

99.087

**Message
concernant les aides financières à la Fondation
des immeubles pour les organisations internationales
(FIPOI) à Genève**

du 17 novembre 1999

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

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet de loi fédérale concernant les aides financières à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève, ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral sur la transformation en don du solde des prêts consentis à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève pour l'acquisition ou la construction du Geneva Executive Center (GEC, Maison internationale de l'environnement), de l'Immeuble administratif de Montbrillant (IAM), de l'Immeuble du Centre du commerce international (CCI) et de l'Immeuble administratif de Varembe (IAV).

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

17 novembre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de poursuivre et d'étendre certaines mesures appliquées par la Confédération depuis 1995 en faveur des organisations internationales à Genève.

Ce qu'il est convenu d'appeler «la Genève internationale» – soit l'activité à Genève de quelque 30 000 personnes dans le domaine des organisations et négociations internationales –, ainsi que par ailleurs les autres organisations internationales établies dans les cantons de Vaud, Berne, et Bâle, constituent un apport enrichissant pour l'ensemble de la Confédération et un atout pour notre politique étrangère. Le Conseil fédéral y attache une grande importance.

La politique d'accueil traditionnelle de la Confédération dans le domaine des organisations internationales a, dès le début des années 90, dû s'adapter à un contexte nouveau de concurrence accrue entre villes hôtes. Ainsi le Conseil fédéral a, de sa propre compétence ou avec l'approbation des Chambres fédérales, pris plusieurs mesures permettant d'accroître la compétitivité de la Suisse comme Etat hôte et, en particulier, de maintenir la place de Genève comme l'un des premiers centres d'accueil d'organisations internationales du monde.

Il s'agit des mesures suivantes:

- *conditions d'accueil particulières en faveur de l'Organisation mondiale du commerce: prise en charge de l'entretien périodique du Centre William Rappard (AF du 6 octobre 1995¹) ainsi que des frais d'entretien et d'exploitation de la nouvelle salle de conférences attenante (AF du 24 mars 1995²),*
- *octroi de prêts de construction désormais sans intérêts et remboursables dans un délai de 50 ans au bénéfice des organisations internationales (AF du 21 juin 1996³),*
- *mise à disposition de locaux à des conditions avantageuses au bénéfice d'organisations intergouvernementales locataires – jusqu'ici il s'agissait du Palais Wilson et du Geneva Executive Centre (depuis le 14 septembre 1999 «Maison internationale de l'environnement»), occupés par le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et les organisations actives dans le domaine de l'environnement et du développement (décision du Conseil fédéral du 25 juin 1997); à l'avenir cette mesure sera étendue aux autres organisations locataires de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales à Genève (FIPOI) ou de la Confédération.*

¹ RS 617.1; RO 1996 648

² RS 617.2; RO 1998 1460

³ RS 617.0; RO 1996 2682

Ces mesures avaient jusqu'ici une validité limitée dans le temps. Le Conseil fédéral propose de leur conférer un caractère durable et vous soumet, à cet effet, un projet de loi et un arrêté fédéral simple.

Message

1 Partie générale

1.1 Introduction

La politique traditionnelle d'accueil d'organisations internationales en Suisse, qui remonte au XIX^e siècle, consistait essentiellement jusqu'à une époque récente en la mise à disposition de terrains à bâtir, l'octroi de prêts de constructions à des conditions favorables, ainsi que le respect des privilèges et immunités d'usage.

Dès le début des années 90 commença de manière généralisée dans le monde une *période de mutations* politiques et économiques et, dans le domaine des organisations internationales, de concurrence aiguë entre villes hôtes. *La politique d'accueil de la Suisse s'adapta à ce nouvel environnement* et un certain nombre de mesures financières importantes, mais limitées dans le temps, furent introduites dans le but de conserver la place acquise par notre pays, et par Genève en particulier, comme centre d'organisations et de conférences internationales.

Le Conseil fédéral a pu constater avec le temps que ces mesures étaient justifiées et capables d'atteindre le but recherché. La loi fédérale et l'arrêté fédéral proposés dans le présent message visent à poursuivre cette politique.

1.2 Rappel des derniers développements

Ce qu'il est convenu d'appeler «la Genève internationale» – soit l'activité à Genève de quelque 30 000 personnes dans le domaine des organisations et négociations internationales –, ainsi que les autres organisations internationales établies dans les cantons de Vaud, Berne et Bâle, sont non seulement des composantes importantes de la vie économique des cantons concernés, mais encore *un apport significatif à l'ensemble de la Confédération*. C'est un élément traditionnel et caractéristique de notre pays, reconnu comme tel à l'étranger et par des milliers de délégués en visite en Suisse chaque année, une source d'hommes et d'idées venant d'autres horizons, un atout pour notre politique étrangère, une partie de notre patrimoine et une composante de l'avenir du pays.

Il sied de maintenir ce secteur et de le développer avec discernement sur la durée, en veillant d'une part à en accroître la qualité et l'utilité et, d'autre part, à en limiter les coûts pour nos finances publiques.

La politique d'accueil des organisations internationales en Suisse, et en premier à Genève, que le Conseil fédéral, avec le soutien des Chambres fédérales et des cantons concernés, a développée et structurée au cours de la dernière décennie, a fait l'objet d'un rapport circonstancié publié le 11 novembre 1998⁴, auquel on se réfère pour plus de détails. Nous en rappelons ici les grandes lignes.

Jusqu'au début des années 90, la position de Genève et de la Suisse dans le domaine de la diplomatie multilatérale, pour des raisons historiques et politiques, était prati-

⁴ Rapport sur la politique de la Confédération concernant l'accueil d'organisations internationales à Genève et la FIPOI du 11 novembre 1998.

quement sans concurrence. Ainsi Genève, qui compte aujourd'hui 19 organisations intergouvernementales, plus de 120 organisations internationales non gouvernementales (ONG), plus de 140 Etats représentés par des missions permanentes, se retrouve actuellement avec New York aux toutes premières places des villes internationales.

La fin des rivalités Est-Ouest amena de profonds changements également dans le domaine des organisations internationales, qui coïncidèrent avec une récession économique et une tendance à la déréglementation dans tous les domaines. Les organisations, tout autant que les Etats, se virent contraintes de comprimer leurs budgets et d'innover davantage qu'auparavant. C'est l'époque où apparut la concurrence active d'autres villes, en tête Bonn, souhaitant attirer, parfois à grand prix, des organisations internationales.

Dès lors, la politique traditionnelle de la Suisse, fondée essentiellement sur la mise à disposition de terrains et l'octroi de prêts de construction bonifiés et remboursables sur de longues périodes, ne suffisait plus. Ailleurs, en effet, les organisations se voyaient offrir des locaux libres de loyer. Bonn couvrait de plus tous les frais de déménagement et d'installation. Même si, sur le plan qualitatif, Genève et la Suisse restaient une option excellente par rapport à leurs nouvelles concurrentes – par l'environnement de travail qu'on y trouve, les synergies sur place, la commodité des lieux, etc. –, les avantages purement financiers offerts ailleurs exerçaient une pression que ni la Confédération, ni Genève, ne pouvaient ignorer, sauf à risquer le départ d'organisations aussi importantes que, par exemple, l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Une approche nouvelle s'imposait. Ceci nécessitait une vision claire des buts à poursuivre, des priorités à défendre, des moyens financiers à y consacrer et des limites à ne pas dépasser.

Un groupe de travail, le «*Groupe permanent conjoint Confédération – Canton de Genève sur les priorités de la Genève internationale*», fut constitué en janvier 1995 avec le mandat d'examiner les besoins de la Genève internationale, de déterminer un plan d'action pour les années à venir et d'identifier les meilleurs *moyens de consolider la place de Genève comme centre international dans un contexte de concurrence entre villes hôtes*. Ce groupe, présidé par le Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères d'alors, M. Jakob Kellenberger, établit un rapport qui fut approuvé par le Conseil fédéral et le Conseil d'Etat genevois en octobre de la même année. Ses recommandations sont à la base des nombreuses mesures prises depuis. Le groupe continue ses travaux, qui facilitent la réflexion et la prise de décisions en commun.

On résumera ci-dessous la politique d'accueil alors définie:

- en ce qui concerne l'établissement d'organisations internationales à Genève, *favoriser la consolidation plutôt que la croissance*, et privilégier la qualité plutôt que la quantité, de manière à pouvoir concentrer les efforts dans *les domaines prioritaires où il existe des synergies de travail intéressantes à conserver et à développer*;
- renforcer Genève comme centre de *conférences et de rencontres internationales*;

- améliorer certains *autres aspects* de notre politique: notamment l'information sur Genève, l'intégration des hôtes internationaux, les conditions d'accueil pour les ONG⁵.

Ce n'est pas le lieu ici de revenir en détail sur les mesures concrètes introduites depuis par la Confédération et le canton de Genève, concernant notamment les conférences internationales (gratuité étendue du Centre international de conférences de Genève – CICG), l'accueil des fonctionnaires internationaux et membres des missions permanentes, l'établissement des missions des pays les moins avancés, le soutien aux ONG, la recherche de solutions aux conflits de travail entre domestiques privés et employeurs bénéficiant d'immunités etc. On se référera pour cela au rapport du Conseil fédéral du 11 novembre 1998. Chaque fois que cela est possible, ces mesures s'étendent, cela va de soi, à l'ensemble des organisations établies sur notre sol, également en dehors de la région genevoise.

1.3 La politique immobilière actuelle

Il importe ici de rappeler plus en détails les mesures prises par la Confédération dans le *domaine immobilier* puisque c'est l'objet même de ce message.

Ces mesures ont toutes pour but de diminuer les frais fixes des organisations bénéficiaires, dans une optique de parité avec les conditions offertes dans d'autres villes internationales.

- En 1995, le Conseil fédéral s'est employé, au cours de négociations difficiles et avec l'appui des Chambres fédérales et du Canton de Genève, à maintenir dans cette ville *le siège de l'OMC*, convoité alors par Bonn. Dans ce contexte, un «contrat d'infrastructure» fut conclu entre la Confédération, le canton de Genève, la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI)⁶ et l'OMC en vue de régler les engagements pris à l'égard de l'OMC en matière immobilière. Par un *geste exceptionnel* dû à des circonstances particulières, la Suisse s'engagea à faire don à l'OMC du Centre William Rappard (CWR) – soit à renoncer au remboursement du solde des prêts consentis pour l'acquisition et la rénovation du bâtiment – et à prendre en charge les frais d'entretien périodique du bâtiment (arrêté fédéral du 6 octobre 1995⁷).
- En même temps, la Suisse s'engagea à construire une salle de conférences attenante au CWR – qui a été inaugurée le 16 février 1998 et fonctionne à

⁵ Voir liste des abréviations en annexe 1

⁶ La FIPOI est une fondation de droit privé fondée en 1964 par la Confédération et le canton de Genève. Elle est chargée, selon ses statuts, de mettre des immeubles à disposition des organisations intergouvernementales (exceptionnellement des ONG) qui ont leur siège à Genève ou qui y tiennent des conférences internationales. Les moyens nécessaires à ses activités lui sont fournis sous la forme de prêts et de dons de la Confédération, de dons et de terrains en droit de superficie de la part du Canton. La FIPOI peut financer la construction d'immeubles, louer, acheter ou administrer elle-même des bâtiments, ou encore faciliter l'achat, la construction ou la transformation d'immeubles par les organisations internationales. Elle est propriétaire de plusieurs bâtiments, notamment du CICG.

⁷ RS 617.1; RO 1996 648

plein temps depuis – et à en assumer l’entretien et les frais d’exploitation (arrêtés fédéraux des 13⁸ et 24 mars 1995⁹).

- c. En 1996, les Chambres fédérales adoptèrent de nouvelles conditions de remboursement des prêts accordés à la FIPOI au bénéfice d’organisations internationales (arrêtés fédéraux des 18¹⁰ et 21 juin 1996¹¹). Ainsi, les organisations internationales *propriétaires* de leur bâtiment bénéficient-elles de prêts de construction de la Confédération *désormais sans intérêt, remboursables en 50 ans*. Les terrains sont mis à disposition par le Canton de Genève en *droit de superficie désormais gratuit*.
- d. Les mêmes conditions de prêts étaient prévues pour ce qui concerne les *locaux loués* à Genève par les organisations internationales dans des bâtiments financés par la Confédération et propriété soit de la Confédération, soit de la FIPOI. Toutefois, même si ces conditions sont avantageuses pour les bénéficiaires et même si la FIPOI n’en retire par définition aucun bénéfice, il en résulte, à cause des amortissements, des frais fixes à charge des organisations que d’autres villes ne facturent pas aux bénéficiaires. Autrement dit, les organisations locataires de la FIPOI doivent en principe payer des loyers qui incluent le remboursement des prêts pour l’achat ou la construction de bâtiments, ce qui n’est pas toujours le cas ailleurs. *Préoccupé par cette situation qui risquait de prêterter Genève, le Conseil fédéral prit des mesures au cas par cas ces dernières années afin de diminuer directement ou indirectement ces charges pour les organisations internationales*. Avec le recul, il s’avère que ces mesures étaient indispensables dans le contexte de concurrence qui prévaut actuellement.

Par ce message, nous proposons aux Chambres fédérales de poursuivre et d’étendre les mesures prises, ainsi que le Conseil fédéral l’avait évoqué dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique de la Confédération concernant l’accueil d’organisations internationales à Genève et la FIPOI du 11 novembre 1998, en réponse à deux postulats du conseiller national Theo Meyer datant de 1994 et 1997. Nous vous soumettons à cet effet une loi et un arrêté fédéral.

2 Partie spéciale

2.1 Loi fédérale concernant les aides financières à la FIPOI et arrêté fédéral sur la transformation en don du solde de prêts consentis à la FIPOI pour l’acquisition ou la construction de certains bâtiments

2.1.1 Prêts et contributions à la FIPOI (art. 1 de la loi)

Entre 1950 et 1999, la Confédération a accordé au bénéfice des organisations internationales sises à Genève des prêts se montant à 885,9 millions de francs (liste des prêts en *annexe 2*). Au 31 décembre 1999, les sommes restant à rembourser se montent à 573,9 millions de francs. Pendant la même période, les contributions à

⁸ FF 1995 II 443

⁹ RS 617.2; RO 1998 1460

¹⁰ FF 1996 III 110

¹¹ RS 617.0; RO 1996 2682

fonds perdus accordées par la Confédération pour des bâtiments se montent à 143 millions de francs (*annexe 3*).

Par arrêté fédéral du 21 juin 1996¹², en vigueur jusqu'au 30 septembre 2001, l'Assemblée fédérale décidait que la Confédération peut accorder à la FIPOI des prêts *sans intérêts* et remboursables dans un délai de 50 ans au plus¹³ et, dans des cas exceptionnels, des contributions à fonds perdus.

Cette politique est, depuis, entrée dans les faits et l'on constate qu'elle a rempli ses buts. Il est dans l'intérêt, certes, des organisations internationales, notamment des plus grandes, de pouvoir disposer de prêts de la Confédération sans intérêt, puis d'être propriétaires d'immeubles construits selon leurs besoins, souvent importants et spécifiques (salles de conférences et de réunion, bibliothèque, etc.), enfin de les entretenir sous leur propre responsabilité. Mais il est aussi dans l'intérêt de la Confédération de promouvoir l'accès à la propriété des organisations intergouvernementales sur son sol, dans la mesure où la propriété est garante d'une certaine stabilité et d'une intégration plus poussée dans notre pays.

En ce qui concerne les contributions à fonds perdus, le Conseil fédéral n'a pas eu besoin de recourir à cette possibilité depuis le cas de l'OMC en 1995. Il entend continuer à interpréter la notion de *cas exceptionnel* de manière restrictive, réservant l'option du don pur et simple à des circonstances sortant objectivement de l'ordinaire, notamment sur le plan de la concurrence internationale et de l'intérêt pour notre pays à accomplir ponctuellement un tel geste.

Nous proposons de reconduire cette mesure sans limite de temps, sous la forme d'une règle générale et abstraite qui définit les conditions des prêts accordés dans le futur, lesquels feront, comme jusqu'à présent, chacun l'objet de décisions spécifiques.

2.1.2 Frais d'entretien périodique du CWR (art. 2, let. a, de la loi)

En 1995, la Confédération a fait don du bâtiment «*Centre William Rappard*» (CWR) à l'OMC. Par arrêté fédéral du 2 octobre 1995¹⁴, les Chambres fédérales en ont pris acte et ont accepté de transformer en don le solde des prêts qui avaient été consentis entre 1966 et 1974 pour l'acquisition et la rénovation du bâtiment. Cet immeuble historique, construit en 1926 pour le Bureau international du travail, a un volume de 110 000 m³, une surface au sol de 6223 m² et des surfaces utiles de 25 201 m², dont des bureaux, salles de conférences, cafétéria et dépôts.

Comme les Chambres fédérales en ont été informées à l'époque, la Confédération s'est engagée envers l'OMC à *prendre à sa charge l'entretien périodique du CWR*, en particulier le renouvellement des installations techniques ainsi que les travaux de

¹² RS 617.0; RO 1996 2682

¹³ Jusqu'à l'entrée en vigueur de cet AF, les prêts FIPOI étaient majorés d'un intérêt de 3% et remboursables sur 40 ans (pour les organisations internationales propriétaires de leur bâtiment) ou sur 99 ans (pour la FIPOI lorsqu'elle construisait pour son propre compte des bâtiments à louer au bénéfice d'organisations internationales).

¹⁴ FF 1996 I 474

renovation importants nécessaires à la conservation du bâtiment¹⁵. *Les engagements pris par la Confédération envers l'OMC ne sont pas limités dans le temps*. Pour des raisons pratiques, l'entretien périodique a été confié à la FIPOI, mais il est financé par la Confédération. Dans ce but, les Chambres fédérales ont autorisé le Conseil fédéral, par arrêté fédéral du 6 octobre 1995¹⁶, à accorder une aide financière à la FIPOI de 1 million de francs au plus par an de 1996 à 2000.

Les frais de la FIPOI au titre de l'entretien périodique du CWR ont été les suivants:

	Francs
1996 (compte d'Etat)	991 270
1997 (compte d'Etat)	784 000
1998 (compte d'Etat)	975 200

Les frais prévus de 1999 à 2003 sont les suivants:

1999 (budget)	945 700 maximum
2000 (budget)	940 900 maximum
2001 (plan financier)	940 900 maximum
2002 (plan financier)	940 900 maximum
2003 (plan financier)	940 900 maximum

Nous proposons de poursuivre l'aide financière accordée à la FIPOI pour l'entretien périodique du CWR après le 31 décembre 2000 pour une période indéterminée, puisque les obligations de la Confédération à l'égard de l'OMC ne sont pas limitées dans le temps. Les dépenses seront prises en charge par le DFAE, lequel veillera, avec le DFF et la FIPOI, à ce qu'elles soient restreintes au strict nécessaire.

2.1.3 Frais d'entretien et d'exploitation de la salle de conférences du CWR (art. 2, let. b, de la loi)

Le contrat d'infrastructure conclu avec l'OMC le 2 juin 1995 comporte l'engagement par la Suisse de *construire une salle de conférences* attenante au CWR – ce qui est chose faite – et d'en *assumer les frais d'exploitation et d'entretien*, sans limite dans le temps.

Comme pour l'entretien périodique du CWR, les Chambres fédérales ont ainsi été appelées à accorder une aide financière à la FIPOI, chargée d'assurer l'exploitation et l'entretien de la salle, pour lui permettre de couvrir les frais découlant de ce mandat. Cette aide financière s'élève actuellement à 500 000 francs au plus par an, conformément à l'arrêté fédéral du 24 mars 1995¹⁷, dont l'entrée en vigueur a été fixée par le Conseil fédéral au début de 1998¹⁸.

Cet arrêté fédéral ayant été adopté pour une période de cinq ans, il n'arrivera à échéance que le 31 décembre 2002. Rien ne nous oblige donc à aborder maintenant déjà la question de sa prorogation, sauf le souci de clarté et le *souhait de présenter*

¹⁵ Selon le contrat d'infrastructure conclu, le bâtiment reviendrait à la FIPOI en cas de départ ou de dissolution de l'OMC, tandis qu'il devrait être racheté pour 56 millions de francs par la FIPOI à l'OMC si celle-ci déménageait à l'intérieur du Canton de Genève.

¹⁶ RS 617.1; RO 1996 648

¹⁷ RS 617.2; RO 1998 1460

¹⁸ ACF du 21 avril 1998 (RO 1998 1461)

aux Chambres fédérales, en une fois, une vue complète des principales mesures financières prévues dans le domaine immobilier en faveur des organisations internationales établies à Genève.

Les frais de la FIPOI au titre de l'entretien et l'exploitation de cette salle ont été les suivants:

	Francs
1998 (compte d'Etat)	487 500
Les frais prévus de 1999 à 2003 sont les suivants:	
1999 (budget)	472 900 maximum
2000 (budget)	470 500 maximum
2001 (plan financier)	500 000 maximum
2002 (plan financier)	500 000 maximum
2003 (plan financier)	708 000 maximum

Nous proposons de poursuivre l'aide financière accordée à la FIPOI pour l'exploitation et l'entretien de la salle de conférences du CWR après le 31 décembre 2000. Comme pour l'entretien périodique du CWR, la poursuite de l'aide financière n'est pas limitée dans le temps, puisque les obligations de la Confédération à l'égard de l'OMC ne sont pas limitées. Les dépenses seront prises en charge par le DFAE, lequel veillera, avec le DFF et la FIPOI, à ce qu'elles soient restreintes au strict nécessaire.

2.1.4 Loyers relatifs au Palais Wilson, à la Maison internationale de l'environnement, au IAM, au CCI et au IAV (arrêté fédéral)

Les immeubles en question ont les caractéristiques suivantes :

- Le *Palais Wilson*, sis au quai Wilson, ancien siège de la Société des Nations (de 1920 à 1926), appartient à la Confédération et est occupé depuis la fin de 1998 par le *Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme*. Par arrêté fédéral du 15 juin 1994¹⁹, les Chambres fédérales ont accordé un crédit d'engagement de 75 millions de francs pour la rénovation et la transformation de ce bâtiment, qui offre une surface nette de 6077 m² répartis sur cinq étages. La FIPOI a été chargée par la Confédération de le gérer.
- La *Maison internationale de l'environnement* (jusqu'au 14 septembre 1999²⁰ le Geneva Executive Centre, ou GEC), sise à Châtelaine/GE, a été achetée par la Confédération afin d'en faire don à la FIPOI. Par arrêté fédéral du 14 décembre 1994²¹, les Chambres fédérales ont accordé un crédit d'engagement de 97 millions de francs pour l'acquisition de l'immeuble et du terrain, puis octroyé un prêt de 68 millions de francs à la FIPOI pour lui

¹⁹ FF 1994 III 333

²⁰ La «Maison internationale de l'environnement» a été inaugurée officiellement le 14 septembre 1999 en présence du directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), M. Klaus Toepfer. Elle occupe le bâtiment appelé jusque là Geneva Executive Center (GEC).

²¹ FF 1995 I 2

permettre d'en financer l'achat (le terrain restant propriété de la Confédération). Le bâtiment est occupé surtout par des organisations actives dans le domaine de l'environnement (*PNUE-Europe, PNUE-Substances chimiques, Convention de Bâle, CITES*), du développement (*PNUD-Europe*), de la formation (*UNITAR*). En outre la Mission permanente des Pays-Bas (qui était déjà locataire lors de l'acquisition du bâtiment par la Confédération) y est établie jusqu'au 31 mai 2001. Sa surface nette est de 13 355 m² sur huit étages (plus 944 m² de dépôts et 460 places de stationnement).

- L'*Immeuble administratif de Montbrillant (IAM)*, à la Place des Nations, appartient à la FIPOI et est occupé par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Il a été construit par la FIPOI au moyen d'un prêt de la Confédération de 121 millions de francs²². Le bâtiment offre une surface nette de 17 212 m² sur huit étages et demi (plus 4066 m² de dépôts et locaux techniques, et 248 places de stationnement).
- L'immeuble appelé *Centre du commerce international (CCI)*, à la rue de Montbrillant, appartient à la FIPOI et est occupé par l'organisation du même nom, une émanation de la CNUCED et de l'OMC. Il a été acheté par la FIPOI au moyen d'un prêt de la Confédération de 32,7 millions de francs²³. Il offre une surface nette de 7720 m² sur huit étages (plus 1584 m² de dépôts et locaux techniques, et 131 places de stationnement).
- L'*Immeuble administratif de Varembe (IAV)*, sis entre la Place des Nations et le CICG, appartient à la FIPOI et est occupé par l'AELE, l'UIT, la Mission permanente de la Suisse et celles de l'Autriche et de l'Islande. Les baux à loyers avec les deux missions étrangères, qui seront échus au 1^{er} juillet 2000, n'ont pas été renouvelés afin que la FIPOI puisse désormais mettre les locaux à la disposition d'organisations internationales. Le bâtiment a été construit par la FIPOI avec un crédit de la Confédération de 16,7 millions de francs²⁴. Il offre une surface nette de 7661 m² sur neuf étages (plus 765 m² de dépôts et 71 places de stationnement).

Ces cinq bâtiments ont en commun:

- *d'avoir été financés entièrement par la Confédération,*
- *d'être loués essentiellement à des organisations intergouvernementales (soit par la Confédération, soit par la FIPOI).*

Les organisations locataires sont généralement de taille plus petite que les organisations *propriétaires*; elles ne sont pas intéressées à détenir un bien en propriété ou à entreprendre la construction d'un immeuble sur mesure. Elles sont nettement plus sujettes à mobilité, aussi, que celles qui sont propriétaires de leur bâtiment.

Les loyers que la FIPOI perçoit des organisations locataires comprennent, selon l'usage, les charges financières liées à l'immeuble, à savoir un montant correspondant à l'amortissement annuel du capital investi.

Or, comme l'a relevé le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique de la Confédération concernant l'accueil d'organisations internationales à Genève du

²² AF du 15 décembre 1989 (FF 1989 III 1626)

²³ ACF du 14 décembre 1989

²⁴ AF du 11 décembre 1964 (FF 1964 II 1544) et AF du 6 octobre 1971 (FF 1971 II 944)

11 novembre 1998²⁵, les loyers ainsi obtenus ne sont aujourd'hui plus concurrentiels par rapport aux conditions offertes par d'autres villes désireuses d'accueillir des organisations internationales.

C'est pourquoi le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que le calcul du loyer ne devrait plus prendre en compte l'amortissement, mais *uniquement assurer la couverture des frais d'entretien et d'exploitation des bâtiments*. Par décision du 25 juin 1997, il a ainsi fait bénéficier les organisations occupant les deux derniers immeubles mis en service, à savoir le Palais Wilson et le GEC (aujourd'hui Maison internationale de l'environnement), d'un loyer ne comprenant pas d'amortissement. Cette mesure a été introduite pour une période limitée à trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2000. Les organisations concernées sont le *Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et les organisations internationales actives dans le domaine de l'environnement et du développement durable*.

Il apparaît aujourd'hui que cette politique était *opportune*. Il est très probable en effet que ni le Haut Commissariat aux droits de l'homme, ni les organisations établies dans la Maison internationale de l'environnement, n'auraient accepté d'occuper ces locaux si le loyer perçu avait inclu les amortissements: la pression des Etats membres et de certains Etats hôtes aurait vraisemblablement été forte et des «solutions» de rechange offertes dans d'autres villes.

De plus, cette politique nous semble *justifiée*. Dans un contexte de concurrence accrue entre Etats hôtes et à un moment où les organisations internationales réduisent au maximum leurs frais de fonctionnement, il est devenu nécessaire pour nous de faire la différence entre le cas où la Confédération (*ou la FIPOI est propriétaire* d'un immeuble et le cas où *les organisations elles-mêmes sont propriétaires*.

Dans le premier cas, *l'organisation établie en Suisse comme locataire* de la FIPOI ou de la Confédération n'a pas d'emprise sur l'immeuble. Le Conseil fédéral estime que la Confédération, dans le cadre de sa politique actuelle d'Etat hôte, doit renoncer à reporter sur l'utilisateur, à travers le loyer, les coûts d'acquisition ou de construction du bâtiment. En revanche, *il est raisonnable de facturer au locataire les frais d'entretien* (y compris l'entretien périodique) *ainsi que l'ensemble des frais d'exploitation*. Il en résulte qu'à part le coût initial pour l'acquisition de l'immeuble ou sa construction, *aucun coût n'est plus à porter ultérieurement aux budgets de la Confédération* pour ces immeubles, la FIPOI assumant l'entretien et l'exploitation grâce aux montants versés par les locataires à cet effet. Par ailleurs, *la valeur des immeubles est maintenue* puisque la FIPOI, à qui la gestion a été confiée, est garante de la qualité des travaux d'entretien effectués.

Dans le cas où *les organisations sont elles-mêmes propriétaires*, elles continuent et continueront à l'avenir, de rembourser les prêts sans intérêt qu'elles ont contractés pour la construction de leurs immeubles. Elles peuvent en effet disposer librement de leur bâtiment, construit selon leurs vœux et leurs besoins spécifiques, gérer elles-mêmes les travaux d'entretien et rentabiliser les sommes utilisées pour sa construction ou son acquisition (location à des tiers, vente), ce que les organisations locataires ne peuvent pas faire.

En résumé, une telle politique, qui se veut *généreuse* pour les bénéficiaires, supportable pour la Confédération et uniforme pour les utilisateurs (mis à part le cas spécial de l'OMC), nous semble la mieux à même de consolider, sur la durée, les rela-

²⁵ Voir ch. 10.1 dudit rapport

tions et la confiance réciproque entre les organisations établies en Suisse et le pays hôte. C'est aussi, de l'avis du Conseil fédéral, la meilleure base pour mettre notre politique à l'abri des pressions.

Vu l'expérience acquise durant les années où le Conseil fédéral a renoncé à prendre en compte l'amortissement pour le calcul des loyers du Palais Wilson et du GEC, nous pouvons conclure qu'il est nécessaire non seulement de *reconduire cette mesure* pour ces deux immeubles, mais encore de *l'étendre aux autres immeubles dont la FIPOI est propriétaire – à l'exclusion du Parking des Nations –*, ainsi que cela a été annoncé en 1998 dans le rapport du Conseil fédéral sur sa politique d'accueil: premièrement, il s'agit d'éviter que les organisations locataires du Palais Wilson et du GEC (désormais Maison internationale de l'environnement) ne soient tentées de chercher ailleurs des conditions plus favorables (puisque le non-renouvellement de la mesure occasionnerait une augmentation des sommes qu'elles doivent prévoir dans leur budget au titre des locaux administratifs); deuxièmement, il importe d'assurer *l'égalité de traitement* entre organisations locataires de la FIPOI, de la même façon qu'elle est actuellement garantie entre les organisations ayant contracté des prêts de construction auprès de la Fondation.

En conséquence, nous proposons que la Confédération renonce dorénavant à percevoir des organisations internationales locataires du Palais Wilson, de la Maison internationale de l'environnement, du CCI, du IAV et du IAM, un loyer incluant un amortissement du capital investi pour la rénovation, l'acquisition ou la construction de ces immeubles. Cela implique la transformation en don du solde des prêts qui ont été accordés à la FIPOI, entre 1971 et 1996, pour les quatre immeubles dont elle est propriétaire, à savoir le GEC (Maison internationale de l'environnement), le CCI, le IAV et le IAM. Aucune mesure particulière n'est en revanche à prendre dans le cas du Palais Wilson, puisque ce bâtiment est propriété de la Confédération.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

3.1 Conséquences financières

- (i) La politique d'octroi de prêts à la FIPOI ne peut pas être chiffrée à l'avance car elle dépend des besoins futurs des organisations internationales, d'une part, et de la disponibilité de la Confédération à répondre à chaque demande, d'autre part. Chaque nouveau prêt fera comme jusqu'ici l'objet d'une décision spécifique.
- (ii) L'entretien périodique du bâtiment du CWR coûtera à la Confédération pour les prochaines années, selon les estimations actuelles:
Par an: 1 million de francs au maximum.
- (iii) Les frais d'exploitation et d'entretien de la salle de conférence du CWR coûteront à la Confédération pour les prochaines années, selon les estimations actuelles:
Par an: 500 000 fr. au maximum jusqu'en 2002
700 000 fr. au maximum ensuite.

- (iv) La transformation en don des quatre prêts accordés à la FIPOI pour les bâtiments loués et la renonciation à la prise en compte d'un amortissement pour le calcul du loyer du Palais Wilson se traduiraient par une perte de recettes qui se répartira sur plusieurs décennies de la manière suivante:

Immeuble	Solde du prêt/ Investissement	Perte de recettes/ Réduction du loyer	Echéance ²⁶
	<i>Etat au 31.12.2000</i> En francs	<i>Montants annuels</i> En francs	
Palais Wilson	75 000 000	1 500 000	2049
GEC/MIE	65 169 077	1 357 700	2048
CCI	29 117 050	647 100	2045
IAV	10 985 100	244 100	2045
IAM	108 900 000	2 420 000	2045
Total	289 171 227	6 168 900 2 857 700 1 500 000	2045 de 2046 à 2048 en 2049

Les pertes de recettes pour la Confédération jusqu'au milieu du XXI^e siècle se monteront donc au total à près de 300 millions de francs, en termes nominaux. En termes réels, soit en prenant en compte la dépréciation de ce montant due au renchérissement du coût de la vie entre-temps, la perte est nettement moins lourde: si l'on actualise au 31 décembre 2000 l'ensemble les amortissements annuels prévus en prenant *un taux annuel moyen de dépréciation de 2,5 %*, par exemple, le manque à gagner total pour la Confédération se chiffre alors à *un peu moins de 100 millions de francs*.

La transformation des prêts en don n'a pas d'effet sur le compte de résultats étant donné que ces prêts ont été entièrement réévalués à titre préventif entre 1966 et 1999. Cette transformation exigera donc uniquement une écriture comptable au niveau du bilan.

3.2 Application du frein aux dépenses

Les prêts accordés à des conditions préférentielles et les prestations à fonds perdus sont des aides financières aux termes de l'art. 3, al. 1, de la *loi sur les subventions du 5 octobre 1990*²⁷.

Les al. 1 et 2 de l'art. 1 du projet de loi concernant les aides financières à la FIPOI, qui autorisent dorénavant, de manière illimitée dans le temps, la Confédération à accorder des prêts sans intérêts et, dans des cas exceptionnels, des contributions à fonds perdus à la FIPOI, introduisent de nouvelles *subventions périodiques*. Le

²⁶ Date à laquelle le prêt (ou l'investissement pour le Palais Wilson) serait entièrement amorti en prenant en considération la durée normale d'amortissement des prêts FIPOI, soit 50 ans.

²⁷ RS 616.1

montant de ces subventions ne peut pas être déterminé à priori. Il n'est pas exclu, cependant que la limite de 2 millions de francs soit dépassée dans un cas d'espèce. Le Conseil fédéral vous recommande, par conséquent, de soumettre l'art. 1 du projet de loi au frein aux dépenses prévu à l'art. 159, al. 3, let. b, de la constitution.

Quant à l'art. 2 du projet de loi, il prévoit également des aides financières périodiques, mais dont les montants sont inférieurs à 2 millions de francs. Cette disposition n'est, par conséquent, pas soumise au frein aux dépenses.

Enfin, le projet d'*arrêté fédéral* simple concernant la transformation en don des prêts accordés à la FIPOI pour des immeubles destinés à être loués aux organisations internationales n'a pas à être soumis, de l'avis du Conseil fédéral, au frein aux dépenses. En effet, on n'a pas affaire, en l'occurrence, à un crédit d'engagement ou à un plafond de dépenses (voir art. 159, al. 3, let. b, de la constitution).

3.3 Effets sur l'état du personnel

La loi fédérale proposée n'aura aucun effet sur l'état du personnel de la Confédération ni de la FIPOI.

3.4 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution des mesures proposées incombe exclusivement à la Confédération et n'entraîne aucune charge pour les cantons et les communes.

3.5 Relation avec le droit européen

Les mesures proposées ne touchent aucune question en relation avec le droit européen.

3.6 Conséquences sur le plan informatique

Les mesures prévues sont sans conséquence sur le plan informatique.

4 Programme de la législation

La loi fédérale et l'arrêté fédéral proposés ne sont pas mentionnés dans le programme de législation 1995–1999, mais les mesures préconisées ont été annoncées dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique de la Confédération concernant l'accueil d'organisations internationales à Genève et la FIPOI du 11 novembre 1998.

5 Constitutionnalité et forme des actes à adopter

5.1 Constitutionnalité

Une *loi fédérale* et un *arrêté fédéral* simple sont soumis à votre approbation.

Le projet de loi contient, d'une part, des dispositions relatives à des aides financières à la FIPOI (art. 1) et, d'autre part, la prise en charge des frais d'entretien périodique de l'immeuble du CWR, ainsi que des frais d'entretien et d'exploitation de la salle de conférences attenante à cet immeuble (art. 2), c'est-à-dire *des aides financières périodiques* à la FIPOI en faveur d'organisations internationales. Le projet d'arrêté fédéral simple concerne une aide *financière unique*, à savoir la transformation en don du solde des prêts consentis pour certains bâtiments.

Selon la pratique en vigueur, *une aide financière périodique* nécessite une base légale formelle. Seules font exception les contributions volontaires à des organisations internationales pour lesquelles la compétence constitutionnelle en matière de relations extérieures suffit²⁸. Bien que la FIPOI ait, selon ses statuts, pour but de mettre à la disposition des organisations internationales des immeubles situés dans le canton de Genève, elle est juridiquement et financièrement indépendante de ces organisations. C'est pourquoi il est nécessaire d'adopter, en l'espèce, une *loi fédérale* fondée sur la compétence de la Confédération en matière de relations extérieures, c'est-à-dire sur l'art. 54, al. 1, de la constitution²⁹.

Toujours selon la pratique en vigueur, l'Assemblée fédérale (ou le Conseil fédéral sous réserve de la compétence budgétaire des Chambres fédérales) peut accorder une *aide financière unique en se fondant directement sur la compétence de la Confédération en matière de politique étrangère sans qu'une base légale formelle spécifique soit nécessaire*³⁰. Tel est le cas de la transformation en don du solde des prêts consentis à la FIPOI pour l'acquisition ou la construction du GEC (aujourd'hui Maison internationale de l'environnement), de l'Immeuble administratif de Montbrillant (IAM), de l'Immeuble du Centre du commerce international (CCI) et de l'Immeuble administratif de Varembe (IAV). C'est pourquoi un *arrêté fédéral* simple est soumis à votre approbation.

Dans le cadre de l'examen du «*Message du 19 septembre 1994 concernant le financement d'un prêt à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève en vue de la construction d'un nouveau bâtiment administratif en faveur de l'Organisation météorologique mondiale (OMM), le financement d'un don à la FIPOI pour construire une nouvelle salle de conférences au Centre William Rappard (CWR) ainsi que le versement d'une aide financière à la FIPOI destinée au financement des frais d'entretien et d'exploitation de cette salle de conférences*»³¹, certains parlementaires ont évoqué, sans pour autant la remettre en cause à ce stade, la nécessité de réexaminer la pratique du Conseil fédéral telle qu'elle est décrite plus haut (c'est-à-dire la distinction faite entre les aides financières uniques et les aides financières *périodiques*, entraînant une distinction dans la *forme de l'acte juridique* à adopter).

²⁸ FF 1984 I 1241

²⁹ FF 1993 II 1058

³⁰ FF 1991 IV 589, FF 1993 II 1045

³¹ FF 1994 V 269

Depuis, le DFJP et le DFAE se sont attelés à cette tâche et examinent notamment les moyens d'élaborer *une base légale concernant le versement de contributions financières dans le domaine de la politique étrangère, en particulier en ce qui concerne la politique d'Etat hôte de la Confédération*. Au moment de la rédaction du présent message, les réflexions sont déjà très avancées mais pas encore terminées. Au stade actuel des travaux, on peut partir de l'idée que les mesures proposées dans ce message feront partie, au terme du processus, d'une nouvelle base légale, à créer, relative au versement de contributions financières dans le domaine de la politique étrangère; ainsi elles se fonderont dans cette nouvelle législation. Les mesures proposées présentement en faveur des organisations internationales à Genève devraient toutefois pouvoir entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2001 déjà, soit bien avant que cette nouvelle base légale soit adoptée, afin d'assurer *la poursuite sans interruption de notre politique actuelle*. C'est pourquoi nous soumettons à votre approbation la loi fédérale et l'arrêté fédéral en annexe.

Les mesures qu'il s'agit de reconduire étaient initialement limitées à cinq ans. Le Conseil fédéral est aujourd'hui d'avis qu'*une limitation dans le temps ne se justifie plus*, au regard des expériences acquises.

5.2 Forme des actes à adopter

L'art. 164, al. 1, let. e, de la nouvelle constitution prescrit que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit relatives aux tâches et aux prestations de la Confédération doivent être édictées sous la forme d'une loi. L'octroi d'*aides financières* à la FIPOI entrant dans cette catégorie, il convient que l'acte pertinent soumis au Parlement prenne la forme d'une *loi soumise au référendum*.

L'art. 163, al. 2, de la nouvelle constitution prévoit, en revanche, que lorsqu'il ne s'agit pas de fixer des règles de droit, l'acte édicté revêt la forme d'un arrêté simple, s'il n'est pas soumis au référendum. Comme la *transformation en don du solde des prêts* consentis à la FIPOI pour l'acquisition ou la construction du GEC (Maison internationale de l'environnement), du IAM, du CCI et du IAV équivaut à l'octroi d'une aide financière unique qui n'implique pas, comme nous l'avons vu plus haut, une base légale formelle spécifique (cf. ch. 51), la forme que la décision doit revêtir est ici celle de *l'arrêté fédéral simple*.

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
APEF	Association des pays exportateurs de minerai de fer
BIE	Bureau international d'éducation/UNESCO
BRI	Banque des règlements internationaux
CCI	Centre du commerce international CNUCED/OMC
CDI	Commission du droit international
CEE/ONU	Commission économique pour l'Europe
CERN	Organisation européenne pour la recherche nucléaire
CICG	Centre international de conférences de Genève
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CWR	Centre William Rappard
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FISCR	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GE	République et Canton de Genève
GEC/MIE	Geneva Executive Center/Maison internationale de l'environnement
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IAM	Immeuble administratif de Montbrillant
IAV	Immeuble administratif de Varembe
IUHEI	Institut universitaire de hautes études internationales
LFC	Loi fédérale sur les finances de la Confédération
MIE	Maison internationale de l'environnement
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OIPC	Organisation internationale de protection civile
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPN	Parking de la Place des Nations
PVD	Pays en voie de développement
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

UICN	Union mondiale pour la nature
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNHCHR	Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme
UNIDIR	Institut de recherche des Nations Unies sur le désarmement
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
UPOV	Union internationale pour la protection des obtentions végétales
UPU	Union postale universelle

Liste des prêts de la Confédération à la FIPOI ou gérés par la FIPOI

(par décennie)

			mio. de francs
Années 50	OIT	AF 07.06.56	3,4
	ONU	AF 18.09.57	4
	OMS	AF 18.12.59	20
<i>Total</i>			27,4
Années 60	ONU	AF 17.06.64	4,2
	OMS	AF 17.06.64	6,5
	GATT	AF 11.12.64	0,6
	ONU	AF 19.12.67	58
	OMM 1	AF 19.12.67	6,7
	UIT 1	AF 19.12.67	22,9
<i>Total</i>			98,9
Années 70	FIPOI (IAV)	AF 06.10.71	16,7
	FIPOI (PPN)	AF 06.10.71	16
	UIT 2	AF 06.03.75	2,5
	OIT	AF 06.03.75	144
	OMPI 1	AF 26.09.77	54,9
<i>Total</i>			234,1
Années 80	OIM	AF 13.12.83	18
	CERN 1	AF 27.09.84	10
	OMPI	AF 22.09.87	8,4
	UIT 2	AF 19.06.86	19,6
	FIPOI (CCI)	AF 14.12.89	32,7
	FIPOI (IAM)	AF 15.12.89	121
<i>Total</i>			209,7
Années 90	CERN 2	AF 15.12.93	33,5
	Palais Wilson	AF 15.06.94	75
	FISCR	AF 14.12.94	11,3
	GEC	AF 14.12.94	68
	OMM	AF 13.03.95	79
	UIT 3	AF 27.11.96	49
<i>Total</i>			315,8
Total général			885,9

Liste des contributions à fonds perdus accordées par la Confédération

			mio. de francs
Années 50	GE (UIT+OMM)	AF 18.12.56	2
	OMPI	AF 13.03.57	0,2
Années 60	ONU	AF 19.12.67	3
Années 70	FIPOI (CERN)	AF 05.12.74	12
Années 80	CICG	AF 18.03.80	63
Années 90	CWR (salle de conférences)	AF 13.03.95	31,2
	CWR	AF 06.10.95	31,5
Total			142,9

Message concernant les aides financières à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	99.087
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.02.2000
Date	
Data	
Seite	409-429
Page	
Pagina	
Ref. No	10 124 234

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.