude de faisabilité des responsables de l'Expo, remise en janvier 2000 au Conseil fédéral, en constitue un parfait exemple (voir rapport Becker/Gechter sur la faisabilité, p. 76 s). Les calculs correspondants figurent dans l'annexe B du rapport de l'entreprise Grant Leisure Group «Optimal project and concept in support of task forces in search for economies». Dans les sept premiers tableaux, élaboré par Grant Leisure Group, les recettes de la billetterie sont ventilées par période de vente et par catégorie de billet. Or les hypothèses de base sous-jacentes aux calculs de répartition ne sont pas expliquées. De même les recettes totales sont estimées à 295 millions de francs, en partant de l'idée qu'un rabais est également accordé sur les billets d'une journée. Les tableaux qui suivent, élaboré par la Direction marketing et communication d'Expo.02, récapitulent les estimations de base et les calculs effectués, sous la forme de transparents de présentation. Or bien que les rabais sur la prévente des billets d'un jour aient disparu, les recettes restent estimées à 295 millions de francs. Ces prévisions du nombre de visiteurs suisses se fondaient sur des sondages sur les intentions de visite de l'Expo (source: TransferPlus, Office fédéral de la statistique). Sur les quatre sondages effectués (novembre 98, mars/avril 99, mai 99 et août 99), 21 à 27% des sondés affirmaient qu'il allaient sûrement se rendre à l'Expo, tandis que 35 à 40% déclaraient qu'ils s'y rendraient probablement. L'estimation pour 2002 fut réalisée avec les valeurs maximales de 27 et 40%. Cette estimation partait de l'hypothèse que tous ceux qui voulaient venir le feraient (résultat : 1,9 million de visiteurs) et que 66% de ceux qui s'y rendraient probablement viendraient vraiment (résultat: 1,9 million de visiteurs à nouveau). L'estimation globale s'élevait ainsi à 3,8 millions de visiteurs suisses. Le même calcul avec les valeurs minimales (21 et 35%) indique 2,8 millions. Ces résultats sont également présentés sous la forme de tableaux dans l'annexe B. Le chiffre le plus bas y est qualifié de scénario «low case», l'estimation avec les valeurs maximales est présentée comme «base case» et le dernier scénario «high case» se base sur 33,8% de visiteurs sûrs de venir et 50% de visiteurs probables. Ce procédé étant appliqué pour tous les tableaux et les calculs de recettes, l'estimation la plus optimiste est présentée comme une valeur

moyenne vraisemblable et prudente. En réalité, les recettes seront moins élevées que les prévisions du scénario «low case». Il convient de préciser que Grant Leisure Group a pleinement souscrit à ces calculs (GLG Part A, p. 22).

Le manque de clarté du budget d'Expo.02 est imputable, dans une certaine mesure, à la directive de la Confédération qui ne prévoyait aucune réserve pour les risques dans le budget. En raison de cette mesure, prévu à l'origine pour avoir une discipline budgétaire, les estimations des risques ne se répercutaient pas directement sur le budget. Il est vrai que l'analyse des risques était présentée sommairement dans les rapports trimestriels et dans les messages du Conseil fédéral. Mais le budget proprement dit d'Expo.02 devenait obscur pour les personnes extérieures au projet. En outre, cela a conduit à communiquer très activement la face positive des évolutions de recettes budgétisées, tandis que la face négative ne se répercutait pas directement sur le budget. Cela concerne par exemple la prévente qui permet d'écouler près de 2 millions de billets. Expo.02 qualifia de franc succès les préventes, qui ont abouti à une affluence suffisante dès le début de l'exposition. Le revers de la médaille, à savoir les moindres recettes imputables aux abattements accordés, n'est pas identifiable dans le budget. En outre, Expo.02 a bien signalé cette baisse des recettes, mais sans en chiffrer l'ampleur attendue. Or les estimations de la billetterie apparaissant dans le rapport de janvier 2000 au Conseil fédéral avaient déjà précisément chiffré à 11 francs le rabais moyen par billet écoulé en prévente (rabais de 15,5 millions de francs dû à la vente à l'avance de 1,4 million de billets). En mars 2002 encore, la remise moyenne effective par billet vendu à l'avance était de 3 francs.¹³ Cet abattement moyen tient au fait que les ventes portaient jusque-là essentiellement sur des billets d'un jour ne donnant droit à aucun rabais. Ce n'est que plus tard qu'est apparue une forte demande de billets de trois jours et d'abonnements de saison sur lesquels d'importants abattements étaient consentis. Cette évolution conforme aux attentes initiales s'est traduite par des pertes moyennes de 10 francs par ticket écoulé en prévente (perte de 20 millions de francs pour 1,96 million de tickets vendus, rapport final d'Expo.02, p. 442). L'annonce sans commentaire d'une perte minime de 3 francs par billet ne reflétait donc pas l'évolution attendue avec toute la transparence possible.

Les recettes de billetterie démontrent également que des catégories très diverses ont toutes été mises dans le même sac. Il en résulta un excellent résultat pour la communication vers l'extérieur, mais les chiffres demeurèrent bien en-deça des prévisions. Les 4,2 millions de visiteurs englobent ainsi 0,47 millions de passeports soirée qui ne coûtaient que 10 francs (prix ordinaire de l'entrée journalière: 48 francs) et qui étaient prisés par la population locale pour aller boire un verre en soirée sur les arteplices.

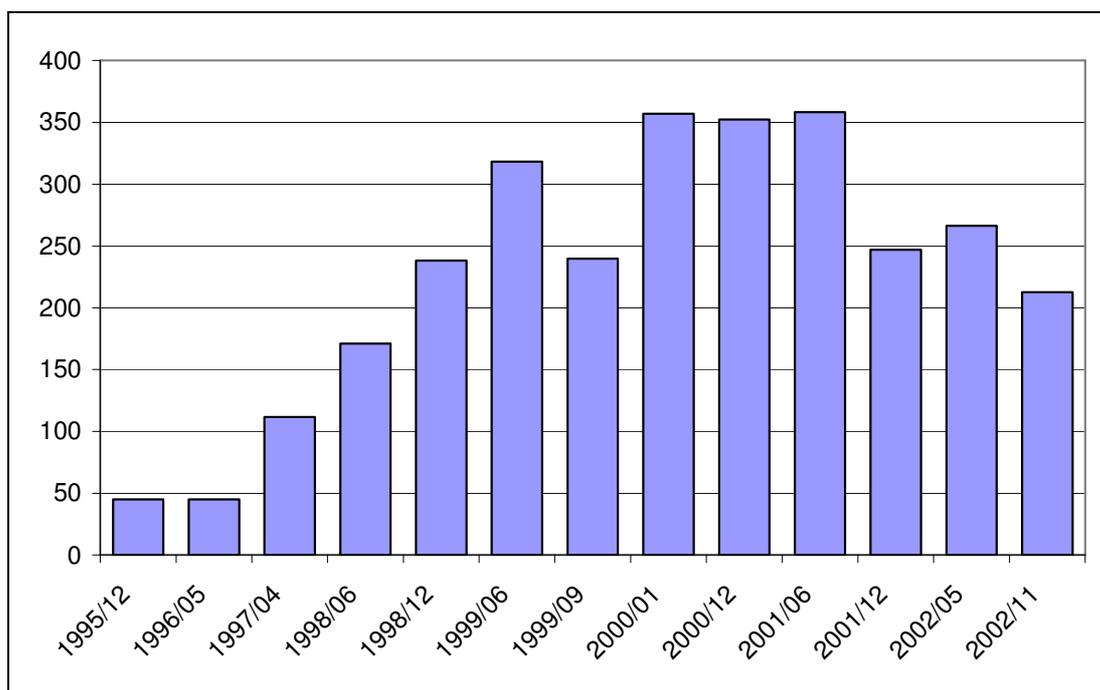
¹³ Suite aux indications fournies par Expo.02, le conseiller fédéral Pascal Couchepin annonça lors des débats parlementaires du 6 mars 2002 que la vente de 1,25 million de billets avait rapporté 68 millions de francs (prix moyen: 54,4 francs). «En moyenne, les billets ont été vendus à 3 francs de moins que le prix qu'on l'aurait pu obtenir si ces billets n'avaient pas été vendus à l'avance. Cela nous semble être dans l'ordre de ce qui est tout à fait acceptable.» (BO 2002 N 87).

9.2 Prévisions des recettes du sponsoring

Expo.01 se caractérisa par ses nombreux communiqués optimistes en matière de sponsoring. Des contrats de partenaire officiel furent conclus avec dix entreprises durant les trois premiers semestres. Une deuxième phase de prospection rassembla douze autres partenaires, soit un montant de sponsoring de 72 millions de francs. La Directrice générale Jacqueline Fendt continua de souligner régulièrement l'évolution réjouissante du sponsoring des projets de l'exposition. Les revenus du sponsoring inscrits au budget interne passèrent ainsi de 45 à 318 millions de francs dans le budget 10 de juin 1999 (Figure 8).

Lorsqu'elle fut licenciée par le Comité stratégique le 5 août 1999, Jacqueline Fendt annonça au comité que le sponsoring représentait un montant de 590 millions de francs par le biais de contrats ou de déclarations d'intention («*letters of intent*») (Chronique de l'Expo, p. 842). La désillusion fut amère au moment de la parution du rapport de Nicolas Hayek quelques semaines plus tard. Il y est écrit à la page 59 : «*Actuellement, le financement de seulement cinq expositions est formellement assuré : les quatre projets cantonaux et le projet Manna de Coop*».

Figure 8: Evolution des recettes du sponsoring du budget interne pendant Expo.01/02, 1995-2002 (en millions de francs)



Budgets d'Expo.01 : 1995/12-1999/06 ; budget Estimate du rapport Hayek : 1999/09 ; budgets d'Expo.02 : 2000/01-2002/05 ; décompte final provisoire : 2002/11.

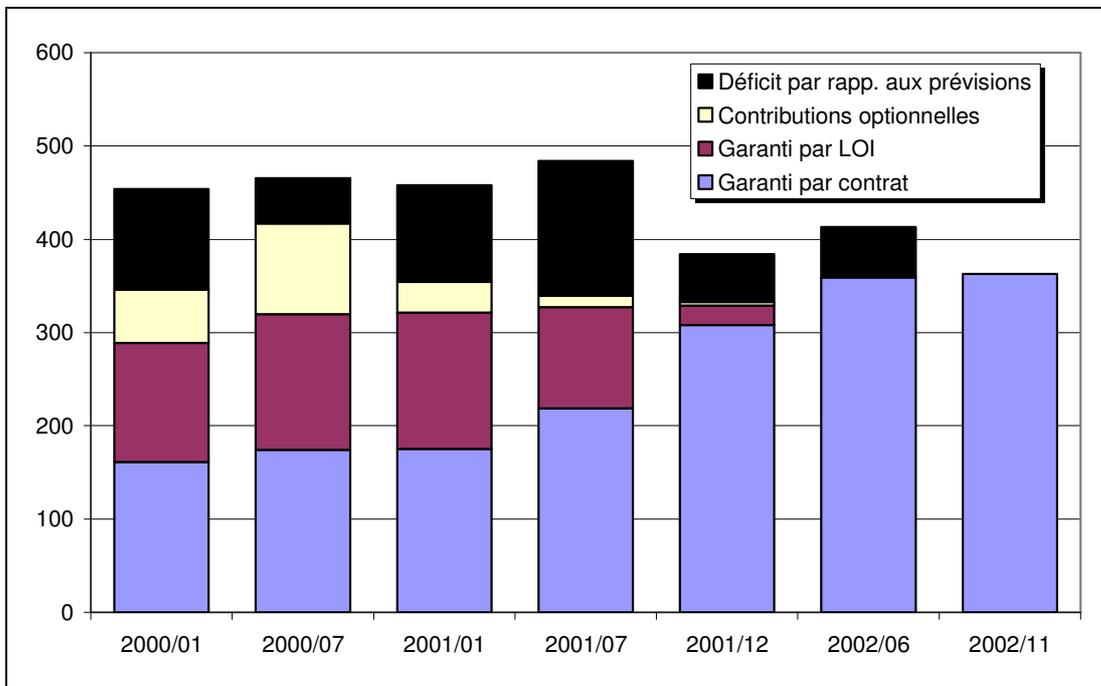
Source: Annexe 6

Le rapport Hayek estimait le potentiel de sponsoring de l'économie privée à 462 millions de francs (dont 240 millions dans le budget interne et 222 dans le budget externe). Contrairement au calcul des coûts, la vérification des prévisions du sponsoring par l'équipe Hayek s'est révélée assez

superficielle. Les estimations du rapport Hayek se basaient sur des entretiens téléphoniques de Nicolas Hayek avec divers sponsors potentiels.¹⁴

Le budget interne de sortie d'Expo.02 prévoyait 357 millions de recettes du sponsoring. Elles n'atteignirent finalement que 213 millions de francs. L'importante différence entre le budget Estimate du rapport Hayek et le budget de sortie d'Expo.02 s'explique en majeure partie par un transfert depuis le budget externe. En additionnant les budgets interne et externe, les prévisions budgétées pour le sponsoring s'élèvent à 454 millions de francs, un montant à peine inférieur aux 462 millions du rapport Hayek. Les données contenues dans les rapports trimestriels d'Expo.02 permettent d'analyser l'évolution du sponsoring d'Expo.02 en fonction du degré d'engagement des sponsors (Figure 9).

Figure 9: Evolution des recettes budgétées pour le sponsoring (budget interne + externe) de l'économie privée et des finances publiques pendant Expo.02 (en millions de francs)



Des 363 millions de francs de recettes provenant du *sponsoring*, qui sont effectivement parvenues (11/2002), 90 millions de francs sont originaires de personnes juridiques morales publiques ainsi que d'institutions, telles que les Offices fédéraux.

Sources: message du 23.02.2000 (01/2000); rapports trimestriels 2, 4, 6, 8 et 9 (07/2000-05/2002); rapport final d'Expo.02 (11/2002); calculs du CDF

¹⁴ Sur le fait que Swatch-Group de Nicolas Hayek ne sponsorisait pas l'Exposition nationale, le conseiller fédéral Pascal Couchepin déclara le 14 mars 2002 lors des débats au Conseil des Etats : «M. Hayek, au moment où il a fait son rapport, a procédé à des sondages auprès des sponsors potentiels - j'ai eu parfois l'impression qu'il a oublié de téléphoner à la maison Swatch - et, sur la base de ces discussions, il a considéré comme réaliste le montant qu'il avait proposé à l'époque.» (BO 2002 E 167).

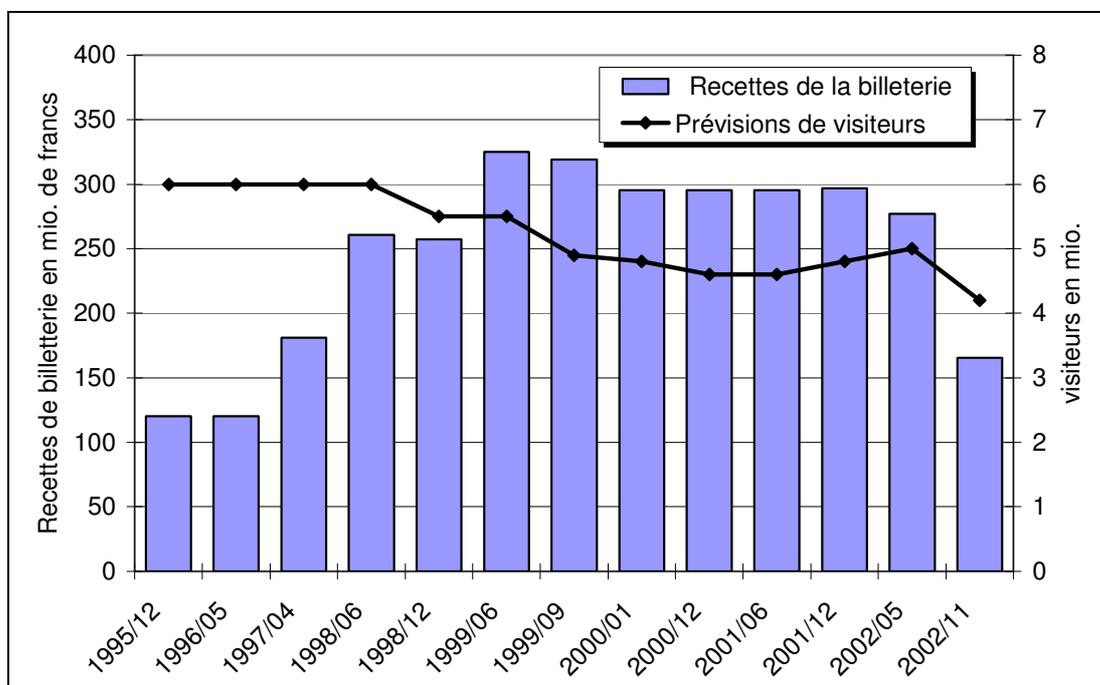
Sur les 462 millions de francs budgétés au total, 161 millions étaient assurés par contrat et 124 millions par déclarations d'intention («letters of intent», LOI). Les déclarations d'intérêt sans engagement ne s'élevaient qu'à 57 millions de francs (options). Les 108 millions de francs manquants sur les prévisions du budget n'étaient pas couverts. Les revenus budgétés pour le sponsoring ont fini par atteindre 484 millions de francs en juillet 2001, ce qui porta le déficit à 145 millions de francs. En définitive, les recettes du *sponsoring* s'élevèrent à 363 millions de francs, ce qui représente un recul des recettes budgétées de 25% entre juillet 2001 et la clôture d'Expo.02. Selon Walter Häusermann, le Directeur des finances d'Expo.02, les prévisions élevées du *sponsoring* jusqu'en automne 2001 faisaient office d'objectifs à atteindre. Si le budget avait été revu à la baisse plus tôt, la motivation pour atteindre ces résultats n'aurait plus été aussi forte. Il ne faut toutefois pas oublier qu'un budget destiné aux débats politiques doit refléter au mieux la réalité. Lorsque le Parlement se prononça à l'été 2001 sur la commutation de garanties de déficit pour un montant de 300 millions de francs en un prêt, le conseiller fédéral Kaspar Villiger s'exprima en ces termes devant le Conseil national le 13 juin 2001 : «*Si tout doit mal tourner selon la loi de Murphy, on peut s'attendre à des augmentations de l'ordre de 20 millions, mais c'est relativement peu probable.*» (BO 2001 N 723). Il ne croyait pas si bien dire, puisque le Parlement dut encore avancer 268 millions de francs en deux tranches (voir Tableau 1). Il n'est pas profitable à la transparence des débats parlementaires qu'un poste de recettes soit majoré de 100 millions de francs par rapport au résultat final pour des raisons de motivation.

9.3 Prévisions des recettes de billetterie

Au début, Expo.01 misait sur 6 millions de visiteurs et sur des recettes de billetterie de l'ordre de 120 millions de francs (Figure 10). Le prix moyen de l'entrée par visiteur avoisinait 20 francs. Au cours d'Expo.01, les prévisions de recettes ont été constamment revues à la hausse, pour atteindre dans le budget 10 de juin 1999 (que le comité stratégique n'a pas accepté) la valeur de 325 millions de francs. Comme l'ont montré plusieurs interviews, les recettes de la billetterie, alors bien lointaines, offraient une possibilité alléchante pour neutraliser la forte hausse de coûts par une augmentation équivalente des recettes prévues. On notera à ce propos que si le nombre de visiteurs prévus avait été revu à la baisse pendant Expo.01 (passant de 6 à 5,5 millions dans le budget 10), le nombre d'entrées avait bondi de 10 à 13,1 millions dans le budget 10. Quant au montant moyen attendu par entrée, il était passé de 12 à 27 francs.

Expo.02 a donc hérité d'un lourd passif, comme le montre aussi le rapport final du Directeur marketing (rapport final d'Expo.02, p. 419 ss). Le rapport Hayek (budget Estimate) n'avait que faiblement réduit, à 320 millions de francs, les prévisions de recettes de la billetterie. Comme pour les recettes du *sponsoring*, il convient de souligner que le rapport Hayek s'en était tenu à une estimation rapide de la fréquentation et s'était, de surcroît, en grande partie appuyé sur les calculs des responsables du marketing d'Expo.01. Les responsables marketing d'Expo.02 ont ramené quant à eux les prévisions de recettes de la billetterie à 295 millions de francs. A cet effet, ils se sont basés sur les estimations du rapport Hayek et sur leurs propres calculs attestés par les travaux de Grant Leisure Group. Or, comme expliqué au point 9.1, ces calculs ne convainquent pas sur toute la ligne. A la décharge de la Direction marketing d'Expo.02, elle a été amenée à se baser sur des prévisions exagérément optimistes auxquelles le rapport Hayek donnait une aura de qualité.

**Figure 10: Evolution des recettes de billetterie budgétées pendant Expo.01/02
(en millions de francs)**



Budgets d'Expo.01: 1995/12-1999/06 ; budget Estimate du rapport Hayek : 1999/09 ; budgets d'Expo.02 : 2000/01-2002/05 ; décompte final provisoire : 2002/11.

Source: Annexe 6

De début 2000 à fin 2001, les recettes de la billetterie sont restées constantes dans le budget, à environ 300 millions de francs. Le risque, initialement évalué à 10% dans les calculs, a toutefois passé à 25% dès le rapport trimestriel n° 5 (soit dès mai 2001). Ce n'est qu'après l'ouverture d'Expo.02 en mai 2002 que les recettes de billetterie budgétisées furent légèrement réduites à 277 millions de francs. En fin de compte, elles atteignirent seulement 165 millions de francs, soit 56 % des prévisions retenues jusqu'à fin 2000. Le produit effectif réalisé sur chaque billet d'entrée s'éleva à 39.30 francs, un résultat nettement inférieur aux 50 francs prévus au moment du lancement d'Expo.02. L'écart tient à ce que la demande d'abonnements de saison a quasiment disparu dès l'ouverture d'Expo.02. Après six semaines d'exploitation environ (vers la fin juin 2002), les ventes de passeports pour trois jours ont fléchi à leur tour. En définitive, près de trois quarts des visiteurs ont opté pour une visite d'un jour de l'Expo et pour l'achat du billet correspondant. Au lieu d'écouler 1,46 million de billets pour trois jours comme le prévoyait le budget, l'Expo n'en a donc vendu que 0,56 million. Les sondages d'opinion ne laissaient pas prévoir une telle évolution. En effet, lors des huit sondages réalisés de mars/avril 1999 à mai 2002, entre 35 et 50 % des personnes interrogées avaient signalé vouloir acheter un passeport pour trois jours. Le budget tablait sur 29 % d'achats de tels billets, alors que seuls 15 % des visiteurs s'y sont décidés. Selon Rainer Müller, Directeur marketing d'Expo.02, ce résultat montre le peu de fiabilité des sondages d'opinion pour connaître l'attitude future des gens. Une autre raison des recettes décevantes de la billetterie tient à ce qu'au lieu du million de visiteurs attendus de l'étranger, il en est venu la moitié. La part de visiteurs étrangers a ainsi été de 12 %. Cela montre que les sondages à l'étranger sont encore

plus difficiles à interpréter que ceux réalisés en Suisse, et que le recul général de la branche suisse du tourisme en 2002 n'a pas épargné l'Expo. Le Directeur Marketing de l'Expo suggère, comme base de planification pour une future Exposition nationale, de chiffrer entre 10 et 15 % la part des visiteurs étrangers.

Il faut accorder aux responsables d'Expo.02 qu'il était très difficile d'anticiper les développements avant l'ouverture de l'exposition. Ce constat incite à prévoir une marge de risque suffisante dans la budgétisation des recettes de la fréquentation. Le Directeur marketing d'Expo.02 préconise une valeur de référence de 35%.

Ce n'est qu'après l'ouverture d'Expo.02 en mai 2002 que les recettes de billetterie budgétées furent légèrement réduites à 277 millions de francs. En fin de compte, les recettes atteignirent seulement 165 millions de francs, soit 56% des prévisions retenues jusqu'à fin 2000. Le produit effectif réalisé sur chaque billet d'entrée s'éleva à 39.30 francs, un résultat nettement inférieur aux 50 francs prévus au moment du lancement d'Expo.02.

9.4 Leçons pour la budgétisation des recettes

La budgétisation de recettes futures doit être effectuée selon des attentes réalistes.

Les recettes budgétées doivent refléter des prévisions réalistes. On court sinon le risque de compenser la hausse des dépenses en augmentant les recettes prévues, sans que de nouvelles données ne remettent pour autant en question les résultats des études de faisabilité. Les prévisions de recettes du sponsoring et de la billetterie ont connu des augmentations irréalistes pendant Expo.01. Les recettes budgétées ne doivent par ailleurs pas servir d'objectif de motivation comme ce fut, tout particulièrement, le cas avec le sponsoring pendant Expo.02. Elles doivent correspondre à des prévisions réalistes.

Dans le cadre de la consultation, Walter Häusermann, Directeur des Finances d'Expo.02, suggère que ce jugement était en contradiction avec une opinion courante au sein de l'économie. Dans l'économie privée, le budget serait accepté comme étant un moyen de motivation pour atteindre l'objectif fixé. Parallèlement au budget, Expo.02 aurait toujours mené une analyse de risques prenant en considération les risques de manière relativement adéquate. Les deux instruments de direction auraient prouvé que le point faible se trouvait, par principe, uniquement au niveau de la communication. Le CDF tient fortement à son jugement : le budget d'un projet, dont le financement est public, devrait présenter de manière transparente, aux décideurs externes, les situations financières, les recettes escomptées ainsi que les tâches. Dans un projet qui est discuté publiquement au niveau du politique, il faut avoir recours à d'autres instruments qui peuvent motiver les collaborateurs pour atteindre les buts fixés. Finalement, le budget devrait également prévoir des réserves de risques pour des raisons de transparence (et de prudence commerciale), une mesure que la Confédération n'avait pas accordée à Expo.02.

Plus les recettes attendues sont éloignées dans le temps, plus grand sera le soin apporté à la justification de toute augmentation des attentes de recettes dans le budget.

Plus les recettes sont éloignées dans le futur, plus la tentation est grande de les utiliser pour équilibrer des déficits dans le budget. Il faut donc faire preuve d'une prudence particulière lors de la budgétisation de ces recettes. Les augmentations des recettes prévues doivent être justifiées par

des changements tangibles de la situation. Garantir la fiabilité des études de faisabilité réalisées au début du projet, qui constituent le critère de comparaison pour les prévisions, facilite l'application de cette leçon.

10 Vingt leçons à tirer pour cinq acteurs

Organiser une Exposition nationale n'est pas une sinécure. Il faut en effet réaliser en peu de temps un vaste projet appelé à disparaître. Dans le cas d'Expo.01/02, cet arrangement organisationnel complexe (Hubschmid 2002) devait faire face à des défis particuliers, étant donné qu'il impliquait plusieurs sites et cantons. Avec un tel projet, des erreurs étaient presque inévitables. Il est toujours plus facile de les reconnaître après la fermeture de l'Expo, comme les précédents chapitres l'ont montré – avec le recul on voit toujours mieux comment il aurait fallu s'y prendre.

Si une nouvelle Exposition nationale, ou d'autres grands projets comparables, voient le jour, d'autres questions se poseront, en fonction de la situation. Les leçons formulées aux chapitres précédents ne forment donc pas une liste de contrôle que les acteurs de futurs projets n'auraient qu'à reprendre telle quelle. Le CDF y voit bien davantage une somme d'enseignements sur les questions de base et les décisions se rapportant à un tel projet. Ils représentent un ajout et un élargissement des «directives concernant les manifestations de grande envergure mises sur pied par des tiers avec le soutien de la Confédération ou organisées par cette dernière» et mettent volontairement l'accent sur des facteurs structurels, ce qui offre une possibilité d'adaptation aux circonstances.

Dans le rapport concerné, le CDF prête attention, conformément au mandat, aux problèmes qui se sont produits lors de l'organisation et lors de la réalisation d'Expo.01/02. Au cours de la consultation, cette attention particulière portée aux problèmes a été critiquée avec l'argument que les jugements de l'étude spéciale pouvaient avoir un effet démotivant pour de futurs grands projets d'Exposition nationale. Le CDF reconnaît qu'Expo.01/02 a été, à divers égards, un succès (cf. encadré 2). Les jugements critiques de l'étude spéciale concernent les modalités organisationnelles et financières et ne sont pas à comprendre comme étant un argument contre l'organisation de futurs projets nationaux. Le soutien politique au projet doit également être clarifié au préalable.

Le présent chapitre reprend d'abord les 20 leçons formulées aux chapitres précédents (10.1), puis montre les conséquences à en tirer pour chacun des acteurs (10.2).

10.1 Vue d'ensemble des leçons à tirer

Leçons à propos des décisions stratégiques de la phase initiale

Leçon 1: Si la Confédération donne pour mandat d'organiser une Exposition nationale, elle accède, de fait, à une responsabilité politique et financière illimitée.

Cette leçon s'adresse en premier lieu au Parlement fédéral. Il doit, en particulier, partir de l'idée qu'en se prononçant sur un projet donné, il assume implicitement une garantie illimitée de déficit. Sur ce point, le Parlement aurait dû être au clair dès le début : tous les coûts d'une Exposition nationale atteignent, conformément aux expériences faites, entre 0,3 et 0,4% du PIB. Mais, la collectivité publique ne doit prendre en charge qu'environ la moitié des coûts. S'il veut empêcher que la garantie de déficit ne pèse entièrement sur la Confédération, il doit veiller à ce qu'une répartition soit d'emblée fixée avec les cantons et les communes ainsi qu'avec d'autres acteurs éventuels (p. ex. associations économiques).

Leçon 2: L'accompagnement stratégique, par la Confédération, des grandes manifestations doit s'effectuer au plus haut niveau.

Cette leçon s'adresse à nouveau en premier lieu au Parlement fédéral. Il doit veiller à ce que la Confédération adopte les mesures nécessaires à un accompagnement stratégique efficace. (1) Cet accompagnement stratégique doit absolument être dissocié d'un éventuel engagement opérationnel (prise en charge des éventuels projets fédéraux). (2) L'accompagnement stratégique doit s'effectuer au sommet de l'administration, soit au Conseil fédéral. (3) Une personne haut placée dans la hiérarchie se chargera de la représentation stratégique de la Confédération dans le projet. (4) Le choix du département responsable se fera non pas en vertu de traditions, mais de la volonté de s'engager activement et d'assumer un rôle de promoteur. (5) On s'abstiendra de désigner un délégué du Conseil fédéral à l'accompagnement stratégique, un tel poste ne permettant pas de s'imposer comme il le faudrait.

Dans le cadre de la consultation, l'Administration fédérale des finances (AFF) relativisa ces leçons. Selon l'AFF, la possibilité que l'Etat puisse sous-traiter ce mandat par une personne externe devrait être laissée ouverte. Le CDF est d'avis que la sous-traitance de mandat à une personne externe n'est pas toujours judicieuse. Dans la mesure où le représentant étatique devrait également être responsable de la coordination interne au sein de l'administration, une solution qui va dans le sens de la leçon formulée ci-dessus doit de toute manière être favorisée.

Leçon 3: Lors du choix d'une forme juridique pour l'organisme responsable d'une grande manifestation, il faut prendre en compte les critères suivants: intégration des partenaires, flexibilité, conditions de responsabilité, adéquation pour l'obtention de capitaux.

Il incombe à nouveau au Parlement fédéral de faire adopter une forme juridique pour l'organisme responsable d'une grande manifestation sur la base de réflexions de principe. On s'assurera que la forme juridique pressentie permet de: (1) intégrer les divers partenaires; (2) s'adapter soupagement à l'évolution des conditions; (3) régler clairement la responsabilité des partenaires impliqués; (4) obtenir des fonds propres et des fonds étrangers. La forme juridique de l'association offre globalement des avantages pour les deux premiers critères, alors que celle de la société anonyme (SA) comporte des avantages pour les deux derniers critères. Lors du choix, on s'assurera autant que possible de compenser les inconvénients éventuels par d'autres mesures. Il reste en particulier à examiner dans quelle mesure une combinaison (association responsable et SA d'exploitation) remplirait tous les critères.

Leçon 4: Une importance centrale doit être accordée aux études de faisabilité lors de la décision d'organiser ou non un grand projet.

Les études de faisabilité sont généralement menées en amont des débats parlementaires. La leçon s'adresse donc au Conseil fédéral. Les aspects à prendre en compte pour un futur projet sont les suivants. Si plusieurs projets sont de valeur égale, il convient de réaliser pour chacun une étude de faisabilité avant l'adjudication et de choisir, dans un deuxième temps, le projet qui va obtenir cette adjudication. Le mandant (Confédération) décidera quels sont les problèmes à étudier (voir leçon 12) et qui doit se charger de l'étude. Il faut lui procurer des ressources en personnel suffisantes pour évaluer les études de faisabilité, et le cas échéant faire appel à des spécialistes externes (p. ex. à l'occasion d'auditions). Un cumul de questions non résolues et d'incohérences a des conséquences fâcheuses.

Leçon 5: Pour une grande manifestation, le choix du concept de projet et celui de l'emplacement doivent être interprétés comme étant des décisions sur l'ampleur des risques à courir.

Cette leçon est avant tout destinée au Conseil fédéral, car elle joue un rôle important. Il s'agit tout d'abord de respecter l'équilibre entre les risques financiers et ceux liés au contenu. Une stratégie reposant sur un financement privé devra tenir compte des risques liés au contenu (mise en valeur des prestations fournies). Une stratégie basée sur un financement public minimise, quant'à elle, un tel risque, vu que l'argent provient des contribuables. Ensuite, il faut bien réfléchir au site. Le choix d'un lieu unique pour le déroulement d'un projet réduit les risques dans la mesure où la responsabilité politique est concentrée à l'échelon décisionnel (un seul canton ou une ville sont étroitement liés au projet) et il est plus simple de définir un aménagement de la structure organisationnelle (niveau technique). Le choix de plusieurs sites accroît les exigences au niveau décisionnel (il faut satisfaire l'ensemble des cantons et des villes), le risque d'erreurs stratégiques augmente en raison des conflits d'objectifs (structure des processus) et la complexité technique (structure organisationnelle) devient plus grande. Inversement, un tel projet peut être plus attrayant, car il permet l'implication de cercles plus larges.

Leçons à propos du professionnalisme dans la mise en œuvre

Les leçons qui suivent à propos du professionnalisme dans la mise en œuvre sont toutes destinées à l'organisme responsable, à l'exception de la leçon 6.

Leçon 6: La Confédération doit prévoir des ressources en personnel suffisantes pour l'accompagnement et la surveillance d'un grand projet. Les compétences sont à régler, de manière détaillée, dans les cahiers des charges.

La leçon vaut en premier lieu pour le Conseil fédéral. Elle prolonge, pour le projet en cours, la leçon 2. Outre l'intégration de l'accompagnement stratégique au plus haut niveau, il faut prévoir des ressources en personnel suffisantes pour les divers types de suivi (accompagnement stratégique, éventuel suivi opérationnel de projets fédéraux, surveillance du projet, collaboration dans chacun des domaines opérationnels – comme les marchés publics).

Leçon 7: L'externalisation partielle du budget n'est admissible qu'à condition de passer des accords contraignants en la matière.

Cette leçon concerne en particulier la phase initiale et vaut pour toute la mise en œuvre. Elle s'applique à toutes les parties d'un projet, même s'il est vrai que dans le cadre de grandes expositions ce sont principalement les tâches d'infrastructure et les projets d'exposition qui font l'objet d'externalisations. Toutes ces parties de projet ne peuvent être externalisées dans le budget que si un accord dans ce sens a été passé. Le strict respect de ce principe permet d'éviter de s'illusionner sur les prestations de tiers, lesquelles seront par principe limitées dans le domaine des infrastructures. A supposer qu'un tel domaine soit rentable, on ne voit pas pourquoi l'Expo ne s'en chargerait pas elle-même, afin de dégager des recettes pour le financement d'autres activités. Si en revanche un tel domaine s'avère d'emblée non rentable, on ne trouvera aucune entreprise privée disposée à s'en charger.

Leçon 8: Un temps d'arrêt doit être introduit après la conception d'une idée de projet, ceci dans l'objectif d'en tester la faisabilité et d'en fonder l'organisation.

Une fois qu'une idée de base a été esquissée et que les pouvoirs publics ont donné l'accord nécessaire, l'organisme responsable devrait observer un temps d'arrêt. Ce moment pourra être mis à profit pour: (1) faire contrôler par des tiers indépendants que l'idée sous-jacente au projet est réalisable et procéder, le cas échéant, aux modifications nécessaires; (2) instaurer une organisation professionnelle où l'auteur de l'idée et les promoteurs (régionaux) ne soient pas en position dominante; (3) régler dans l'organisation l'influence du monde politique et la restreindre au pilotage et à la promotion; (4) pouvoir associer au projet d'autres acteurs qui sont indispensables à sa réalisation mais n'auraient pas été pris en compte dans la phase de recherche d'idées.

Leçon 9: Il ne faut pas abuser des structures de milice et de mandat.

Au début d'un grand projet, il est tout à fait justifié de recourir pour les instances stratégiques au travail volontaire (structures de milice) et de confier les postes opérationnels à des spécialistes engagés sur mandat (structures de gestion par mandat). Mais une professionnalisation s'impose après cette phase initiale. A l'échelon stratégique, les miliciens doivent absolument garantir un minimum de professionnalisme (en particulier en ce qui concerne les ressources d'experts et le temps investi), et du personnel qualifié doit être mis à leur disposition pour les soutenir. Quant à la réalisation technique, il importe de créer une structure de direction dont les membres possèdent un contrat d'engagement fixe. Et s'il est difficile de recruter les spécialistes nécessaires, on en déduira que certaines des conditions initiales ne sont pas remplies.

Leçon 10: Il faut opérer une séparation claire entre la conduite stratégique, la gestion opérationnelle du projet et la responsabilité d'un secteur des opérations.

La séparation claire entre le niveau décisionnel (conduite stratégique, sources de financement), le niveau de la coordination, de la mise en œuvre et des contrôles (gestion opérationnelle du projet) et enfin le niveau de l'exécution technique (responsabilité d'un secteur des opérations) doit valoir aussi bien pour les individus que pour les instances. A l'échelon des décisions stratégiques, les sources majeures de financement doivent être dûment représentées dans les organes.

Leçon 11: Il faut éviter le risque d'asymétrie de l'information entre les niveaux stratégique et opérationnel.

Le problème de l'information asymétrique entre la conduite stratégique et la mise en œuvre opérationnelle dans les (grands) projets est bien connu. En particulier, l'organisme responsable doit veiller à ce que soient mis en place des instruments de controlling adéquats pour remédier à cette asymétrie. Au niveau des décisions stratégiques, il faut créer un petit organe efficace, composé de professionnels, qui surveille la mise en œuvre des décisions et puisse intervenir sous forme de pilotage. S'agissant de la gestion opérationnelle du projet, il faut une Direction générale classique, dotée d'une structure hiérarchique, qui assume des tâches de coordination, de mise en œuvre et de contrôle. Au niveau technique enfin, il faut créer des structures et des processus organisationnels adéquats. Le niveau décisionnel stratégique doit se doter d'un organe stratégique de controlling apte à agir et récolter des informations indépendamment de la gestion opérationnelle du projet. Sans une telle instance, il ne parviendra pas à combler l'asymétrie de l'information. De son côté, la gestion opérationnelle doit également s'appuyer sur un controlling opérationnel pour diriger ses

structures. Les besoins d'information du niveau stratégique seront dûment pris en compte dans les instruments de controlling du niveau opérationnel.

Leçon 12: Une équipe conçue sur mesure est nécessaire pour chaque phase d'une exposition.

Cette leçon se base sur la conclusion qui stipule que les grandes manifestations comme l'Expo suivent une évolution marquée par des impératifs différents. Dans chaque phase d'un projet, (1° esquisse du projet, 2° concrétisation des idées dans la planification et la construction, 3° exploitation de l'exposition, 4° démontage), non seulement d'un point de vue qualitatif mais aussi d'un point de vue quantitatif, il est nécessaire d'avoir des personnes différentes. Bien entendu, il faut faire attention à ce que les conséquences de changements fréquents de personnel (problèmes d'occupation, perte de «Know-how», plus grandes dépenses) restent infimes. Cela concerne toute particulièrement les personnes à la base de la conception du projet, qui ne doivent pas être les principaux responsables dans la phase de mise en œuvre, sous peine de ne pas réussir à prendre distance vis-à-vis des idées originales.

Leçons à propos de l'exécution des études de faisabilité

Leçon 13: L'ensemble des études de faisabilité d'un grand projet doit couvrir tous les aspects fondamentaux du projet.

La leçon vaut d'abord pour le Conseil fédéral, à qui il incombe d'indiquer au comité de candidature les questions centrales auxquelles les études de faisabilité doivent répondre. Les thèmes majeurs incluent les vérifications initiales d'usage: contexte institutionnel, analyse du marché, stratégie de développement, plan de programme, plan des effectifs et plan d'organisation, plan des locaux et des terrains, plan financier et plan des coûts, compte prévisionnel. En ce qui concerne la stratégie de développement, il faut en particulier tenir compte des dispositions légales en vigueur sur les marchés publics.

Leçon 14: Dans le cadre d'études de faisabilité, le projet doit être comparé avec des manifestations semblables et/ou passées.

Cette leçon concerne en particulier l'organisme responsable, qui mandate l'étude de faisabilité. Dans le cas d'une Exposition nationale, les points de comparaison sont en particulier les Expositions nationales antérieures et les manifestations comparables organisées à l'étranger, comme les expositions universelles. Pour ce qui est de la comparabilité, les indicateurs qui resituent les chiffres spécifiques à un projet par rapport à des grandeurs macro-économiques revêtent une importance particulière. La comparaison d'éléments spécifiques doit toujours être replacée dans le contexte d'ensemble des projets.

Leçons à propos du rôle du *sponsoring*

Les leçons concernant le *sponsoring* s'adressent en premier lieu à l'organisme responsable de la réalisation du *sponsoring*.

Leçon 15: Pour évaluer les contributions des *sponsors*, une clarification soigneuse du potentiel de ces derniers doit être effectuée, compte tenu de l'intérêt que le concept de l'exposition peut susciter auprès de l'économie.

Il est impossible de prévoir aujourd'hui comment la situation se présentera, sur le plan du *sponsoring*, pour une éventuelle prochaine Exposition nationale ou pour une grande manifestation comparable. Les développements actuels, comme la mondialisation, laissent prévoir un recul du *sponsoring* d'une exposition à caractère national. Dans tous les cas, il faut soigneusement examiner le potentiel de *sponsoring* dans la phase initiale, le cas échéant en enquêtant directement auprès des *sponsors* potentiels. L'estimation du potentiel de *sponsoring* tiendra compte du caractère plus ou moins favorable à l'économie du concept d'exposition. En effet, un aménagement du concept d'exposition et de *sponsoring* conforme aux attentes de l'économie, grâce au rééquilibrage des budgets de marketing et de *sponsoring*, générera des recettes de *sponsoring* plus élevées pour l'Exposition nationale. Il est nécessaire de discuter et de déterminer suffisamment tôt si cela correspond à une volonté culturelle et politique.

Leçon 16: Le *sponsoring* peut être utilisé pour le financement de base, pour autant qu'il y ait, en échange, une promesse contraignante disponible.

Les recettes issues du *sponsoring* sont par nature imprévisibles et doivent être traitées en conséquence. Pour une partie substantielle, le financement de l'essentiel de l'exposition doit être assuré par d'autres types de ressources (publiques par exemple). Les fonds provenant du *sponsoring* doivent avant tout être employés pour des projets dépassant les besoins impératifs. Il est possible de prendre distance par rapport à cette thèse (Financement de base avec des fonds publics - Financement de l'exposition avec des fonds provenant du *sponsoring*), quand, pour des projets qui constituent le noyau de l'exposition, des promesses contraignantes de la part des *sponsors* sont disponibles.

Leçons à propos des modalités des marchés publics

Leçon 17: Une Exposition nationale doit se fonder sur les règles de la Confédération en matière de marchés publics.

Cette leçon s'adresse avant tout au Parlement, qui doit astreindre l'organisme responsable d'une Exposition nationale à utiliser les normes fédérales en vigueur pour les marchés publics. Cela s'explique d'abord par le fait que la Confédération est le premier donateur d'une Exposition nationale. Ensuite, les règles en vigueur à la Confédération pour les marchés publics (loi fédérale et ordonnance sur les marchés publics) abordent des points importants qui sont absents sur le plan cantonal. On citera en particulier le droit de regard sur le calcul des prix dans les cas où l'adjudication aurait fait l'objet d'une procédure de gré à gré.

Leçon 18: Les possibilités d'appel d'offres en concurrence et de renforcement de la position d'acquéreur doivent être mises à profit de manière systématique.

Cette leçon s'adresse en premier lieu à l'organisme responsable. Celui-ci doit d'emblée créer un seul service d'achat centralisé, dont la gestion relève directement de la direction, au lieu d'être intégré dans des unités subordonnées (directions). Celui-ci doit d'emblée créer un seul service d'achat centralisé, qui relèvera directement de la direction au lieu d'être intégré à des unités subor-

données (directions). Les adjudications de gré à gré seront limitées au minimum. Un tel fonctionnement suppose d'une part une documentation exhaustive sur les marchés publics, d'autre part un organe de contrôle possédant le savoir et les compétences nécessaires (avec le droit de donner des directives). En outre, pour renforcer la position de l'acheteur, il faut prévoir une collaboration avec les services d'achat de la Confédération pour les fournitures et prestations standardisées.

Leçons à propos de la budgétisation des recettes

Les leçons relatives à la budgétisation des recettes attendues s'adressent principalement à l'organisme responsable.

Leçon 19: La budgétisation de recettes futures doit être effectuée selon des attentes réalistes.

Les recettes doivent être budgétisées de manière à traduire un niveau réaliste d'attentes. On prévient ainsi le risque de voir des recettes attendues servir à compenser une hausse des coûts sans que l'on parvienne à justifier une augmentation des recettes, sur la base de nouveaux résultats par rapport aux examens de faisabilité. Enfin, pour des raisons de transparence, le budget devrait aussi contenir des réserves pour risques.

Leçon 20: Plus les recettes attendues sont éloignées dans le temps, plus grand sera le soin apporté à la justification de toute augmentation des attentes de recettes dans le budget.

Plus les recettes attendues sont lointaines, plus il est tentant de s'en servir pour combler les trous du budget. La prudence est donc de mise pour la fixation de ces recettes budgétaires. Il faut en particulier justifier toute révision à la hausse des attentes par un changement en profondeur de la situation observable. La présence, au début du projet, de solides études de faisabilité servant de point de comparaison facilitera le respect de cette leçon.

10.2 Conséquences pour chacun des acteurs

Cette section présente une synthèse des leçons à tirer pour cinq acteurs (Tableau 4). Ces acteurs sont volontairement peu différenciés (en particulier, l'organisme responsable est considéré comme un seul acteur). Cela tient à une volonté délibérée de formuler autant que possible les conclusions indépendamment de la forme d'organisation concrète d'Expo.01/02. En outre l'économie privée n'apparaît pas parmi les acteurs. En effet, d'une part cet acteur reste trop diffus pour qu'on lui adresse des leçons, d'autre part le rôle de l'économie privée doit d'abord être défini lors de l'élaboration d'un concept d'Exposition nationale. Néanmoins plusieurs leçons, concernant le *sponsoring* notamment, se réfèrent au rôle de l'économie privée.

Tableau 4: Importance des leçons à tirer pour chacun des acteurs

	Confédération			Cantons / Com-munes	Orga-nisme respon-sable
	Parle- ment	Conseil fédéral	Admi-ni- stration		
Décisions stratégiques dans la phase initiale					
1. La responsabilité reste celle de la Confédération	■ ■	■	→	→	→
2. Accompagnement stratégique au plus haut niveau	■ ■	■	→	→	→
3. Critères déterminants pour la forme juridique	■ ■	■	→	→	→
4. Rôle central des examens de faisabilité	■	■ ■	→	→	■
5. Concept/Lieu d'accueil: décision sur le risque	■	■ ■	→	→	→
Professionalisme lors de la mise en œuvre					
6. Ressources suffisantes pour le suivi de la Conféd.	■	■ ■	→	→	→
7. Externalisation du budget uniquement dans les domaines offrant des garanties	□	□	■	→	■ ■
8. Temps d'arrêt après l'idée du projet	□	□	■	→	■ ■
9. Prudence avec les structures de milice/par mandat	□	□	■	→	■ ■
10. Conduite stratégique ≠ Gestion opérationnelle	□	□	■	→	■ ■
11. Evitement de l'asymétrie de l'information	□	□	■	→	■ ■
12. Equipe adaptée à chaque phase	□	□	■	→	■ ■
Réalisation d'études de faisabilité					
13. Traitement des champs thématiques centraux	□	■ ■	■	→	■
14. Prise en compte des acquis du passé	□	□	■	→	■ ■
Rôle du <i>sponsoring</i>					
15. Contrôle du potentiel de <i>sponsoring</i>	□	□	■	→	■ ■
16. <i>Sponsoring</i> ≠ Financement de base	□	□	■	→	■ ■
Aménagement des marchés publics					
17. Recours au droit fédéral sur les marchés publics	■ ■	■	→	→	→
18. Renforcement de la position d'acheteur	□	□	■	→	■ ■
Budgétisation des recettes					
19. Budgétisation en fonction d'attentes réalistes	□	□	■	→	■ ■
20. Révisions à la hausse: prudence à long terme	□	□	■	→	■ ■

■ ■: Principal destinataire de la leçon

■: Co-responsable de tirer la leçon

□: Contrôle de la mise en pratique de la leçon

→: Acteur concerné par la prise en compte de la leçon

10.2.1 Parlement

Les Chambres fédérales et leurs commissions concernées sont tout particulièrement visées par les leçons relatives aux décisions stratégiques de la phase initiale. Le Parlement est le principal destinataire de quatre leçons:

- prise de conscience que la Confédération demeure responsable d'une Exposition nationale qu'elle a décidée (leçon 1);
- ancrage de l'accompagnement stratégique au plus haut niveau (leçon 2);
- dispositions à prendre pour le choix de la forme juridique de l'organisme responsable (leçon 3);
- adoption nécessaire des règles de la Confédération en matière de marchés publics (leçon 17).

Dans le cas d'Expo.01/02, le Parlement et ses commissions chargées de l'examen préalable ont dans une très large mesure ignoré ces décisions de principe.

Le Parlement joue un rôle important dans la mise en œuvre de trois autres leçons. Il doit:

- veiller à ce que l'étude de faisabilité, qui relève d'une importance centrale, soit discutée de manière critique et approfondie (leçon 4). Il serait judicieux de procéder à cette tâche lors de la commission préparatoire, pour laquelle il est recommandé de faire appel à des spécialistes externes (organisation d'auditions) ;
- prendre conscience que sa décision relative à un projet et à son site d'accueil représente aussi une décision sur le risque qu'il faudra assumer (leçon 5);
- veiller à ce que la Confédération accorde suffisamment de ressources en personnel pour l'accompagnement du projet (leçon 6).

Dans le cas d'Expo.01/02, les Chambres fédérales et leurs commissions compétentes n'ont pas non plus exercé ces fonctions décisionnelles de base. Les commissions ont notamment manqué d'esprit critique lors du débat consacré aux analyses de la faisabilité d'Expo.02, avant l'adoption de l'arrêté fédéral du 16 décembre 1999.

Le Parlement a une fonction de surveillance pour toutes les autres leçons. Cette fonction est particulièrement importante lorsque les autres acteurs ne tiennent pas suffisamment compte des leçons les concernant. Dans le cas d'Expo.02, la Délégation des finances a assumé certaines de ces fonctions de contrôle.

10.2.2 Conseil fédéral

Quatre leçons s'adressent en premier lieu au Conseil fédéral. Celui-ci en effet:

- doit s'assurer que les études de faisabilité, concernant le choix de l'emplacement central qui est en vue, incombent à des personnes responsables pour les effectuer (leçon 4);
- doit veiller à ce que les risques financiers soient pris en considération lors de la décision d'un projet et de son emplacement. Il en est le principal responsable (leçon 5);
- est responsable en premier lieu de prévoir suffisamment de ressources pour l'accompagnement professionnel par la Confédération (leçon 6);
- porte enfin la responsabilité de l'exhaustivité des études de faisabilité, en donnant le mandat correspondant (leçon 13).

Dans le cas d'Expo.01/02, le Conseil fédéral n'a pas assumé ces responsabilités comme il l'aurait dû, en particulier dans la phase préalable à l'Expo.

En ce qui concerne les quatre leçons visant le Parlement, le Conseil fédéral a également une part importante de responsabilité quant à leur prise en compte. Dans le cas d'Expo.01/02, il n'a pas suffisamment pris au sérieux ces orientations, tout comme le Parlement.

Enfin, le Conseil fédéral doit avoir une fonction de contrôle pour toutes les autres leçons, par analogie au Parlement. Par ses contrôles, il doit garantir qu'il soit suffisamment tenu compte des leçons destinées à l'organisme responsable et pour lesquelles l'administration est co-responsable. Dans le cas d'Expo.01/02, le Conseil fédéral a assumé en partie ces fonctions pendant la crise.

10.2.3 Administration fédérale

Les leçons s'adressant à l'administration fédérale concernent divers services. Elles visent d'une part l'unité administrative qui assure l'accompagnement stratégique de l'Exposition nationale (ou d'un grand projet similaire) et qui est représentée dans l'instance stratégique de l'organisme responsable. D'autre part, les organes chargés de la surveillance de grands projets sont également concernés par ces leçons. Il ne sera toutefois pas question ci-dessous du service compétent, le cas échéant, pour l'accompagnement opérationnel des projets fédéraux au sein de l'Exposition nationale.

Dans la plupart des cas, les services chargés de l'accompagnement stratégique et de la surveillance assument une part de responsabilité importante pour la prise en compte de ces leçons. Ils doivent en particulier s'assurer activement que tous les enseignements qui concernent en premier lieu l'organisme responsable soient dûment pris en compte. Leur responsabilité comporte un volet prospectif (accompagnement stratégique) et un autre rétrospectif (surveillance financière).

L'administration fédérale n'a que partiellement exercé sa part de responsabilité pendant Expo.01. Outre la prise de conscience insuffisante de la part de responsabilité de l'Etat («la responsabilité pour l'Exposition nationale relève de la société organisatrice»), les ressources en personnel (ce qui renvoie à la leçon 6 abordant la question de la responsabilité principale du Conseil fédéral), des références claires ainsi que la prise de conscience, de la part des instruments nécessaires, de leur propre responsabilité étaient lacunaires. Pendant Expo.02, la marge de manœuvre de l'administration fédérale a été limitée un minimum et ceci en raison de la nouvelle organisation structurelle.

10.2.4 Cantons et communes

En ce qui concerne les cantons et les communes, il importe de distinguer entre ceux ayant une fonction d'accueil et les autres. Dans le tableau 4, les cantons et communes d'accueil ont une responsabilité directe pour la mise en œuvre des leçons à chaque fois qu'ils exercent leur influence au sein des instances par le biais de leurs représentants. En outre, toutes les leçons concernent indirectement les cantons et communes d'accueil, vu que leur mise en pratique modifie les rôles respectifs au stade des préparatifs ou de l'exécution. De façon générale, le rôle actif que les leçons attribuent à la Confédération réduit fortement leur liberté.

Dans le cas d'Expo.01/02, les cantons et les communes d'accueil ont certes en partie compensé la passivité de la Confédération (en se sentant responsables d'instaurer une organisation de projet efficace et des processus bien réglés), mais ils lui ont aussi refusé le rôle qui lui incombait. Il est significatif que le représentant de la Confédération du temps d'Expo.01 ait été privé du droit de vote au bureau du Comité stratégique.

L'ensemble des cantons et des communes sont particulièrement concernés par la leçon 1, voulant que la responsabilité d'une exposition incombe à la Confédération. A l'avenir, la Confédération voudra fixer d'emblée une répartition de la responsabilité avec les cantons et les communes (p. ex. par une réglementation sur la répartition d'un éventuel déficit). Dans le cas d'Expo.01/02, les cantons et les communes ont pu s'y dérober. Par conséquent, la Confédération n'a pas pu les amener à participer à la couverture du déficit qui se creusait.

10.2.5 Organisme responsable

A propos de l'organisme responsable, il faut distinguer entre d'une part la direction stratégique (soit le Comité stratégique et son Bureau pour Expo.01; le Comité directeur et, dans une moindre mesure, l'Assemblée générale dans le cas d'Expo.02), d'autre part la direction opérationnelle (Direction générale et directions). Le Tableau 4 montre à chaque fois les responsabilités incombant à la direction stratégique. Chaque fois qu'elle possède la responsabilité principale, la direction opérationnelle est à son tour co-responsable.

A quelques exceptions près, il incombe surtout à l'organisme responsable de tirer les leçons relatives à une mise en œuvre professionnelle et aux thèmes spéciaux ponctuels (étude de faisabilité, *sponsoring*, marchés publics, budgétisation des recettes).

Dans le cas d'Expo.01, la direction stratégique (Comité stratégique et bureau) n'était guère consciente des exigences qu'elle aurait dû remplir. Avec Expo.02, le Comité directeur a généralement fait preuve de professionnalisme pour l'exécution des tâches. En revanche, il n'a guère pris en compte les leçons toujours d'actualité sur les marchés publics et sur les attentes en matière de recettes. Quant aux leçons relatives aux études de faisabilité et au *sponsoring*, elles n'ont guère joué de rôle pendant Expo.02.

11 Pour que les arbres ne cachent pas la forêt: constatations essentielles

Le présent rapport a mis en lumière de nombreux aspects d'Expo.01/02. Les rapports ordonnés dans le cadre de l'étude spéciale ont abordé une foule de détails de l'histoire de l'Expo. D'où un risque réel de voir des constatations et découvertes ponctuelles masquer les acquis importants de cette analyse. La question sous-jacente à l'étude spéciale était la suivante: *Pourquoi la Confédération a-t-elle dû payer pour l'Expo un multiple de la somme initialement prévue et comment aurait-il fallu l'empêcher?* En référence à cette question central, six constats sont présentés et ceci dans le but de rendre compte, dans la mesure du possible, des résultats de l'étude spéciale. Des simplifications sont inévitables. En effet, la situation complexe d'Expo.01/02 ainsi que les résultats de tous les rapports mandatés ne peuvent qu'être traduits de manières incomplète et simplifiée.

Constat 1: Si la Confédération donne pour mandat d'organiser une Exposition nationale, elle accède, de fait, à une responsabilité politique et financières illimitée.

Le Conseil fédéral et le Parlement doivent d'emblée être conscients de ce fait et en tirer les conséquences qui s'imposent pour l'accompagnement stratégique professionnel et le partage de la responsabilité financière avec les cantons et les communes. Jusqu'à la crise de 1999, le Conseil fédéral et le Parlement ont gardé l'illusion d'avoir délégué la responsabilité à l'association Exposition nationale – la dissipation de cette illusion a été extrêmement coûteuse pour la Confédération. Les cantons et les communes se sont soustraits à l'appel à une participation financière accrue, et la Confédération a dû éponger seule la totalité du déficit qui se creusait.

Constat 2: Au moment de se prononcer sur un grand projet, il faut accorder une importance centrale aux études de faisabilité.

Dans le cas d'Expo.01/02, les questions centrales lors de l'octroi de crédits à Expo.01 ont été trop peu étudiées et superficiellement discutées. Lors du passage à Expo.02, la même remarque vaut pour les attentes en matière de recettes. Le manque de contrôles a conduit à des décisions irréversibles qui ont gravement hypothéqué la suite des événements. L'histoire d'Expo.01/02 peut être vue comme une tentative, de la part de tous les participants, de réaliser un concept fondé sur des moyens autres que les attentes irréalistes du début concernant la participation de l'économie privée.

Constat 3: De nombreux défauts d'Expo.01 ont été surmontés au cours d'Expo.02.

Expo.01 a souffert d'importants déficits d'ordre structurel. En effet, une responsabilité trop grande a notamment été confiée aux structures de mandats et de milice et le contrôle de gestion stratégique n'a pas été suffisant. Au début d'Expo.02, les structures et les processus ont été sensiblement améliorés. Si l'on avait procédé d'emblée de cette manière, on aurait empêché le coûteux blocage en cours d'Expo.01. Le grand engagement des acteurs impliqués a permis de réaliser une Expo.02 réussie par rapport à d'autres grandes expositions organisées à l'étranger en ce qui concerne la fréquentation, la satisfaction des visiteurs et le *sponsoring*. En revanche, Expo.02 a présenté quelques déficits pour ce qui est d'une planification réaliste et d'un esprit de parcimonie peu marqué.

Constat 4: Pendant toute la durée d'Expo.01/02, les responsables de l'exposition ainsi que le monde politique se sont laissés entraîner par un optimisme de circonstance en ce qui concerne les recettes à attendre.

Pendant toute la durée d'Expo.01/02 on relève la tendance, parmi les responsables d'Expo et en partie aussi dans le monde politique, à un optimisme de circonstance à propos de l'évolution des recettes – notamment en ce qui concerne les recettes attendues du *sponsoring* et de la billetterie. C'est particulièrement flagrant pendant la période d'Expo.01. Il convient de préciser que pendant Expo.02, les attentes relatives au *sponsoring* ainsi qu'aux recettes provenant de la vente des billets restèrent également excessives. Après la libération du crédit supplémentaire de janvier 2000, cela a obligé la Confédération à injecter encore, jusqu'à l'ouverture d'Expo.02, 548 millions de francs répartis en trois tranches – ce qui a nui à la crédibilité des responsables d'Expo et du Conseil fédéral (soupçon de «tactique du salami»).

Constat 5: La prise de conscience du devoir d'épargner est resté limité pendant toute la durée d'Expo.01/02.

Le concept de base d'Expo.01/02 était très complexe et coûteux. Du temps d'Expo.01, l'utilisation insouciante des moyens financiers a littéralement fait exploser les coûts du budget interne. Or ni le concept de base, ni la spirale des coûts n'ont véritablement été remis en cause lors de la crise de 1999. Le concept décentralisé, reposant sur quatre sites et cinq cantons, empêchait tout redimensionnement et ceci, en particulier, pour des raisons de politique régionale. Expo.02 a eu un meilleur contrôle sur les coûts. Mais, comme seule une partie des mandats devant faire l'objet d'un appel d'offres a été attribuée selon une procédure faisant jouer la concurrence, l'Expo. 02 n'a ici qu'insuffisamment mis à profit un potentiel d'économies. Il convient de préciser qu'Expo.02 a dû assumer les erreurs faites pendant Expo.01 et a donc été contraint de renégocier divers contrats qui dataient de l'époque d'Expo.01.

Constat 6: Malgré tous les défauts relevés, les secteurs examinés par le CDF ne livrent aucun indice de comportement passible de peines pénales ou civiles.

Les manques constatés doivent plutôt être expliqués par l'insuffisance des conditions cadres et des processus que par des erreurs ou encore par des comportements illégitimes adoptés par certaines personnes. Le CDF doit cependant admettre la réelle difficulté de se prononcer ne serait-ce que sur des indices, étant donné que l'objet de l'analyse n'est plus présent. Les examens ponctuels réalisés au titre de l'étude spéciale devaient nécessairement rester superficiels et lacunaires. En effet, une étude plus approfondie n'entraîne pas dans le cadre de la présente étude spéciale.

Bibliographie

a) Imprimés officiels (par ordre chronologique)

Bulletin officiel, 1993, 1994, 1996, 1999–2002.

Feuille fédérale, 1996-2002.

Message concernant l'octroi d'une subvention pour l'établissement du programme général des festivités et manifestations commémoratives de 1991, 29 août 1984, FF 1984 II, p. 1455-1463.

Message concernant l'organisation et le financement des festivités commémoratives du 700^e anniversaire de la Confédération, 1er juin 1988, FF 1988 II, p. 1041-1062.

Rapport des commissions de la compréhension du Conseil national et du Conseil des Etats «... nous soucier de nos incompréhensions», 22 octobre 1993, FF 1994 I, p. 19-54.

Message concernant une contribution de la Confédération à l'Exposition nationale 2001, 22 mai 1996, FF 1996 III, p. 321-363.

Rapport complémentaire au message du 22 mai 1996 concernant une contribution de la Confédération à l'Exposition nationale 2001, 6 septembre 1996, FF 1996 V, p. 555-570.

Message concernant un crédit additionnel pour l'Exposition nationale, 8 octobre 1999, FF 1999, p. 8542-8574.

Arrêté fédéral concernant un crédit additionnel pour l'Exposition nationale, 16 décembre 1999, FF 1999, p. 137-138.

Message concernant une garantie de déficit en faveur de l'Exposition nationale 2002, 23 février 2000, FF 2000, p. 1981-2000.

Arrêté fédéral concernant une garantie de déficit en faveur de l'Exposition nationale 2002, 16 juin 2000, FF 2000, p. 3443.

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats «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», 27 mars 2001, FF 2001, p. 2411-2501.

Archives fédérales suisses: Les Expositions nationales de 1883, 1896, 1914, 1939 et 1964.

Rapport à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats, FF 2001, p. 2462-2499 (annexe au rapport de la CdG-E du 27 mars 2001).

Arrêté fédéral concernant le premier supplément au budget 2001, 13 juin 2001, FF 2001, p. 2809-2810.

Message concernant un deuxième crédit additionnel en faveur de l'Exposition nationale 2002, 30 janvier 2002, FF 2002, p. 1179-1188.

Arrêté fédéral concernant un deuxième crédit additionnel en faveur de l'Exposition nationale 2002, 14 mars 2002, FF 2002, p. 2633-2634.

Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'an 2003, 11 décembre 2002, FF 2003, p. 102-113.

Rapport de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2002, 26 février 2003, FF 2003, p. 6339-6398.

b) Rapports du Contrôle fédéral des finances (par ordre chronologique)

EXPO 2001: Bericht über die Prüfung der Rechnung 1996/97, 6 octobre 1997.

Finanzaufsicht Expo.01 - Prüfung der Rechnung 1997, 30 mars 1998.

Zwischenbericht an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Expo.01; Untersuchung in Sachen Schreiben NR Suter, 20 avril 1999.

Bericht über die Prüfung der Rechnung 1998, 21 mai 1999.

Stellungnahme an die Finanzdelegation der Eidg. Räte zum vierteljährlichen Bericht der Expo.02 vom 14. Juni 2000, 30 juin 2000.

Stellungnahme an die Finanzdelegation der eidg. Räte zum zweiten viertel-jährlichen Bericht der Expo.02 vom 25. August 2000, 1^{er} septembre 2000.

Rapport à l'Association Expo 2001, copie au Secrétariat général du Département fédéral de l'économie, sur la révision dans le domaine de la passation des marchés par Expo.02, 16 octobre 2000.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerates betreffend Expo.01, 21 décembre 2000.

Zusammenfassung an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Generalsekretariat des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes (GS EVD), Sponsoring Expo.02, 4 janvier 2001.

Stellungnahme an die Finanzdelegation der eidg. Räte zum dritten Quartalsbericht der Expo.02 vom 30. November 2000, 4 janvier 2001.

Bericht an das GS EVD sowie an den Verein Expo.02 über die Bestandesaufnahme im Bereich des Controllings sowie Abklärungen bezüglich Finanzplanung der Expo.02, 12 février 2001.

Stellungnahme an die Finanzdelegation der eidg. Räte zum vierten Quartalsbericht der Expo.02 vom 28. Februar 2001, 2 avril 2001.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Stellungnahme zum fünften Quartalsbericht der Expo.02 vom 28. Mai 2001, 13 juin 2001.

Bericht an das GS EVD sowie an den Verein Expo.02 über die Follow up Prüfung sowie die Analyse im Bereich des Strategischen Controllings der Expo.02, 16 août 2001.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Stellungnahme zum sechsten Quartalsbericht der Expo.02 vom 21. August 2001, 6 septembre 2001.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Stellungnahme zum siebten Quartalsbericht der Expo.02 vom 14. November 2001, 17 décembre 2001.

Bericht an das GS EVD sowie an den Verein Expo.02 über die Follow up Prüfung und Revision/Abklärungen im Bereich der Finanzierung der Expo.02, 7 janvier 2002.

Bericht an das GS EVD sowie an den Verein Expo.02 über die im Personalbereich der Expo.02 durchgeführten Prüfungen, 11 janvier 2002.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Stellungnahme zum achten Quartalsbericht der Expo.02 vom 26. Februar 2002, 27 mars 2002.

Bericht an das GS EVD, an die Eidg. Finanzverwaltung sowie an den Verein Expo.02 über die Follow-up Prüfung und Abklärungen in den Bereichen Sponsoring und Liquidität, 7 août 2002.

Bericht an den Verein Expo.02 über die Prüfung des Rückbaus der Expo.02, 8 mai 2002.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Expo.02/Liquidation und Rückbau, Fragen von Herrn Nationalrat Hofmann, 24 octobre 2002.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Stellungnahme zum elften Quartalsbericht der Expo.02 vom 27. November 2002, 13 janvier 2003.

Bericht an das GS EVD, an die Eidg. Finanzverwaltung sowie an den Verein Expo.02 über die in den Bereichen Liquidation und Rückbau der Expo.02 erfolgten Prüfungen, 28 février 2003.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Ergebnisse über die Prüfungen in den Bereichen Einnamenschätzung, Sponsoring sowie Arbeitsverträge bei der Exp.02 (Kurzfassung), 16 avril 2003.

Bericht an das GS EVD, an die Eidg. Finanzverwaltung sowie an den Verein Expo.02 über die Prüfungen in den Bereichen Einnamenschätzungen, Sponsoring sowie Arbeitsverträge, 24 avril 2003.

Notiz an die Finanzdelegation der eidg. Räte, Bemerkungen zum Schlussbericht der Generaldirektion der Expo.02, 5 août 2003.

Expo.02 in Liquidation, Prüfung der «provisorischen Schlussabrechnung», 22 décembre 2004.

c) Documents établis par Expo.01/02 ou sur mandat d'Expo.01/02

[Chronique de l'Expo] Vautravers, Jean-Luc: L'historique d'Expo.01 et d'Expo.02, s.l. et s.d.

[Etude de faisabilité] expo2001. Etude de faisabilité, Neuchâtel s.d. (1996).

[GLG Part A] Grant Leisure Group: Expo.02 Part A: Optimal project and concept in support of task forces in search pour economies, s.l. 1999

[GLG Part B] Grant Leisure Group: Expo.02 Part B: Advice on «„no limits»” scenarios, s.l. 1999

[Rapport final d'Expo.02] Expo.02 (éd.): Rapport final d'Expo.02, Neuchâtel 2003.

[Rapport Hayek] Bericht über die Standortbestimmung der Expo.01 im Auftrag des Comité Stratégique, 24 septembre 1999 s.l.

Abegglen & Partners: Organisation Expo.02. Schlussbericht, 4 mai 2000, Zurich.

Burkhalter, Rudolf: Die Finanzierung der Expo.01, Berne, 21 janvier 1999.

Expo.02 (éd.): Partner Reporting der Direktion Partnerschaften, Neuchâtel s.d.

PWC (1999): Überprüfung Gesamtprojektcontrolling, Bericht an den Strategischen Ausschuss und an die Generaldirektion, Berne.

Stambach, René/Heuberger, Beat: EFK-Bericht – Stellungnahme Dynor/Octagon, Neuchâtel 23.05.2001,

Steinegger, Franz: Expo.02, Bericht an den Bundesrat, Teil 3 «Begleitschreiben des Steuerungskomitees», Neuchâtel 2000.

Steuerungskomitee und Generaldirektion der Expo.02: Expo.02, Bericht an den Bundesrat, Partie 1 «résumé et conclusions», s.l. 2000.

Steuerungskomitee und Generaldirektion der Expo.02: Expo.02, Bericht an den Bundesrat, Partie 2 «rapport», s.l. 2000.

Wenger, Nelly: Sponsoring en Suisse romande – Rapport destiné au Comité directeur, Neuchâtel 2000.

Zaugg, J. P./Jeanjaquet, Ch.: STG Coopers & Lybrand, Etude de faisabilité, proposition de budget, Expo 2001, Machbarkeitsbericht Teil 16 «Budget et financement», Neuchâtel 1995.

Zufferey, J-B. : Urbaplan, Volet «Procédures de droit public», Expo 2001, Machbarkeitsbericht Teil 19 «Procédures», s.l. 1995.

d) Divers autres ouvrages

[Expo'64] Exposition nationale suisse Lausanne 1964. Rapport final, tome III (Rapport du directeur des finances et des exposants, s.l.

Bortoluzzi Dubach, Elisa/Frey, Hansrudolf: Sponsoring – Der Leitfaden für die Praxis, 2e éd., Berne-Stuttgart-Vienne 2000.

Cuche, Yvan/Friedrich, Valérie/Fragnière, Eric: Kulturfinanzierung durch die Unternehmen – Erhebung über Kulturausgaben in der Schweiz im Jahre 2001, éd. par l'Office fédéral de la statistique, Neuchâtel 2003.

Gertsch, A. (2002): Finanzaufsicht und Controlling im Projekt der Expo.02, travail de diplôme, Luterbach.

Hubschmid, Claudia Christina : «Vertrauen» im komplexen organisationalen Arrangement – der Fall «Expo», thèse présentée à l'Université de Saint-Gall, Bamberg 2002.

Janis, Irving Lester: Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes, 2e éd. Revue et élargie Boston-Geneva (Ill.)-Hopewell (N. J.)-Palo Alto-London 1982.

Lüchinger, René: Überforderte Schweiz? Die Landesausstellung zwischen Wirtschaft, Politik und Kultur, Zurich 2002.

Rast, Rudolf (éd.): architecture.expo.02, Basel/Boston/Berlin, 2003.

Ritzmann-Blickenstorfer, Heiner (éd.): Historische Statistik der Schweiz, Chronos, Zurich 1996.

e) Documents établis dans le cadre de l'étude spéciale Expo.01/02

[Rapport Archives fédérales] Entscheidungsprozesse, Motivationen und Erwartungen zur Expo.01/02, Archives fédérales (Urs Germann) en collaboration avec Reto Moosmann, Berne 2004.

[Rapport Becker/Gechter Faisabilité] Analyse der Machbarkeitsstudien der Expo.01/02, Becker, Gechter & Partner (Oliver Becker, Marianne Gechter), Bad Honnef 2004.

[Rapport Becker/Gechter Sponsoring] Analyse des Sponsoring der Expo.01/02, Becker, Gechter & Partner (Oliver Becker, Ursula Gechter), Bad Honnef 2004.

[Rapport CDF Achats] Analyse der Beschaffungen der Expo.01/02, Bericht im Rahmen der Sonderuntersuchung Expo.01/02, Berne 2005.

[Rapport Interface] Analyse der Projektorganisation und Projektsteuerung der Expo.01/02, Interface Institut für Politikstudien (Stefan Rieder, Luzia Lehmann, Simone Ledermann) et evaluanda (Sami Kanaan) avec la collaboration d'Yvonne Hunkeler (BDO Visura), Rolf Keller et Claudia Höltnner (SKM Studienzentrum Kulturmanagement Universität de Bâle) et Cyrill Häring (conseiller en culture d'entreprise), Lucerne 2004.

[Rapport Kaufmann] Analyse der Verträge und des Vertragswesens der Expo.01/02, Cornelia Kaufmann (prospection), Zurich 2005.

[Rapport Moll] Quervergleich der Expo.01/02 mit Grossausstellungen im Ausland, Stephan Moll, Berne 2004.

CDF, Faktenblatt Budgetentwicklung der Expo.01/02, Berne 2004.

CDF, Faktenblatt Probleme der Expo.01/02 in wichtigen Dokumenten, Berne 2004.

CDF, Faktenblatt Expo.02 im Vergleich mit früheren Landesausstellungen, Berne 2004.

Annexe 2

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AFS	Archives Fédérales Suisse
al.	Alinéa
AMJ	Arteplage mobile du Jura
ARF	Archives fédérales
Art.	Article
ABO	Bulletin officiel
CA	Chef Arteplage
CC	Code civil
CCA	Centre de conduite arteplage
CCO	Centre de conduite opérationnelle
CD	Comité directeur (Steuerungskomitee SK)
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commission de gestion
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CF	Conseil fédéral
ch.	Chiffre
ChF	Chancellerie fédérale
CHF	Franc suisse
CS	Comité stratégique (Strategischer Ausschuss SA)
CSEC	Commission de la science, de l'éducation et de la culture
cst.	Constitution fédérale
DA	Direction artistique
DC	Direction de la clôture (Direktion Abschlussarbeiten)
DDG	Délégué de la Direction générale
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DE	Direktion de l'exploitation
DéFin	Délégation des finances
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DEv	Direction des events
DF	Direction des finances
DFAE	Département fédéral des affaires extérieures
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DFTCE	Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie
DG	Direction générale (Generaldirektion GD)

DGO	Direction générale opérationnelle (Operationelle Generaldirektion)
DM	Direction du marketing
DMF	Département militaire fédéral
DP	Direction des partenariats (dès 2001)
DT	Direction technique (dès 1999)
DTSL	Direction technique, sécurité et logistique (jusqu'en 1999)
E	Conseil des Etats
ECU	Entertainment Capacity Units
éd.	Editeur
EEE	Espace économique européen
EG	Entreprise générale
ESE	Eglises Suisses à l'Expo
fed.	Fédéral
FF	Feuille fédérale
GDA	Groupement de l'armement
GIC	Groupe interdépartemental de coordination
GQ	Gestion de la qualité
GTI	Groupe de travail interdépartemental
HPM	Human Powered Mobility
IRP	Département Information et relations publiques
KAM	Key Account Manager
LCF	Loi fédérale sur le Contrôle des finances
LO	Local Operator
LOI	Letter of intent
mio	Million
MIS	Management Information System
MP	Masterplan
MUBA	Foire suisse aux échantillons de Bâle
N	Conseil national
NPM	New Public Management (nouvelle gestion publique)
obj.	concernant
OCF	Office des constructions fédérales
OFAEE	Office fédéral des affaires économiques extérieures
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFC	Office fédéral de la culture
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFEE	Office fédéral de l'économie des eaux
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFIAMT	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
OFJ	Office fédéral de la justice
OFT	Office fédéral des transports
OP	Official Partner
p.	page
PA	Pilotage Arteplage
PDC	Parti démocrate-chrétien

PMC	Partenaire Marketing et communication
PME	Petites et moyennes entreprises
PO	Pilotage opérationnel (Operatives Controlling OC)
POS	Point of sales
PPP	Programme de présentation aux partenaires
PRD	Parti radical-démocratique
Prov	Provisoire
PS	Pilotage stratégique (Controlling stratégique)
PSS	Parti socialiste suisse
PWC	Société PricewaterhouseCoopers
RA	Responsable administratif
RP	Responsable de projet
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RT	Rapport trimestriel
SA	Société anonyme
s.d.	sans date
SG	Secrétariat général
s.l.	sans localité
SPI	Single Point of information
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UDC	Union Démocratique du Centre
USAM	Union suisse des arts et métiers

Annexe 3

Expo.01/02 en bref

<u>Thème majeur</u>	«Le Temps ou la Suisse en mouvement», «ImagiNation»
<u>Organisme responsable</u>	Association Exposition nationale, association de droit privé
<u>Sites</u>	4 arteplages (Morat, Bienne, Neuchâtel, Yverdon) plus 1 arteplage mobile du Jura
<u>Caractère</u>	éphémère
<u>Financement</u>	70% environ par les pouvoirs publics (Confédération, cantons, communes) et 30% environ par le secteur privé
<u>Durée</u>	159 jours (15.5. - 20.10.2002)
<u>Nombre d'expositions</u>	39 plus 22 petits projets
<u>Terrain de l'exposition</u>	75'000 m ²
<u>Nombre d'événements</u>	13'500
<u>Nbre de visiteurs</u>	4,2 millions dont 500'000 de l'étranger
<u>Nbre d'entrées</u>	10,3 millions
<u>Dépenses</u>	1'601,3 millions de francs (état novembre 2002)
<u>Recettes</u>	1'038,0 millions de francs (état novembre 2002)
<u>Résultat</u>	Déficit de 563,3 millions de francs (état novembre 2002)

Organes et acteurs d'Expo.01/02

Comité stratégique (devenue l'Assemblée générale dès 10/1999)

Matthey Francis, Conseiller d'Etat, président
Altermatt Bruno, représentant de la Confédération
Béguin Thierry, représentant du canton partenaire de Neuchâtel
Bonhôte Pierre, représentant du canton partenaire de Neuchâtel
Bühler André, représentant de la ville de Neuchâtel
Chassot Isabelle, représentante du canton partenaire de Fribourg
Della Valle Livia, secrétaire générale de l'association Corodis
Duport Blaise, conseiller communal de Neuchâtel
Feldmann Christiane, représentant de la ville de Morat
Franklin Enger Carol, membre individuel
Gaggin-Fontana Mathilde, membre individuel
Götschmann Erwin, représentant de la Confédération
Guinand Jean, conseiller d'Etat de Neuchâtel
Jacquier Rémy, représentant de la ville partenaire d'Yverdon-les-Bains
Jeanprêtre Francine, conseillère d'Etat de Vaud
Kernen Olivier, syndic d'Yverdon-les-Bains
Koellreuter Andreas, représentant de la Conférence des gouvernements cantonaux
Lerf-Roggen Ursula, représentante de la ville partenaire de Morat
Lyon Anne-Catherine, représentante du canton partenaire de Vaud
Macheret Augustin, conseiller d'Etat de Fribourg,
Maissen Aluis, représentant de la Conférence des gouvernements cantonaux
Margot Daniel, délégué du Conseil fédéral
Paternier Jean Pierre, représentant de la Confédération
Roth Jean-François, représentant du canton partenaire de Jura
Schwaab Jean-Jacques, conseiller d'Etat de Vaud
Schwingruber Anton, représentant de la Conférence de la direction des cantons
Serdaly Morgan Christine, membre individuel
Stöckli Hans, représentant de la ville partenaire de Bienne
Wallimann Bruno, représentant de la Confédération
Zölch-Balmer Elisabeth, conseillère d'Etat, représentante du canton partenaire de Berne

Bureau du Comité stratégique (remplacé par le Comité directeur dès 10/1999)

Matthey Francis, président
Kernen Olivier
Macheret Augustin
Margot Daniel
Roth Jean-François
Zölch-Balmer Elisabeth

Comité directeur (dès 10/1999)

Steinegger Franz, président

Dubois Pierre

Gullotti Riccardo

Schmid Peter

Sonnenmoser Alois

Pilotage stratégique

Barbier Lauric

Secrétariat général

Reber Jean-Marie

Becker Alain, 03/1997 - 7/2002

Directrices générales

Fendt Jacqueline, 3/1997 - 8/1999

Wenger Nelly, 8/1999 – clôture d'Expo.01/02

Directions / Départements

Burkhalter Rudolf, finances / transports / environnement / processus / tourisme, 3/1997 - 9/1999

Dörig Rolf, Directeur des finances a.i., 11/1999 - 01/2000

Häusermann Walter, Directeur des finances, 2/2000 – clôture d'Expo.01/2

Heller Martin, Directeur artistique, 1/1999 – clôture d'Expo.021/02

Hirzel Aloys, Directeur marketing / communication, 9/1998 - 9/1999

Hohl Frédéric, Directeur d'exploitation, 10/2000 – clôture d'Expo.01/02

Müller Rainer, Directeur marketing, 11/1999 – clôture d'Expo.01/02

Rast Ruedi, Directeur technique, 3/2000 – clôture d'Expo.01/02

Rist Pipilotti, Directrice artistique, 08/1997 - 12/1998

Rossellat Daniel, Directeur events, 10/2000 - clôture d'Expo.01/02

Stammach René, Directeur sponsoring / partenariats 1/2001 – clôture d'Expo.01/02

Stucki Marc, responsable de la déconstruction / liquidation, 9/2002 - 12/2004

Ugolini Paolo, Directeur technique / sécurité / logistique, 03/1997 - 10/1998

Wenger Nelly, Directrice technique, 01/1999 - 8/1999

Wirth Bruno A., département Administration générale, 8/1997 - 11/1999

Chefs des arteploges

Flückiger Hans, Morat

Schneider Noël, Yverdon-les-Bains

Spahr René, Neuchâtel

Steiner Juri, Jura

Weber Jean-Pierre, Bienne

Commission de contrôle pour l'adjudication de missions et de mandats

Reber Jean-Marie, président

Chevrier Manuelle, secrétaire

Christe Nicole
Eugster Hubert
Gigon Martin
Piller André Dr.
de Reynier Evelyne
Sommer Paul Dr.
Zufferey Jean-Baptiste Prof., conseiller juridique

Sociétés de révision

ATAG Ernst & Young, Fribourg (décompte annuel 1996 - 1997)
PriceWaterhouseCoopers Neuchâtel (dès le décompte annuel 1998)

Annexe 5

Chronologie d'Expo.01/02

Avant 1994	
1964	Dans leur rapport final, les organisateurs d'Expo 64 émettent le vœu que la prochaine exposition coïncide avec le 700 ^e anniversaire de la Confédération.
1977	La Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse centrale institue un comité en faveur d'une Exposition nationale pour les festivités du 700 ^e anniversaire de la Confédération.
1982	Création de la Fondation CH91.
Avril 1987	Les citoyens des cantons de Suisse centrale refusent l'exposition CH 91 prévue (repoussée en 1985 déjà dans le canton de Lucerne).
Juin 1987	Le Conseil fédéral constate qu'aucune Exposition nationale ne pourra avoir lieu en 1991.
Juin 1988	Message du Conseil fédéral sur les festivités du 700 ^e anniversaire de la Confédération : une Exposition nationale devrait avoir lieu au Tessin en 1998 et marquer les 150 ans d'existence de l'Etat fédéral.
Fin 1989	Le gouvernement tessinois mandate une étude sur la faisabilité d'une Exposition nationale qui se tiendrait en 1998 au Tessin. L'étude une fois effectuée, il renonce à poser sa candidature.
1993	Après Genève, le Valais et subitement le Tessin à nouveau, puis enfin Neuchâtel, font également savoir leur intérêt pour une Expo 1998. Le Valais se retire finalement vu qu'il a posé sa candidature pour la tenue des Jeux olympiques ; Berne et Fribourg s'associent au projet de Neuchâtel.
Octobre 1993	Les commissions de la compréhension du Parlement proposent l'organisation d'une Exposition nationale en l'an 2000.
1994	
Mars	Le Conseil national présente une motion chargeant le Conseil fédéral de s'occuper de la réalisation d'une Exposition nationale et de soumettre un projet dans ce sens aux Chambres.
20 mai	Réunion constitutive du Comité de candidature pour le projet neuchâtelois.
13 juin	Le Conseil fédéral décide de la tenue d'une Exposition nationale en 2001, dissociée des festivités prévues en 1998 commémorant l'anniversaire de l'Helvétique et de l'État fédéral. La responsabilité de cette exposition incombe au Département fédéral de l'économie.
21 juin	Les cantons de Neuchâtel, Berne, Fribourg, Soleure, Vaud et Jura ainsi que les villes de Bienne, Granges, Morat, Neuchâtel, Soleure et Yverdon déposent leur candidature.
12 décembre	Le canton et la ville de Soleure, auxquels vient s'ajouter Granges, se retirent du projet.
22 décembre	Le Conseil fédéral ne parvient pas à se décider pour un projet et ajourne la décision.
1995	
18 janvier	Le Conseil fédéral in corpore reçoit des représentantes et des représentants des trois comités d'initiative.
30 janvier	Sur proposition du DFE, le Conseil fédéral opte pour l'exposition au Pays des Trois-Lacs, au pied sud du Jura. Il donne la préférence à ce projet et écarte les propositions de Genève et du Tessin ; il charge le Comité de candidature de faire réaliser une étude de faisabilité. De plus, il fonde le groupe interdépartemental de coordination (GIC).
14 mars	À partir du Comité de candidature est constituée l'Association Exposition natio-

	nale présidée par le conseiller aux Etats neuchâtelois Francis Matthey. Son organe stratégique est le Comité stratégique composé de 18 membres. Le bureau du Comité stratégique comprend cinq personnes.
Mars	Le Comité stratégique confie à Rudolf Burkhalter (Aarprojekt) et Paolo Ugolini (Steiner Engineering) l'étude de faisabilité.
Septembre	Le chef du DFE nomme son collaborateur personnel, Daniel Margot, représentant de la Confédération pour l'Exposition nationale.
1996	
13 février	Le projet est présenté dans le cadre d'une conférence de presse à laquelle assiste le conseiller fédéral Jean Pascal Delamuraz.
2 mars	Attribution des charges de l'Association Exposition nationale (Comité stratégique, Assemblée générale).
18 mars	Mandat du Conseil fédéral à l'Association Exposition nationale pour Expo.01.
1er avril	L'Association Exposition nationale révisé ses statuts et s'appellera désormais Association «EXPO 2001».
22 mai	Message du Conseil fédéral concernant une contribution fédérale de 130 millions de francs.
6 septembre	Rapport complémentaire au message du Conseil fédéral du 22 mai.
5 novembre	2 ^e rapport complémentaire au message du Conseil fédéral du 22 mai.
28 novembre	L'Association se dote de nouveaux statuts qui entrent en vigueur le 1.1.1997.
1er décembre	Scrutin populaire en ville de Bienne sur une participation financière à l'exposition.
9 décembre	Arrêté fédéral concernant la contribution de 130 millions à l'Exposition nationale 2001 (l'étude de faisabilité avait admis une participation de la Confédération à hauteur de 170 millions).
31 décembre	Nomination du représentant de la Confédération dans le Comité stratégique.
1997	
3 mars	Le Comité stratégique désigne Jacqueline Fendt Directrice générale d'Expo 2001.
21 mars	Arrivée de Rudolf Burkhalter (Direction finances/transports/environnement / procédures /tourisme) et de Paolo Ugolini (Direction technique/sécurité/logistique) et du secrétaire général Alain Becker.
Avril	Lancement d'une campagne de participation.
25 mai	L'Exposition nationale a désormais son site sur l'Internet.
1 ^{er} août	Le Comité stratégique nomme Pipilotti Rist au poste de directrice artistique d'Expo 2001.
1998	
Janvier	«Expo 2001» s'appellera désormais «Expo.01».
1er avril	Le conseiller fédéral Couchepin reprend le DFE du conseiller fédéral Delamuraz.
1er avril	Contrat passé avec le représentant du Conseil fédéral, Daniel Margot.
Mai environ	Lancement d'un concours international d'architecture pour les arteplages (auquel ne prit finalement part aucun représentant suisse de renom).
15 juin	Le Conseil fédéral approuve les projets fédéraux.
17 juin	Le Comité stratégique approuve l'avant-projet.
1er juillet	Le bureau du Comité stratégique invite les directions et la Direction générale à une discussion à Morat.
11 septembre	Désignation d'Aloys Hirzel au poste de Directeur du marketing et de la communication.
14 octobre	Le Directeur technique Paolo Ugolini présente sa démission.
Novembre	Budget 8.
Décembre	La directrice artistique Pipilotti Rist jette l'éponge.

1999	
Janvier	Le Conseil fédéral institue une délégation de trois personnes (Couchevin, Ogi, Leuenberger).
22 janvier	Le Conseil fédéral rencontre la direction de l'Expo.
26 janvier	Le Comité stratégique nomme Nelly Wenger au poste de Directrice technique tandis que Martin Heller est désigné Directeur artistique.
Février	Appel d'offres pour la conception architecturale des arteploges, décision du jury.
5 mars	Rapport de PriceWaterhouseCoopers «Ueberprüfung Gesamtprojektcontrolling».
Mars	Début des travaux de construction.
21 avril	La délégation des trois conseillers fédéraux rencontre des représentants du Comité stratégique et de la Direction générale (GD) d'Expo.01.
22 juin	La délégation des trois conseillers fédéraux rencontre une nouvelle fois la Direction générale d'Expo.01.
29 juin	Le premier coup de pioche donne lieu à une fête.
Juin	Budget 10.
Juillet	Désignation des chefs des 4 arteploges.
5 août	La directrice de l'Expo, J. Fendt, est congédiée par le Comité stratégique ; la veille, les quatre directeurs lui avaient demandé de démissionner en raison d'une «crise aiguë de conduite et de confiance». La directrice technique Nelly Wenger reprend la direction ad intérim.
8 août	Message concernant un crédit additionnel.
11 août	Le Conseil fédéral institue le GTI Expo.01.
16 août	Rencontre au sommet entre le CF, les milieux économiques et la direction de l'Expo à Morat.
27 août	Le Crédit Suisse met 10 millions de francs à la disposition de l'Exposition nationale pour remédier à un manque de liquidités qui aurait pu paralyser les travaux.
27 août	Révision des statuts.
Août	Démission de Kurt Aeschbacher comme président du jury de la campagne de participation.
Septembre	L'arrêt des travaux de construction provoque une démotivation.
22 septembre	Dans son expertise non facturée, Nicolas Hayek estime qu'il est possible de réaliser Expo.01 dans les délais impartis à condition de changer la conduite et de consentir à des efforts extrêmes. Par ailleurs, l'Exposition nationale coûterait entre 380 et 550 millions de francs de plus que ce qui était admis.
27 septembre	Alois Hirzel et Rudolf Burkhalter se retirent ; la Direction générale ne compte plus que deux membres, Nelly Wenger et Martin Heller.
29 septembre	Le Comité stratégique d'Expo 01 transmet le pouvoir au Comité directeur à instituer. Ses membres ne siègeront pas dans ce nouvel organe.
Septembre	Le Département du sponsoring est rattaché à la Direction artistique.
4 octobre	Le Conseil fédéral reporte l'Exposition nationale en 2002. Il demande en outre au Parlement un crédit additionnel de 250 millions de francs pour l'Expo.
12 octobre	La présidente ad intérim de la Direction générale crée une nouvelle organisation avec 16 Task Forces.
15 octobre	Le Comité directeur d'Expo.02 est officiellement créé à Neuchâtel. Le président du PRD et conseiller national Franz Steinegger est président et représentant de la Confédération ; d'autres membres sont Alois Sonnenmoser, Riccardo Gullotti et les anciens conseillers d'État Peter Schmid (Bern, UDC) et Pierre Dubois (Neuchâtel, PS). Modification des statuts.
20 octobre	Le Comité directeur entre en fonction ; l'ancien Comité stratégique devient l'Assemblée générale.
4 novembre	Pour trois mois, le Crédit Suisse met son chef d'état-major Rolf Dörig à la disposition de l'Exposition nationale comme Directeur des finances.

5 novembre	Le groupe «environnement, énergie et transport» (organe consultatif) est dissout.
17 novembre	D'après Steinegger, il faut dénicher 300 millions et faire des économies d'un montant de 290 millions de francs.
29 novembre	Modification des statuts.
Novembre	Rainer Müller prend les rênes du marketing et de la communication ad intérim.
Décembre	Pendant leur session d'hiver, le Conseil national et le Conseil des Etats approuvent un nouveau crédit de 250 millions de francs en faveur de l'Exposition nationale 2002 (sous certaines conditions).
Décembre	Le GTI Expo.01 clôt son mandat.
2000	
19 janvier	Le Conseil fédéral approuve le «budget de rupture» de 1,4 milliard de francs, lequel ne contient pas de réserves.
21 janvier	Dans son rapport de faisabilité, la direction de l'exposition déclare qu'Expo.02 peut être réalisée mais demande une garantie de déficit de 320 millions de francs à la Confédération et aux cantons.
26 janvier	Le Conseil fédéral libère un crédit de 250 millions de francs même si les conditions n'étaient que partiellement remplies.
Janvier	Création de la Direction de l'exploitation.
2 février	Entrée de nouveaux membres à la Direction générale : Nelly Wenger, présidente, Martin Heller, Directeur artistique, Walter Häusermann, Directeur des finances, Rainer Müller, Directeur du marketing.
11 février	Après une interruption de cinq mois, les travaux de construction reprennent sur les arteplages.
23 février	Arrêté fédéral concernant une garantie de déficit de 338 millions de francs.
29 février	Nomination de Tony Burgener au poste de responsable du Département de l'information et des relations publiques.
Février	La Direction générale décide d'instituer un service juridique interne.
1er mars	Start-Up du contrôle stratégique de gestion.
6 mars	Arrivée de Ruedi Rast en qualité de Directeur technique.
9 mars	Effondrement de deux pieux métalliques soutenant la plate-forme de l'arteplage de Neuchâtel.
Mars	Développement du «Programme de présentation aux partenaires (PPP)» pour les sponsors.
Mars - mai	Élaboration d'une nouvelle macrostructure.
15 mai	L'Expo 02 maintiendrait à nouveau son cap selon la présidente de la Direction Nelly Wenger.
14 juin	1 ^{er} rapport trimestriel d'Expo.02 à la Délégation des finances (DélFin).
16 juin	Emboîtant le pas au Conseil des Etats, le Conseil national approuve également une garantie de déficit de 338 millions de francs Sur un budget de 1,4 milliard de francs, l'engagement total de la Confédération se monte à près de 700 millions de francs.
30 juin	Le contrat passé avec le représentant du Conseil fédéral, D. Margot est prématurément rompu.
Juin	La CdG du Conseil des Etats décide de procéder à une enquête.
Juin	Un sondage d'opinion révèle que la moitié seulement de la population suisse a une image positive d'Expo.02 ; dans le même temps, 9 sondés sur 10 attendent beaucoup de cet événement.
Juillet	Mise en route du Pilotage opérationnel.
Juillet	L'examen du plan des liquidités révèle une couverture insuffisante de 220 à 260 millions.
Août	Rapport d'évaluation générale du projet.
26 août	1ere brochure d'information d' Expo.02 intitulée «159 Tage Schweiz».

1er septembre	2 ^e rapport trimestriel à la DélFin.
10 octobre	Les travaux de construction débutent également sur le dernier site, celui de Morat.
12 octobre	La Direction générale est complète suite à l'élection du Directeur d'exploitation Frédéric Hohl. Elle est en outre composée de Nelly Wenger (présidente), Walter Häusermann (finances), Martin Heller (arts), Rainer Müller (marketing), Ruedi Rast (technique), Daniel Rossellat (manifestations), René Stammach (partenariats).
30 novembre	3 ^e rapport trimestriel à la DélFin.
19 décembre	Le Comité directeur approuve un «projet de base» comprenant 37 expositions, 11 de moins que prévu.
2001	
23 janvier	Constitution de la Direction des partenariats dont René Stammach devient le Directeur. Le sponsoring des events est transféré dans cette direction (auparavant autonome au niveau de la Direction des events).
23 février	Après le désistement de plusieurs sponsors tels Orange, Diax/Sunrise et Swissair, les banques se déclarent prêtes à garantir les liquidités jusqu'à la fin juin en versant un montant de 150 à 160 millions de francs.
Février	Début de la vente des billets par les canaux indirects.
28 février	4 ^e rapport trimestriel à la DélFin.
27 mars	Rapport de la CdG du Conseil des Etats.
4 avril	Le Conseil fédéral in corpore prend part à une présentation de la Direction générale sur le contenu d'Expo.02.
Avril	Lancement du projet des visites de chantier (pour la population locale et les futurs visiteurs).
14 mai	Un an avant l'ouverture de l'Exposition nationale, la Directrice générale Nelly Wenger inaugure la campagne publique.
19/20 mai	Journées des portes ouvertes sur les quatre arteplices: 66'000 personnes y prennent part.
28 mai	5 ^e rapport trimestriel à la DélFin.
Mai	Comme les contributions des sponsors tardent à rentrer, un déficit de couverture de 20 à 40 millions de francs se dessine pour le mois de juin.
13 juin	Après le Conseil des Etats, le Conseil national transforme également 300 millions de francs de la garantie de déficit de la Confédération en un prêt.
Début juillet	Des dégâts sont constatés sur le sol des plates-formes de Neuchâtel et de Bienne.
Juillet	Le ministre jurassien Jean-François Roth devient ambassadeur d'Expo.02
9 juillet	Les events deviennent une direction autonome sous la direction de Daniel Rossellat.
21 août	6 ^e rapport trimestriel à la DélFin.
Septembre	Le Pilotage opérationnel procède à un examen général du projet.
10 octobre	1. Parution de la revue de l'Exposition «02.News».
11 octobre	La vente des billets pour l'Expo commence à l'OLMA de Saint-Gall.
16 octobre	Le Comité directeur ficelle un nouveau paquet d'économies de 40 millions de francs vu que diverses contributions de sponsors ne seront pas versées.
Octobre	Suppression du projet VIP pour des raisons financières ; création du produit «Easy-access».
1er novembre	Création du Département du protocole.
14 novembre	7 ^e rapport trimestriel à la DélFin.
Novembre	La Direction des finances propose le concept d'après Expo.02.
Fin décembre	1,1 million de billets sont vendus ; l'objectif est donc déjà dépassé 4 mois avant l'inauguration de l'Exposition nationale.

2002	
30 janvier	Message concernant un deuxième crédit additionnel (défection de sponsors).
Janvier	La Direction technique lance l'idée de «Reflexpo»; finalement, plus de 20 partenaires de l'exposition prennent part à cette évaluation.
2 février	Vente du millionième billet d'Expo.
14 mars	Arrêté fédéral concernant un deuxième crédit additionnel de 120 millions de francs et la transformation de 58 millions de garanties de déficit en un prêt (malgré l'opposition de l'UDC, des Verts et de fractions du PDC). La marge de manœuvre du Parlement était des plus étroites à cette période.
27 mars	8 ^e rapport trimestriel à la DélFin.
15 avril	Parution du guide de l'expo (Expo-Führer).
Fin avril	Le Pilotage opérationnel devient Controlling opérationnel.
4/5 mai	Preview Days / journées des médias sur les quatre arteplages en présence de 550 journalistes suisses et étrangers.
14 mai	Le président de la Confédération Kaspar Villiger inaugure l'Exposition nationale 2002. En tout, près de 15'000 personnes sont présentes sur les quatre arteplages.
15 mai	Expo.02 ouvre ses portes.
21 mai	L'arteplage mobile du Jura entre en fonction.
14 juin	9 ^e rapport trimestriel à la DélFin.
Juillet	Dissolution du Secrétariat général.
1er août	La fête du 1 ^{er} août est célébrée sur les quatre arteplages et attire le nombre record de 110'000 personnes.
5 août	Expo.02 dresse son bilan à mi-parcours. Les entrées ont atteint 4.4 millions.
20 août	10 ^e rapport trimestriel à la DélFin.
Juillet - août	Les ventes du passeport de saison puis du passeport 3 jours marquent un recul, ce qui se répercute très vite négativement sur le prix moyen et les recettes dégagées sur les billets.
2 septembre	Message concernant un troisième crédit additionnel de 90 millions dans le cadre du budget 2003 (couverture du manque de recettes dégagées sur les billets).
9 septembre	Les «Last-Minute-Tickets» proposent des prix forfaitaires attrayants.
12 septembre	Le Comité directeur nomme Marc Stucki responsable des travaux de démontage.
20 octobre	Fête de clôture avec 500 invités. Expo.02 ferme ses portes et annonce un record journalier de 180'000 entrées. Dans l'ensemble, Expo 02 annonce 10,3 millions d'entrées et 3.7 millions de billets vendus.
21 octobre	Début des travaux de déconstruction.
Octobre	Un sondage d'opinion révèle que 4 personnes sur 5 souhaiteraient la tenue d'une nouvelle Exposition nationale dans les 25 à 30 prochaines années.
26 novembre	Rapport PWC «Vérification du décompte final provisoire».
Novembre	Rapport sur l'impact économique de l'Exposition nationale de l'université de Neuchâtel.
11 décembre	Arrêté fédéral sur le budget 2003, 3 ^e crédit additionnel de 90 millions de francs (pertes de recettes). La Confédération a de cette manière mis à disposition 928 millions de francs sous forme de prêts et de contributions.
2003	
13 janvier	11 ^e rapport trimestriel à la DélFin (décompte final provisoire).
28 février	12 ^e rapport trimestriel à la DélFin (décompte provisoire).
1er avril	Instructions du DFE relatives aux grandes manifestations.
28 mai	13 ^e rapport trimestriel à la DélFin.
Mai	Rapport final d'Expo.02.
24 septembre	14 ^e rapport trimestriel à la DélFin.

2004	
12 janvier	15 ^e rapport trimestriel à la DéFin.
31 août	16 ^e rapport trimestriel à la DéFin.
31 décembre	Départ de Marc Stucki, liquidateur.

Développement du budget d'Expo.01/02

13 budgets retracent le développement du budget d'Expo.01/02.

- 1995/12: Étude de faisabilité de STG-Coopers&Lybrand de décembre 1995
- 1996/05: Message du 22 mai 1996 (fondé sur l'étude de faisabilité)
- 1997/04: Budget 1 d'Expo.01
- 1998/06: Budget 6 d'Expo.01
- 1998/12: Budget 8 d'Expo.01
- 1999/06: Budget 10 d'Expo.01
- 1999/09: Variante minimale (Estimate) du rapport Hayek
- 2000/01: Budget initial d'Expo.02 (demande au Conseil fédéral)
- 2000/12: Budget d'Expo 02 conformément au 4^e rapport trimestriel
- 2001/06: Budget d'Expo 02 conformément au 6^e rapport trimestriel
- 2001/12: Budget d'Expo 02 conformément au 8^e rapport trimestriel
- 2002/05: Budget d'Expo 02 conformément au 9^e rapport trimestriel
- 2002/11: Décompte final provisoire de novembre 2002 conformément au Rapport final d'Expo.02

Les cinq budgets d'Expo 02 ainsi que le budget du rapport Hayek et le décompte final provisoire sont structurés de façon très similaire et conviennent pour des comparaisons, pour des postes plus détaillés également. En revanche, les budgets d'Expo.01 sont comparablement à l'échelon fortement agrégé avec les budgets ultérieurs. Divers postes de détail doivent aussi être assignés de façon arbitraire et estimés de manière relativement sommaire.

Développement du budget d'Expo.01/02 agrégé en postes principaux, 1995-2002 (en millions de francs)

	Étude faisabili- té1995	Budget AF 1996	Budget 1 Expo.01 04.1997	Budget 6 Expo.01 06.1998	Budget 8 Expo.01 12.1998	Budget 10 Expo.01 06.1999	Hayek Minimal (Estimate)	Budget initial Expo.02 AF 2000	Budget Expo.02 12.2000	Budget Expo.02 06.2001	Budget Expo.02 12.2001	Budget Expo.02 05.2002	Décompte final provisoire Expo.02 11.2002
	1995/12	1996/05	1997/04	1998/06	1998/12	1999/06	1999/09	2000/01	2000/12	2001/06	2001/12	2002/05	2002/11
Dépenses													
Budget interne	496,2	516,2	616,7	792,6	846,2	941,7	1'143,4	1'214,8	1'296,4	1'300,0	1'326,3	1'331,9	1'371,1
Infrastructure (constructions)	275,0	207,6	240,6	237,1	278,7	359,1	424,8	429,4	433,1	430,5	434,6	431,4	447,2
Exploitation	39,1	17,0	64,2	130,0	136,3	110,8	186,0	178,1	223,3	236,6	244,4	224,9	208,5
Expositions/evnets	0,0	65,0	92,7	129,1	129,1	122,0	179,8	240,7	207,8	196,8	195,8	210,3	218,4
Frais généraux	182,1	226,6	219,2	296,5	302,1	349,9	352,8	366,6	432,2	436,1	451,5	465,3	497,1
Budget externe	893,7	800,0	633,4	550,1	467,5	300,2	384,2	224,8	202,0	199,5	216,8	226,3	230,2
Total des dépenses	1'389,9	1'316,2	1'250,1	1'342,7	1'313,7	1'241,9	1'527,6	1'439,6	1'498,4	1'499,5	1'543,1	1'558,2	1'601,3
Recettes													
Budget interne	496,2	516,2	616,7	792,6	846,2	903,8	839,7	1'176,4	1'205,5	1'197,8	1'056,8	1'053,6	807,8
Sponsors (privés et public)	45,0	45,0	111,5	171,0	238,3	318,2	239,8	357,0	352,4	358,3	247,0	266,2	212,8
Subventions pouvoirs publics	194,5	214,6	194,8	194,8	194,8	194,8	194,8	365,0	365,0	365,0	365,0	365,0	365,0
Recettes sur billets	120,0	120,0	180,9	260,7	257,3	325,1	319,1	295,5	295,5	295,5	296,7	277,0	165,4
Autres recettes	136,7	136,6	129,5	166,1	155,9	65,7	86,0	158,9	192,6	179,0	148,1	145,4	64,6
Budget externe	893,7	800,0	633,4	550,1	467,5	300,2	317,6	224,8	202,0	199,5	216,8	226,3	230,2
Total des recettes	1'389,9	1'316,2	1'250,1	1'342,7	1'313,7	1'204,0	1'157,3	1'401,2	1'407,5	1'397,3	1'273,6	1'279,9	1'038,0
Déficit													
Déficit (couverture de la Confédération)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	37,9	314,6	38,4	90,9	102,2	269,5	278,3	563,3
Recettes + déficit	1'389,9	1'316,2	1'250,1	1'342,7	1'313,7	1'241,9	1'471,9	1'439,6	1'498,4	1'499,5	1'543,1	1'558,2	1'601,2

Sources : cf. texte

Comparaison entre Expo.01/02 et diverses Expositions nationales antérieures

Le tableau suivant récapitule divers chiffres initiaux et indicateurs sur les six Expositions nationales suisses.

Indicateurs des Expositions nationales 1883, 1896, 1914, 1939, 1964 et 2002

	1883	1896	1914	1939	1964	2002
Chiffres initiaux						
(1) Coûts totaux en millions fr.	3,64	7,43	12,28	19,07	237,68	1'601,00
(2) dont budget externe	50,00	230,00
(3) PIB millions fr.	1'524	2'182	4'009	9'225	56'825	427'787
(4) Contributions de la Confédération en millions fr.	0,4	1,0	2,1	3,5	67,8	918,8
(5) Dépenses totales de la Confédération en mio fr.	24	46	101	914	4'857	52'224
(6) Nbre d'entrées en 1'000	1'758	2'289	3'196	10'500	11'700	10'300
(7) Vente des billets en millions fr.	1,1	2,2	2,5	10,0	34,2	165,0
(8) Prix d'entrée moyen en fr. [(7)*1000/(6)]	0,61	0,94	0,78	0,96	2,92	16,02
(9) Prix d'entrée régulier en fr.	1,00	1,00	1,50	2,00	6,00	48,00
(10) Revenu moyen en fr./h	0,31	0,34	0,59	1,70	4,82	25,00
Indicateurs						
Coûts totaux en % du PIB	0,24%	0,34%	0,31%	0,21%	0,42%	0,37%
Contributions fédérales en % des coûts totaux	12%	13%	17%	19%	29%	57%
Contributions fédérales en % du PIB	0,03%	0,05%	0,05%	0,04%	0,12%	0,21%
Contributions fédérales en % du budget fédéral	1,8%	2,2%	2,0%	0,4%	1,4%	1,8%
Recettes dégagées sur les entrées en % des coûts totaux	29,5%	29,0%	20,3%	52,6%	14,4%	10,3%
Prix d'entrée moyen en % du prix d'entrée régulier	61%	94%	52%	48%	49%	33%
Prix d'entrée régulier en % du revenu moyen	319%	296%	254%	118%	124%	192%

Sources : (1) Archives fédérales suisses 2001, Expo 1964, rapport final d'Expo.02, (2) Expo 1964, rapport final d'Expo.02; (3),(5),(10) Ritzmann (1996), (4),(6),(7),(8),(9) Archives fédérales suisses 2001, rapport final d'Expo.02.

Remarque : les coûts totaux et le budget externe de l'Expo 1964 ont été calculés sur la base du rapport final d'Expo 1964 selon lequel le secteur privé a contribué pour un total de 75 millions de francs à cette exposition ; sur ce montant, 25 millions ont alimenté le budget d'Expo 1964 proprement dit tandis que 50 millions ont servi à financer directement des expositions du secteur privé (correspondant au budget externe d'Expo.01/02).

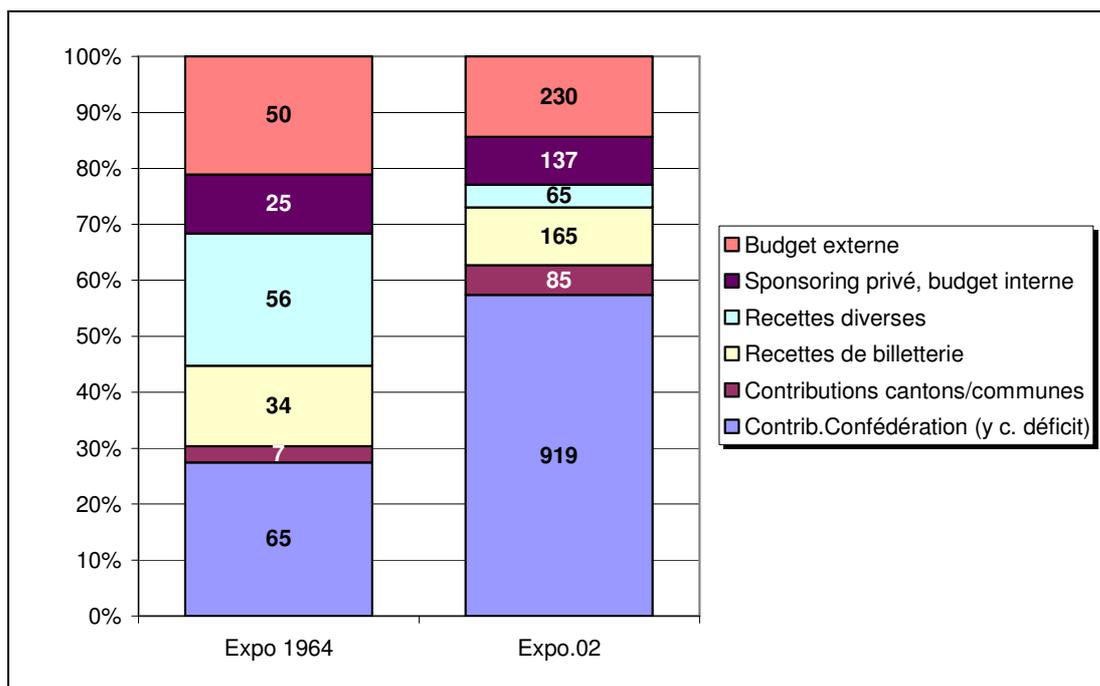
La comparaison entre Landi 1939, l'Expo 1964 et Expo.02 s'avère particulièrement intéressante. On peut en tirer les constats suivants :

- Les coûts totaux des Expositions nationales oscillent entre 0,21% et 0,42% du produit intérieur brut. Pour l'Expo 1964 (0,42%) et Expo.02 (0,37%), les coûts relatifs ont été à peu près du même ordre et nettement plus élevés que pour les Expositions nationales précédentes.
- Totalisant 57 % pour Expo.02, la part des contributions fédérales aux coûts totaux fait plus du double de ce qu'elle avait été pour toutes les autres Expositions nationales antérieures.
- Expo.02 soutient également mal la comparaison sur le plan des recettes dégagées sur les entrées. Pour Expo. 02, la part de ces recettes n'a équivalu qu'à 10% des coûts totaux. En 1964, ce pourcentage était de 14% et même de 53% en 1939. Cette comparaison s'avère cependant difficile vu que le nombre de visiteurs et d'entrées n'a pas été du tout calculé de la même manière.
- Dans le cas d'Expo.02, le prix d'entrée moyen en pourcentage du prix d'entrée régulier a été nettement inférieur, 33%, par rapport à toute les Expositions nationales antérieures (en 1939 et 1964, le rapport avoisinait 50%).

- Par rapport aux deux Expositions nationales antérieures, le prix d'entrée régulier à Expo.02 était nettement supérieur mesuré à l'aune du salaire horaire moyen (mais pas par rapport aux trois premières Expositions nationales).

On peut effectuer une comparaison avec l'Expo 1964 pour la structure des recettes de l'ensemble du budget. Cette exposition avait également un budget externe (qui n'était pas désigné de cette manière) de près de 50 millions de francs, une somme que des sociétés et associations privées ont investie directement dans les expositions. Comme la figure suivant le montre, la structure relative diffère très fortement. La plus grande disparité se marque au niveau des recettes diverses (lesquelles faisaient 24% pour l'Expo 1964 mais 4% seulement pour Expo.02). S'agissant de l'Expo 1964, ce poste était composé des recettes des transports internes (12,7 millions de francs) et de la loterie (5,3 millions), des recettes des concessions (21,4 millions), du Mésoscaphe (0,9 million), du stationnement et de l'hôtellerie (7,6 millions) ainsi que de divers produits (8,5 millions). Avec le sponsoring (qu'on n'appelait pas encore ainsi en 1964) et le budget externe, les recettes diverses ont, en 1964, couvert plus de la moitié de l'ensemble du budget. Ces trois postes ont conjointement apporté 27% des recettes totales d'Expo.02.

Comparaison entre les recettes budgétisées d'Expo 1964 et d'Expo.02 (en millions de francs)



Sources : Expo 1964, rapport final d'Expo.02, calculs propres

Le pourcentage élevé de financement privé de l'Expo 1964 devrait expliquer jusqu'à un certain point l'optimisme dont on a fait preuve à cet égard pour Expo.01. Même si cela n'apparaît pas systématiquement dans les études de faisabilité de 1995, les dossiers d'Expo 1964 ont pour le moins été partiellement consultés (chronique de l'Expo, page 44) à l'occasion des études de faisabilité.

Annexe 8

Comparaison entre Expo.01/02 et plusieurs grandes expositions étrangères

Une étude spéciale a comparé Expo.01/02 avec plusieurs grandes expositions à l'étranger afin de montrer les différences et les similitudes entre elles et souligner les constats et les enseignements à tirer (rapport Moll). Après des clarifications préalables, le choix a porté sur les expositions universelles de Hannover 2000, du Millennium Dome London 2000 et sur l'exposition universelle EX-PO'92. 7 caractéristiques ont sous-tendu la comparaison. On notera toutefois que les quatre expositions comparées ont en partie divergé s'agissant de leur concept, de leur durée, de leur teneur et des données disponibles et que la comparaison bute par conséquent sur certaines limites. Les tableaux synoptiques ci-après reproduisent les principaux niveaux (le rapport Moll propose une comparaison détaillée).

Pour faciliter la comparaison, tous les montants vont être indiqués en francs suisses. Pour la conversion, les cours suivants vont être utilisés et ceci de manière uniforme :

100 DM = 75 Frs.

1 Peseta = 1 Frs.

1 Euro = 1,50 Frs.

1 £ = 2,30 Frs.

Principaux indicateurs

Expo.01/02	Hannover 2000	Millennium Dome 2000	Sevilla 1992
<p><u>Durée de l'exposition:</u> Planification: mai – octobre 2001 (6 mois) Réalisation repoussée d'un an; 15 mai - 20 octobre 2002 (159 jours)</p> <p><u>Nombre d'expositions</u> Prévu selon étude faisabilité 50 Prévu janvier 1999 91 Rapport Hayek (septembre 1999): Expositions «obligatoires» 53 Réalisées (+ 22 petits projets) 39</p> <p><u>Superficie (terrain de l'exposition) en m2</u> prévu selon étude faisabilité 70'000 Réalisé 75'000</p> <p><u>Nombre de visiteurs (en mio)</u> Prévu selon étude faisabilité 6,0 Prévu selon message CF 6,0 - dont de l'étranger 30% 1,8 Réalisé 4,2 - dont de l'étranger 0,5 (budgétisé 1 mio)</p> <p><u>Nombre d'entrées</u> prévu selon étude MB 10 mio à Fr. 12,00 = 120 mio recettes Prévu selon message CF 10 mio (120 mio recettes) Réalisé 10,3 mio dans le total de 182,6 mio (114 mio en dessous du budget)</p> <p><u>Sponsoring:</u> Prévu selon étude MB 45 mio Prévu selon message CF 45 mio Réalisé 363 moi</p> <p><u>Events (manif. culturelles):</u> Prévu selon étude MB - Prévu 10'000 Réalisé 13'500 (dont 5,7 % payants)</p> <p><u>Prix unitaire</u> (investissement par visite) selon rapport au Conseil fédéral de janvier 2000 133,00</p> <p><u>Contribution pouvoirs publics</u> selon rapport au Conseil fédéral de janvier 2000 31,7%</p>	<p><u>Durée de l'exposition:</u> Du 1er juin au 31 octobre 2000 (153 jours)</p> <p><u>Nombre d'expositions:</u> plus de 15'000 manifestations 767 projets mondiaux dont 280 en Allemagne.</p> <p><u>Superficie:</u> Site de la foire de 160 ha. Existant 100 ha (Deutsche Messe AG), le reste nouvellement équipé</p> <p><u>Bâtiments, installations:</u> 57'000 pl. de parc, 700 pl. parc bus</p> <p><u>Nombre de visiteurs:</u> 5,3 millions de visiteurs, principalement de la région. Etait prévu 25% de l'étranger; réalisé 10% (autre source: 7%)</p> <p><u>Nombre d'entrées:</u> 40 mio d'entrées prévues (260'000/jour), dégageant des recettes d'environ 1,2 milliard Réalisé: 18,1 mio d'entrées Le produit a été en moyenne de près de 24,00 par billet ; on avait prévu 33,00 environ</p> <p><u>Investissements:</u> Constructions pour un total de 3,3 milliards. A travers S.A.R.L. Expo 670 mio, dont 394 mio sur le terrain de la foire et 186 mio sur Plaza et Gelände Ost.</p> <p>Lotissement de Kronsberg avec 3'000 logements dont 1'000 comme logements de l'exposition.</p> <p><u>Sponsoring:</u> Prévu: revenus commerciaux avoisinant 700 mio Réalisé: 400 mio</p> <p><u>Prix unitaire</u> (investissements par visite) 140,00</p> <p><u>Contribution pouvoirs publics</u> 50 %</p>	<p><u>Durée de l'exposition</u> Du 1.1. au 31.12.2000</p> <p>12 zones d'exposition</p> <p>Prix d'entrée: 46,00 par adulte</p> <p><u>Nombre de visiteurs:</u> Prévu : 12 mio de visiteurs Réalisé: 6,5 mio</p> <p><u>Entrées:</u> réalisé 6,5 mio</p> <p><u>Sponsoring:</u> Etaient prévus 402 mio Réalisé 276 mio</p> <p><u>Prix unitaire</u> (investissements par visite) 146,00</p> <p><u>Contribution des pouvoirs publics</u> 53 %</p>	<p><u>Durée de l'exposition:</u> Du 20.4. au 12.10.1992 (176 jours)</p> <p><u>Superficie:</u> Terrain de 215 hectares Surface construite 650'000 m²</p> <p><u>Constructions / installations:</u> 101 pavillons dont 87 pavillons nationaux 32'600 arbres, 598'000 autres végétaux 117 fontaines 40'000 places de parc pour VT, 1'100 pour bus</p> <p><u>Nombre de visiteurs:</u> Prévu: 18 mio Effectif 15,5 mio dont 2/3 d'Espagnols Note: la Cour des Comptes espagnole annonce seulement 13,5 Mio</p> <p><u>Nombre d'entrées:</u> Prévu: 36 mio Effectif: 42 millions; près de 232'000 par jour</p> <p><u>Prix d'entrée:</u> Carte journalière environ 48, Carte saisonnière environ 375</p> <p><u>Investissements dans infrastructures sur site :</u> 3,6 milliards dont 1,7 par société d'Etat et 1,3 par pays et organisations participantes et le reste par des entreprises.</p> <p><u>Prix unitaire</u> (investissements par visite) 84,00</p> <p><u>Contribution des pouvoirs publics: pas connue</u></p>

Concept de l'exposition

Expo.01/02	Hannover 2000	Millennium Dome 2000	Sevilla 1992
<p><u>Thème fondamental:</u> «Le Temps ou la Suisse en mouvement», «ImagiNation»</p> <p><u>Planification:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - l'exposition doit être un réseau - exposition décentralisée, 4 sites dans 4 villes et 4 cantons avec chacun 1 artepilage + 1 artepilage mobile (bateau Jura) - financée à 80 % par des tiers, dans l'esprit de la nouvelle gestion publique - étroite partenariat entre les pouvoirs publics et le secteur privé - caractère éphémère - grande importance donnée à la protection de l'environnement et au développement durable - 3 principes: ouverture, développement et exemplarité - 20 navettes rapides et 20 pavillons d'exposition flottants - Helvétique (île artificielle au centre géographique du site d'exposition dans le lac de Neuchâtel. Cœur du réseau de transport sur l'eau (symbole d'Expo.01) <p><u>Réalisation:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - nombre de sites et d'artepilages selon les plans - financement à près de 70% par la Confédération et les cantons - à part quelques rares objets, toute l'exposition a été à nouveau démontée 	<p><u>Thème:</u> L'homme, la nature, la technique Devise: naissance d'un nouveau monde.</p> <p><u>Concept:</u> Créer une exposition universelle d'un nouveau genre. Vision(s) pour l'avenir, modèles pour l'équilibre entre l'homme, la nature et la technique. C'est la première fois qu'est érigé un parc d'attractions qui doit donner des impressions du futur à travers des paysages imaginaires?</p> <p>Projets universels ; intégration de projets modèles du monde entier dans la présentation. L'exposition est financée à 80% par des fonds publics</p> <p><u>Site:</u> Prise en compte dans une large mesure du terrain de foire existant. Un tiers seulement est nouvellement équipé.</p> <p><u>Objectifs:</u> Réaliser une exposition universelle sans participation financière notable de l'État; but non atteint. Les objectifs qualitatifs ont en revanche été pleinement atteints.</p> <p>Un institut fait la chronique de l'exposition et réunit de la documentation sur son histoire.</p>	<p><u>Thème:</u> Début du nouveau millénaire Le gouvernement Blair dit de la teneur de l'exposition: Elle doit être un «statement» pour toute la nation et l'avènement du nouveau millénaire. Elle doit ouvrir une fenêtre sur l'avenir des hommes, de la société, de l'environnement et de la Terre.</p> <p><u>Site:</u> Un seul site, construction d'une coupole de 350 m de diamètre et 50 m de haut. L'aire de l'exposition se trouve sur le méridien zéro de Greenwich</p> <p><u>Financement:</u> La partie non couverte par d'autres recettes est financée par la société de loterie. L'exposition prend financièrement appui sur trois piliers : la loterie nationale, les visiteurs et les sponsors.</p>	<p><u>Thème:</u> L'ère des découvertes</p> <p><u>Concept:</u> Un seul site: Séville parce que Christophe Colomb était parti du port intérieur de cette cité, voilà juste 500 ans, pour gagner l'Amérique. L'exposition universelle doit présenter une Espagne moderne, mettre économiquement en valeur le sud et le rattacher au nord. Le motif et la condition préalable de l'exposition tenaient dans la transformation de Séville (reconstruction de la vieille ville ; extension urbaine; renouvellement des infrastructures). On avait prévu 75 % de bâtiments éphémères.</p> <p><u>Réalisation:</u> Le site n'a jamais été contesté. La conception de l'exposition a fait l'objet d'un concours en 1986. Le jury a attribué deux premiers prix. Les deux projets étaient toutefois sous-tendus par des idées plutôt utopiques qui auraient fait exploser les coûts. Pour cette raison, le plan général n'a repris que certains éléments choisis.</p> <p>Contrairement à ce qui était prévu, 25% des bâtiments seulement a été démolit</p>

Dépenses (budget et compte)

Expo.01/02	Hannover 2000	Millennium Dome 2000	Sevilla 1992																																																																																												
<p><u>Particularités :</u> Répartition en un budget interne et externe (financé par le secteur privé)</p> <p><u>Planification:</u> Budget de l'étude faisabilité déc. 1995:</p> <table> <tr><td>Infrastructures (construc.)</td><td>275,0</td></tr> <tr><td>Exploitation</td><td>39,1</td></tr> <tr><td>Expositions / Events propres à l'Expo</td><td>0,0</td></tr> <tr><td>Frais généraux</td><td>182,1</td></tr> <tr><td>Budget interne</td><td>496,2</td></tr> <tr><td>Budget externe</td><td>893,7</td></tr> <tr><td>Dépenses totales</td><td>1'389,9</td></tr> </table> <p><u>Réalisation:</u> Décompte final prov. de nov. 02:</p> <table> <tr><td>Infrastructures</td><td>447,2</td></tr> <tr><td>Exploitation</td><td>208,5</td></tr> <tr><td>Expositions / Events propres à l'Expo</td><td>218,4</td></tr> <tr><td>Frais généraux</td><td>497,1</td></tr> <tr><td>Budget interne</td><td>1'371,1</td></tr> <tr><td>Budget externe</td><td>230,2</td></tr> <tr><td>Dépenses totales</td><td>1'601,3</td></tr> </table> <p>Par rapport au budget de l'étude faisabilité, les dépenses ont augmenté de 15% environ conformément au décompte final provisoire. On constate des différences considérables au niveau de tous les postes du budget.</p>	Infrastructures (construc.)	275,0	Exploitation	39,1	Expositions / Events propres à l'Expo	0,0	Frais généraux	182,1	Budget interne	496,2	Budget externe	893,7	Dépenses totales	1'389,9	Infrastructures	447,2	Exploitation	208,5	Expositions / Events propres à l'Expo	218,4	Frais généraux	497,1	Budget interne	1'371,1	Budget externe	230,2	Dépenses totales	1'601,3	<p><u>Planification:</u> Compte modèle révisé 16.8.1993:</p> <table> <tr><td>Équipement terrain Kronsberg</td><td>340</td></tr> <tr><td>Préfinancements d'investisst.</td><td>225</td></tr> <tr><td>Frais de construction</td><td>290</td></tr> <tr><td>Transformation halles de foire</td><td>90</td></tr> <tr><td>Dispositifs de sécurité</td><td>30</td></tr> <tr><td>Parc à thème Exponate</td><td>261</td></tr> <tr><td>Projets décentralisés</td><td>75</td></tr> <tr><td>Frais d'exploitation</td><td>765</td></tr> <tr><td>Frais de financement</td><td>85</td></tr> <tr><td>(Total 2'160; excédent 30)</td><td></td></tr> </table> <p><u>Réalisation:</u> Décompte Etat novembre 2001:</p> <table> <tr><td>Équipement site, constructions</td><td>738</td></tr> <tr><td>Exploitation</td><td>564</td></tr> <tr><td>Parc à thème, subvention projetsplanétaires</td><td>261</td></tr> <tr><td>Publicité, commercialisation</td><td>311</td></tr> <tr><td>Culture, Events</td><td>151</td></tr> <tr><td>Personnel, conseil, autres</td><td>466</td></tr> <tr><td>(Total 2'491, perte 1'544)</td><td></td></tr> </table>	Équipement terrain Kronsberg	340	Préfinancements d'investisst.	225	Frais de construction	290	Transformation halles de foire	90	Dispositifs de sécurité	30	Parc à thème Exponate	261	Projets décentralisés	75	Frais d'exploitation	765	Frais de financement	85	(Total 2'160; excédent 30)		Équipement site, constructions	738	Exploitation	564	Parc à thème, subvention projetsplanétaires	261	Publicité, commercialisation	311	Culture, Events	151	Personnel, conseil, autres	466	(Total 2'491, perte 1'544)		<p><u>Planification (mai 1997):</u></p> <table> <tr><td>Construction</td><td>584</td></tr> <tr><td>Infrastructures, transport</td><td>122</td></tr> <tr><td>Expositions</td><td>513</td></tr> <tr><td>Frais courants, marketing</td><td>331</td></tr> <tr><td>Salaires, services centraux</td><td>62</td></tr> <tr><td>Programme national</td><td>131</td></tr> <tr><td>(Total 1'743; perte 917)</td><td></td></tr> </table> <p><u>Réalisation (décembre 2001):</u></p> <table> <tr><td>Construction</td><td>692</td></tr> <tr><td>Infrastruct., transport</td><td>69</td></tr> <tr><td>Expositions</td><td>398</td></tr> <tr><td>Frais courants, marketing</td><td>370</td></tr> <tr><td>Salaires, services centraux</td><td>115</td></tr> <tr><td>Programme national</td><td>103</td></tr> <tr><td>Frais de clôture</td><td>67</td></tr> <tr><td>(Total 1'815; perte 1'379)</td><td></td></tr> </table>	Construction	584	Infrastructures, transport	122	Expositions	513	Frais courants, marketing	331	Salaires, services centraux	62	Programme national	131	(Total 1'743; perte 917)		Construction	692	Infrastruct., transport	69	Expositions	398	Frais courants, marketing	370	Salaires, services centraux	115	Programme national	103	Frais de clôture	67	(Total 1'815; perte 1'379)		<p>Les dépenses effectives ont totalisé 2,1 milliards (sans les infrastructures) D'autres chiffres parlent de ,frais courants' avoisinant 1,1 milliard.</p> <p>Le décompte officiel final parle de dépenses de 1,365 milliard.</p> <p>La planification prévoyait 480 mio de dépenses en moins: 292 millions d'investissements en moins, 288 millions de frais courants en moins</p> <p>Sur les coûts totaux de 16,5 milliards (infrastructures comprises), 60% ont été payés par l'État, 30% par l'Andalousie et 10% par Séville.</p>
Infrastructures (construc.)	275,0																																																																																														
Exploitation	39,1																																																																																														
Expositions / Events propres à l'Expo	0,0																																																																																														
Frais généraux	182,1																																																																																														
Budget interne	496,2																																																																																														
Budget externe	893,7																																																																																														
Dépenses totales	1'389,9																																																																																														
Infrastructures	447,2																																																																																														
Exploitation	208,5																																																																																														
Expositions / Events propres à l'Expo	218,4																																																																																														
Frais généraux	497,1																																																																																														
Budget interne	1'371,1																																																																																														
Budget externe	230,2																																																																																														
Dépenses totales	1'601,3																																																																																														
Équipement terrain Kronsberg	340																																																																																														
Préfinancements d'investisst.	225																																																																																														
Frais de construction	290																																																																																														
Transformation halles de foire	90																																																																																														
Dispositifs de sécurité	30																																																																																														
Parc à thème Exponate	261																																																																																														
Projets décentralisés	75																																																																																														
Frais d'exploitation	765																																																																																														
Frais de financement	85																																																																																														
(Total 2'160; excédent 30)																																																																																															
Équipement site, constructions	738																																																																																														
Exploitation	564																																																																																														
Parc à thème, subvention projetsplanétaires	261																																																																																														
Publicité, commercialisation	311																																																																																														
Culture, Events	151																																																																																														
Personnel, conseil, autres	466																																																																																														
(Total 2'491, perte 1'544)																																																																																															
Construction	584																																																																																														
Infrastructures, transport	122																																																																																														
Expositions	513																																																																																														
Frais courants, marketing	331																																																																																														
Salaires, services centraux	62																																																																																														
Programme national	131																																																																																														
(Total 1'743; perte 917)																																																																																															
Construction	692																																																																																														
Infrastruct., transport	69																																																																																														
Expositions	398																																																																																														
Frais courants, marketing	370																																																																																														
Salaires, services centraux	115																																																																																														
Programme national	103																																																																																														
Frais de clôture	67																																																																																														
(Total 1'815; perte 1'379)																																																																																															

Recettes (budget et compte)

Expo.01/02	Hannover 2000	Millennium Dome 2000	Sevilla 1992																																																																						
<p><u>Planification:</u> Budget de l'étude MB de déc. 1995:</p> <table> <tr><td>Ensemble des sponsors</td><td>45,0</td></tr> <tr><td>Prestations pouvoirs publics</td><td>194,5</td></tr> <tr><td>Billetterie</td><td>120,0</td></tr> <tr><td>Autres recettes</td><td>136,7</td></tr> <tr><td>Budget interne</td><td>496,2</td></tr> <tr><td>Budget externe</td><td>893,7</td></tr> <tr><td>Recettes totales</td><td>1'389,9</td></tr> </table> <p><u>Réalisation:</u> Décompte final provisoire nov. 2002:</p> <table> <tr><td>Ensemble des sponsors</td><td>212,8</td></tr> <tr><td>Prestations pouvoirs publics</td><td>365,0</td></tr> <tr><td>Billetterie</td><td>165,4</td></tr> <tr><td>Autres recettes</td><td>64,6</td></tr> <tr><td>Budget interne</td><td>807,8</td></tr> <tr><td>Budget externe</td><td>230,2</td></tr> <tr><td>Recettes totales</td><td>1'038,0</td></tr> <tr><td>Déficit</td><td>563,3</td></tr> </table>	Ensemble des sponsors	45,0	Prestations pouvoirs publics	194,5	Billetterie	120,0	Autres recettes	136,7	Budget interne	496,2	Budget externe	893,7	Recettes totales	1'389,9	Ensemble des sponsors	212,8	Prestations pouvoirs publics	365,0	Billetterie	165,4	Autres recettes	64,6	Budget interne	807,8	Budget externe	230,2	Recettes totales	1'038,0	Déficit	563,3	<p><u>Planification:</u> Compte modèle révisé 16.8.1993:</p> <table> <tr><td>Location</td><td>135</td></tr> <tr><td>Exploitation</td><td>1'990</td></tr> <tr><td>Recyclage constructions</td><td>68</td></tr> <tr><td>(Total 2'192; bénéfice 30)</td><td></td></tr> </table> <p><u>Réalisation:</u> Décompte Etat novembre 2001:</p> <table> <tr><td>Entrées</td><td>430</td></tr> <tr><td>Commercialis., sponsoring</td><td>402</td></tr> <tr><td>Locations</td><td>55</td></tr> <tr><td>Autres</td><td>59</td></tr> <tr><td>(Total 947, perte 1'544)</td><td></td></tr> </table>	Location	135	Exploitation	1'990	Recyclage constructions	68	(Total 2'192; bénéfice 30)		Entrées	430	Commercialis., sponsoring	402	Locations	55	Autres	59	(Total 947, perte 1'544)		<p><u>Planification (Mai 1997):</u></p> <table> <tr><td>Sponsoring</td><td>402</td></tr> <tr><td>Vente des billets</td><td>313</td></tr> <tr><td>Retailing, catering</td><td>76</td></tr> <tr><td>Vente du dôme (net)</td><td>35</td></tr> <tr><td>(Total 826; perte 917)</td><td></td></tr> </table> <p><u>Réalisation (décembre 2001):</u></p> <table> <tr><td>Sponsoring</td><td>276</td></tr> <tr><td>Vente des billets</td><td>124</td></tr> <tr><td>Retailing, catering</td><td>14</td></tr> <tr><td>Vente d'actifs (sans dôme)</td><td>11</td></tr> <tr><td>Divers</td><td>9</td></tr> <tr><td>(Total 434; perte 1'389)</td><td></td></tr> </table>	Sponsoring	402	Vente des billets	313	Retailing, catering	76	Vente du dôme (net)	35	(Total 826; perte 917)		Sponsoring	276	Vente des billets	124	Retailing, catering	14	Vente d'actifs (sans dôme)	11	Divers	9	(Total 434; perte 1'389)		<p>Le décompte final officiel fait état de recettes de 1,545 milliard. La planification avait toutefois prévu des recettes de 247 millions supérieures.</p> <p>Ultérieurement, la Cour des Comptes a trouvé à redire au fait que les fonds des sponsors avaient été considérés comme des recettes (315 mio) et que le taux d'inflation annuel de 6,5% n'avait pas été pris en compte (60 mio).</p>
Ensemble des sponsors	45,0																																																																								
Prestations pouvoirs publics	194,5																																																																								
Billetterie	120,0																																																																								
Autres recettes	136,7																																																																								
Budget interne	496,2																																																																								
Budget externe	893,7																																																																								
Recettes totales	1'389,9																																																																								
Ensemble des sponsors	212,8																																																																								
Prestations pouvoirs publics	365,0																																																																								
Billetterie	165,4																																																																								
Autres recettes	64,6																																																																								
Budget interne	807,8																																																																								
Budget externe	230,2																																																																								
Recettes totales	1'038,0																																																																								
Déficit	563,3																																																																								
Location	135																																																																								
Exploitation	1'990																																																																								
Recyclage constructions	68																																																																								
(Total 2'192; bénéfice 30)																																																																									
Entrées	430																																																																								
Commercialis., sponsoring	402																																																																								
Locations	55																																																																								
Autres	59																																																																								
(Total 947, perte 1'544)																																																																									
Sponsoring	402																																																																								
Vente des billets	313																																																																								
Retailing, catering	76																																																																								
Vente du dôme (net)	35																																																																								
(Total 826; perte 917)																																																																									
Sponsoring	276																																																																								
Vente des billets	124																																																																								
Retailing, catering	14																																																																								
Vente d'actifs (sans dôme)	11																																																																								
Divers	9																																																																								
(Total 434; perte 1'389)																																																																									

Organisation de l'organe responsable et bases juridiques

Expo.01/02	Hannover 2000	Millennium Dome 2000	Sevilla 1992
<p>- mandat du Conseil fédéral à l'Association Exposition nationale (association de droit privé dans l'esprit de l'art. 60 ss CC)</p> <p>- il a été renoncé à la constitution d'une base légale spéciale</p> <p>- on n'a pas réalisé la société d'exploitation et de gestion prévue (société anonyme)</p>	<p>Création d'une S.A.R.L. Expo (40% Etat, 30% Basse-Saxe, 20% économie allemande, 6% ville de Hannover, 4% collectivités territoriales)</p> <p>Conseil de surveillance de la S.A.R.L. Expo: 50% de représentants de l'économie, 50% de représentants du gouvernement</p> <p>Les pouvoirs publics ont injecté un capital propre de 75 millions.</p> <p>Cette S.A.R.L. a largement planifié et réalisé l'exposition en régie propre</p> <p>Un organe responsable propre a été créé pour le pavillon allemand</p> <p>En parallèle existait une S.A.R.L. Expo Grund</p>	<p>1997: création de la 'New Millennium Experience Company Ltd.' (NMEC)</p> <p>Tâches de la NMEC: planifier, construire et exploiter un événement national ; viser à un impact positif sur la manière de se percevoir en tant qu'individus et sur l'image de l'Angleterre à l'échelon de la planète.</p> <p>La NMEC est entièrement aux mains du gouvernement</p>	<p>Création d'une société d'État EXPO 92.</p> <p>Le capital est entièrement aux mains de l'État. La société est exonérée de taxes sur la valeur ajoutée.</p> <p>Fondation de la société Cartuja 93 pour l'utilisation faisant suite à l'exposition / la commercialisation du site</p> <p>L'Expo ne devait pas coûter une peseta aux contribuables espagnols. Elle se vantait d'être ainsi la première exposition universelle financée par des fonds privés.</p>

Répartition du résultat financier

Expo.01/02	Hannover 2000	Millennium Dome 2000	Sevilla 1992
<p><u>Planification:</u> Le budget figurant dans le message du Conseil fédéral a procédé de l'idée d'un compte équilibré du budget interne (516,2 mio)</p> <p><u>Réalisation:</u> Le déficit de 563 mio devra (bien) être supporté par la Confédération.</p>	<p><u>Planification:</u> Sur la base du contrat général: perte maximale de 112 mio supportée dans une proportion de 40:40:20 par l'État, le Land de Basse-Saxe et la société de participation Expo de l'économie allemande; montant excédant cette somme, jusqu'à 375 mio, supporté par l'Etat allemand et le Land de Basse-Saxe, dans une proportion de 50:50. L'intention était également de diviser par deux des pertes supérieures ; un accord n'a toutefois pas été signé à ce sujet.</p> <p>Pas de réglementation sur l'utilisation d'un bénéficiaire.</p> <p><u>Réalisation:</u> Le découvert attendu d'un montant maximal de 1,6 milliard grève l'État fédéral allemand de 800 mio Sous réserve de l'approbation du Bundestag, le gouvernement a cependant l'intention d'en faire supporter les 2/3 à l'Etat, soit 1,015 milliard. Cet accord est devenu entre-temps une réalité; il existe une convention à cet égard.</p>	<p>Les frais non couverts (autrement dit les dépenses moins les recettes tirées de la billetterie et du sponsoring) ont été couverts par la Millennium Commission.</p> <p>Cette dernière s'est à son tour financée via la société de loterie de l'État.</p>	<p>L'exposition universelle ne devait rien coûter aux contribuables espagnols.</p> <p>Après l'exposition, il s'est avéré que le contribuable devait s'acquitter d'une facture de près de 112 millions.</p> <p>Le plan financier datant de 1982 partait de l'idée d'un bilan équilibré entre les recettes et les dépenses.</p>

Conclusions et enseignements majeurs

Expo.01/02	Hannover 2000	Millennium Dome 2000	Sevilla 1992
<ul style="list-style-type: none"> - Si la Confédération donne pour mandat d'organiser une Exposition nationale, elle accède, de fait, à une responsabilité politique et financière illimitée. - L'accompagnement stratégique, par la Confédération, des grandes manifestations doit s'effectuer au plus haut niveau. - Lors du choix d'une forme juridique pour l'organisme responsable d'une grande manifestation, il faut prendre en compte les critères suivants: intégration des partenaires, flexibilité, conditions de responsabilité, adéquation pour l'obtention de capitaux. - Une importance centrale doit être accordée aux études de faisabilité lors de la décision d'organiser ou non un grand projet. - Pour une grande manifestation, le choix du concept de projet et celui de l'emplacement doivent être interprétés comme étant des décisions sur l'ampleur des risques à courir. - La Confédération doit prévoir des ressources en personnel suffisantes pour l'accompagnement et la surveillance d'un grand projet. Les compétences sont à régler, de manière détaillée, dans les cahiers des charges. - L'externalisation partielle du budget n'est admissible qu'à condition de passer des accords contraignants en la matière. - Un temps d'arrêt doit être introduit après la conception d'une idée de projet, ceci dans l'objectif d'en tester la faisabilité et d'en fonder l'organisation. - Il ne faut pas abuser des structures de milice et de mandat. - Il faut opérer une séparation claire entre la conduite stratégique, la gestion opérationnelle du projet et la responsabilité d'un secteur des opérations. - Il faut éviter le risque d'asymétrie de l'information entre les niveaux stratégique et opérationnel. - Une équipe conçue sur mesure est nécessaire pour chaque phase d'une exposition. - L'ensemble des études de faisabilité d'un grand projet doit couvrir tous les aspects fondamentaux du projet. - Dans le cadre d'études de faisabilité, le projet doit être comparé avec des manifestations semblables et/ou passées. - Pour évaluer les contributions des <i>sponsors</i>, une clarification soignée du potentiel de ces derniers doit être effectuée, compte tenu de l'intérêt que le concept de l'exposition peut susciter auprès de l'économie. - Le <i>sponsoring</i> peut être utilisé pour le financement de base, pour autant qu'il y ait, en échange, une promesse contraignante disponible. - Une Exposition nationale doit se fonder sur les règles de la Confédération en matière de marchés publics. - Les possibilités d'appel d'offres en concurrence et de renforcement de la position d'acquéreur doivent être mises à profit de manière systématique. - La budgétisation de recettes futures doit être effectuée selon des attentes réalistes. - Plus les recettes attendues sont éloignées dans le temps, plus grand sera le soin apporté à la justification de toute augmentation des attentes de recettes dans le budget. 	<p>La S.A.R.L. Expo a accordé trop peu d'attention aux risques sur le plan des recettes. On s'en est tenu trop longtemps au chiffre prévu des entrées.</p> <p>Divers sociétaires se sont fixé des objectifs très ambitieux qui sont parfois entrés en concurrence.</p> <p>On a totalement surestimé le nombre de visiteurs.</p> <p>Des études de plausibilité n'ont pas été prises en compte dans le budget, des chiffres projetés ont été corrigés tard en dépit de premiers chiffres concrets.</p> <p>Au niveau du <i>sponsoring</i>, on a corrigé tardivement les chiffres prévus même si des indications donnaient à penser que les plans ne seraient pas atteints.</p> <p>Mauvais aménagement du contrat passé avec l'agence pour la commercialisation des concessions et des licences.</p> <p>On a renouvelé le contrat avec le concessionnaire dans le domaine des licences et du <i>merchandising</i> même si ses prestations étaient insuffisantes.</p> <p>La réalisation d'une plateforme de comptabilisation s'est avérée un mauvais investissement</p> <p>Des prescriptions du droit de l'adjudication n'ont pas été appliquées (une expertise juridique datant de 1995 conclut cependant que ces prescriptions ne sont pas applicables).</p> <p>Procédure de cautionnement complexe, gestion de crédit allant à l'encontre des règles de l'économie.</p>	<p>Il faut disposer de structures claires et transparentes en matière de gestion, de surveillance et de responsabilités.</p> <p>Une conduite forte et efficace s'avère essentielle.</p> <p>La conduite de projets doit tenir compte de tous les coûts qui seront vraisemblablement engendrés pendant la durée de vie.</p> <p>Le plan des recettes doit se baser sur des appréciations prudentes.</p> <p>Pour favoriser les entrées, il faut un produit attrayant et une structure de prix transparente.</p> <p>Il faut investir beaucoup de temps pour attirer des <i>sponsors</i> et collaborer avec eux ; il y a lieu de tenir compte de ces risques lors de la planification des projets.</p> <p>Il faut penser à constituer des réserves pour les imprévus et surveiller ces dernières.</p> <p>Il est important de pouvoir réagir rapidement à la dégradation des positions de recettes exposées à des risques.</p> <p>Il faut enregistrer et gérer les flux financiers de manière centralisée.</p> <p>Il est indispensable d'établir des rapports clairs et transparents pour les organes responsables.</p>	<p>Faute grave: l'organisation et la planification de l'exposition ont été indépendantes de l'administration de la ville;</p> <p>on ne s'est pas axé sur les besoins de la ville ou de la région.</p> <p>Le terrain de l'exposition reste isolé.</p> <p>Un plan mûrement réfléchi d'utilisation après l'exposition faisait défaut, l'implantation d'un parc technologique n'est pas un réel besoin</p> <p>Les problèmes quotidiens de la ville ne pas résolus</p> <p>Il faut orienter les estimations des coûts vers les expériences de grandes manifestations tenues précédemment.</p> <p>Des expositions ne devraient avoir lieu que dans des villes qui accusent des déficits par exemple dans les domaines de l'espace habitable, des transports, des loisirs, de la culture.</p> <p>Le comité de planification et d'exécution d'une exposition universelle devrait comprendre des délégués de différents groupes d'intérêts.</p> <p>Il convient de prêter toute l'attention voulue au plan d'utilisation une fois l'exposition menée à terme.</p>

Personnes entendues dans le cadre de l'étude spéciale

Aeschimann Stefan (secrétaire général du DFE, président du GTI Expo.01)
Albrecht Christoph (secrétariat de la CdG)
Albrecht Martin (secrétariat de la CdG)
Altermatt Bruno (secrétariat général du DFE, membre du GTI Expo.01)
Barbier Lauric (société Abegglen & Partners, Pilotage stratégique)
Becker Alain (secrétariat général du Comité stratégique et de l'Assemblée générale)
Brotschi Adrian (Directeur du marketing, Oettinger IMEX AG)
Brügger Paul (conseiller juridique du CDF)
Burkhalter Rudolf (Directeur des finances d'Expo jusqu'en 99)
Burkhardt Philipp (rédacteur à Radio DRS)
Chevrier Manuelle (responsable du service juridique, secrétaire de la commission de contrôle)
Christensen Kim (responsable du marketing, Feldschlösschen Getränke AG)
Cuche Yvan (Office fédéral de la statistique)
Dörig Rolf (Directeur des finances a.i., Crédit Suisse)
Dubois Pierre (vice-président du Comité directeur, représentant des cantons / communes hôtes)
Edenhofer Horst (Directeur général de Cartier, Richemont Suisse SA)
Eng Urs (Swisscom, Billag SA)
Fawer Ruth (secrétariat général)
Föhn Peter (conseiller national SZ)
Franklin Engler Carol (membre du Comité stratégique)
Frey Andreas (Jelmoli Holding AG)
Garbani Martin (secrétariat général du DFE, membre du GIC)
Gartmann Thomas (Fondation Pro Helvetia)
Gerber Alfred (responsable du sponsoring, Sulzer Ltd.)
Gertsch Andreas (expert en révision du CDF)
Götschmann Erwin (AFF, délégué de la Confédération au sein du Comité stratégique)
Grüter Kurt (Directeur du CDF)
Gullotti Riccardo (représentant de l'économie dans le Comité directeur)
Häusermann Walter (Directeur des finances dès 2000)
Heller Martin (Directeur artistique dès 1999)
Hofmann Urs (conseiller national, membre de la DéFin, responsable pour le DFE))
Hohl Frédéric (Directeur de l'exploitation)
Horber Balz (Directeur, Union Suisse des Maîtres-Bouchers)
Hunziker Jean-Marc (IBM)
Huwyler Jost (service juridique)
Imboden Hans (responsable de la communication, ABB Schweiz AG)
Jäger-Hubschmid Claudia (thèse sur le thème de l'Expo)
Keller Anne (Swiss RE)
Kernen Jürg (éditeur, sponsoring Extra / Jürg Kernen Fachverlag)
Kernen Olivier (syndic de la ville d'Yverdon-les-Bains, membre du Comité stratégique)

Manser Emil (Directeur suppléant, UBS AG)
Margot Daniel (représentant du CF jusqu'à 6/2000; président GIC)
Matthey Francis (président Comité stratégique et de l'Assemblée générale)
Mücher Christoph (chef de mandat du CDF)
Müller Rainer (Directeur du marketing)
Preiswerk Thomas (Head of Sponsoring, Novartis International AG)
Reber Jean-Marie (Commission de contrôle)
Rist Pipilotti (directrice artistique d'Expo.01)
Rosselat Daniel (Directeur des Events)
Schmid Franz Urs (Directeur, ChocoSuisse)
Schmid Peter (ancien conseiller d'Etat BE, membre du Comité directeur)
Schnyder Franz (expert en évaluation du CDF)
Schubert Georg (Directeur d'ESE.02)
Schwingruber Anton (conseiller d'Etat LU, délégué des cantons au sein du Comité stratégique et de l'Assemblée générale)
Soguel Jacques (collaborateur de la Direction générale de la Direction des exploitations, conduite opérationnelle et controlling)
Stammbach René (Directeur des partenariats)
Steiner Philippe (suppléant de N. Wenger)
Steinegger Franz (conseiller national, président du Comité directeur)
Stucki Marc (liquidateur d'Expo.02)
Wehrle Felix (responsable de la communication, Direction générale de COOP)
Wenger Nelly (présidente de la Direction générale d'Expo.02)
Zimmerli Ulrich (ancien conseiller aux Etats BE)
Zölch Elisabeth (conseillère d'Etat BE, membre du Comité stratégique, membre de la Direction générale)
Zufferey Jean-Bernard (coordination des juristes, Commission de contrôle)