

**Message  
concernant la modification des conditions  
de remboursement du prêt accordé en 1967  
à l'Union postale universelle (UPU) à Berne**

du 12 février 1997

---

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

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet d'arrêté fédéral relatif aux modifications des conditions de remboursement du prêt que la Confédération avait accordé en 1967 à l'Union postale universelle (UPU) à Berne.

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

12 février 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*La plupart des organisations intergouvernementales établies dans notre pays ont leur siège à Genève. L'Union postale universelle (UPU) se trouve à Berne, où elle s'était installée au siècle dernier.*

*Les organisations internationales dont le siège se situe dans le canton de Genève bénéficient des infrastructures mises à leur disposition par la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI).*

*Pour autant qu'elles en fassent la demande, les organisations intergouvernementales établies dans d'autres cantons peuvent elles aussi disposer de l'aide des autorités fédérales afin de financer les infrastructures dont elles ont besoin. C'est ainsi que l'UPU a obtenu, en 1967, un prêt de la Confédération pour financer la construction de son siège actuel à la Weltpoststrasse 4 à Berne.*

*Ce prêt a été consenti aux mêmes conditions que celles qui étaient alors en vigueur dans le cadre de la FIPOI. Comme les Chambres fédérales ont décidé, le 18 juin 1996, de modifier les conditions de remboursement des prêts octroyés à la FIPOI, l'UPU dispose à présent de conditions moins favorables que celles consenties à l'ensemble des organisations intergouvernementales à Genève. L'objectif de ce message est de rétablir l'égalité de traitement entre toutes les organisations intergouvernementales qui remboursent actuellement des prêts de construction octroyés par la Confédération.*

*Dans le projet d'arrêté fédéral soumis à votre approbation, le Conseil fédéral vous propose de supprimer l'intérêt de 3 pour cent perçu sur le solde du prêt accordé en 1967 à l'UPU et d'augmenter de dix ans la durée de remboursement de ce prêt. Il est prévu que les nouvelles conditions entrent en vigueur rétroactivement au 1<sup>er</sup> janvier 1996.*

*Pour la Confédération, ces mesures se solderont par une diminution de recettes, actualisée à 5 pour cent, de 2,9 millions de francs.*

# Message

## 1 Introduction

### 11 La Suisse en tant qu'Etat hôte d'organisations internationales

Les fonctions assumées par la Suisse en tant qu'Etat hôte d'organisations et de conférences internationales constituent une composante importante de la politique étrangère de notre pays. Elles lui assurent un rayonnement exceptionnel à l'extérieur, un réseau remarquable de relations internationales et de contacts personnels basé chez nous, et un apport substantiel en idées, en hommes et en influences venant du monde extérieur, indépendamment des retombées purement économiques et touristiques, directes et indirectes.

En 1868 le Bureau permanent de l'Union télégraphique internationale, fondée en 1865 et rebaptisée plus tard Union internationale des télécommunications, s'établit à Berne. Peu de temps après sont arrivées, deux autres organisations ayant pour but de structurer les relations multilatérales entre Etats dans des domaines techniques vinrent s'installer à Berne: l'Office central des transports internationaux par chemins de fer (appelé aujourd'hui Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires, OTIF), en 1873, et l'Union postale universelle (UPU), en 1874. La ville fédérale donna également son nom à la Convention pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, adoptée en 1886, et elle fut choisie comme siège des Bureaux internationaux chargés de veiller au respect de cette Convention ainsi que de la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle.

A la suite de Berne, nettement plus tard, Genève se développa à son tour comme centre international. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) fut fondé dans cette ville en 1863. La création de la Société des Nations et du BIT<sup>1)</sup>, en 1919, fut à l'origine de l'essor exceptionnel de Genève comme ville internationale.

En 1946 et dans les années suivantes, l'Office des Nations Unies, ainsi que plusieurs organisations spécialisées du système des Nations Unies créées à la fin de la Seconde Guerre mondiale, s'établirent à Genève. D'autres organisations qui avaient leur siège dans d'autres villes l'ont transféré à Genève en même temps qu'elles rejoignaient le système onusien. Ainsi, l'Union internationale des télécommunications a-t-elle quitté Berne pour s'établir à Genève en 1947. Avec la création, en 1974, de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), les Bureaux des Conventions de Berne et de Paris ont également été transférés de Berne à Genève. Berne héberge aujourd'hui encore l'UPU et l'OTIF alors que la Banque des règlements internationaux (BRI) est établie à Bâle depuis 1930.

<sup>1)</sup> Pour une récapitulation des abréviations, cf. appendice 1.

## 12 L'Union postale universelle

L'accord sur la création d'une Union générale des postes, connu sous le nom de «Traité de Berne», fut signé le 9 octobre 1874 par les représentants de 22 pays européens à l'occasion d'une conférence convoquée par la Suisse. Cet accord entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1875. A la suite de la signature d'un autre traité, celui de Paris, en 1878, l'Union générale des postes devint l'Union postale universelle (UPU). L'UPU est donc l'une des plus anciennes organisations intergouvernementales du monde. En 1948, elle fut intégrée au système des Nations Unies.

L'UPU a pour tâches principales l'établissement des tarifs et des normes du trafic postal international, la fixation de versements compensatoires entre les différentes administrations postales nationales et les règlements des transactions financières internationales qui s'opèrent par la poste. Elle fournit également une assistance technique aux pays en voie de développement dans le domaine postal.

Le budget annuel de l'UPU s'élève à 35,7 millions de francs (1997). L'Union compte 189 Etats membres et occupe 150 personnes. Son actuel directeur général est M. Thomas Leavey, de nationalité américaine.

L'UPU se trouve placée aujourd'hui devant de nouveaux défis liés à la libéralisation de la distribution postale, à l'heure où les monopoles tombent et où la concurrence entre distributeurs privés se renforce. C'est pourquoi l'organe suprême de l'UPU, le Congrès, a décidé en 1994 à Séoul, de moderniser les structures de l'Union et de prendre de nouvelles mesures en vue d'accroître l'efficacité et la rapidité du trafic postal international en l'adaptant aux exigences d'un marché plus ouvert.

## 13 La FIPOI

La Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) est une fondation de droit privé suisse créée conjointement par la Confédération et le canton de Genève en 1964 (cf. arrêté fédéral du 11 déc. 1964 concernant l'octroi de prêts à la FIPOI; FF 1964 II 1544) et soutenue par l'une et l'autre. La FIPOI a été fondée pour renforcer les capacités de Genève à accomplir ses fonctions d'hôte d'organisations et de conférences internationales. Selon ses statuts, elle peut notamment mettre des bâtiments situés dans le canton de Genève à la disposition des organisations intergouvernementales qui ont leur siège à Genève ou qui y tiennent des conférences internationales. En règle générale, le canton a mis à leur disposition des terrains tandis que la Confédération a fourni des prêts de construction. La FIPOI n'est pas mandatée pour déployer des activités en dehors du canton de Genève.

Par arrêté fédéral du 18 juin 1996<sup>1)</sup>, les Chambres fédérales ont approuvé la modification des conditions de remboursement pour les prêts accordés par l'entremise de la FIPOI aux organisations internationales établies à Genève. Ces prêts seront désormais exempts d'intérêts et remboursables en 50 ans. La mesure est entrée en vigueur rétroactivement au 1<sup>er</sup> janvier 1996.

<sup>1)</sup> FF 1996 III 110

## **2        Modification des conditions de remboursement d'un prêt accordé à l'UPU**

### **21       Prêt octroyé par la Confédération à l'UPU en 1967**

Le 19 décembre 1967, les Chambres fédérales accordèrent à l'UPU un prêt de la Confédération en vue de financer la construction de son siège actuel à la Weltpoststrasse 4 à Berne<sup>1)</sup>. Le Conseil fédéral fut alors autorisé à accorder à l'UPU un prêt, portant intérêt et amortissable, jusqu'à concurrence de 19,52 millions de francs.

Comme dans les arrêtés fédéraux relatifs à des prêts octroyés à la FIPOI, les conditions de remboursement du prêt à l'UPU n'étaient pas spécifiées dans l'arrêté fédéral du 19 décembre 1967<sup>2)</sup>. En revanche, le message du Conseil fédéral aux Chambres du 5 juin 1967<sup>3)</sup> contenait les précisions nécessaires. Portant un intérêt de 3 pour cent, le prêt devait être remboursé en 40 annuités égales. Ces conditions étaient identiques à celles des prêts octroyés<sup>4)</sup> par la Confédération dans le cadre de la FIPOI. Dans l'esprit du législateur de l'époque, toutes les organisations internationales du système onusien sur sol suisse devaient bénéficier du même régime pour le remboursement des prêts obtenus, directement ou par le biais de la FIPOI, de la Confédération.

Il convient de rappeler que, de leur côté, le canton et la ville de Berne ont participé à l'effort financier en vue de la construction du nouveau siège de l'UPU, par un don de 1 million de francs à fonds perdu et en mettant à la disposition de l'Union une parcelle située à l'endroit nommé «Oberes Murfeld» contre le paiement symbolique d'un droit de superficie (1 franc par année pendant 100 ans).

Les obligations liant les parties en question, à savoir la Confédération, le canton et la ville de Berne, ainsi que l'UPU, sont énumérées dans un document intitulé «Contrat entre le Conseil fédéral suisse, le Conseil exécutif du Canton de Berne, le Conseil communal de la Ville de Berne, d'une part, et l'Union postale universelle, d'autre part, relatif à la construction d'un nouveau bâtiment de siège pour l'Union postale universelle». Ce contrat fut signé le 2 juillet 1969. Les conditions de remboursement du prêt de la Confédération y sont mentionnées avec précision: le taux d'intérêt applicable peut être porté à 3½ pour cent au cas où la Confédération serait amenée à émettre pour son propre compte un emprunt dont le taux d'intérêt serait 5 pour cent ou davantage. Il s'agit là d'une reprise des conditions figurant dans les contrats conclus alors entre la FIPOI et les organisations internationales. Durant les mois précédant la signature du contrat, l'UPU

<sup>1)</sup> FF 1968 I 25

<sup>2)</sup> Il s'agit là d'un trait commun aux arrêtés fédéraux en matière de prêts à la FIPOI. On se limite à mentionner qu'il s'agit de prêts «portant intérêt et amortissables».

<sup>3)</sup> FF 1967 I 1141

<sup>4)</sup> Il y avait toutefois des exceptions à la règle générale. Le message du 5 juin 1967 en contient deux: le prêt de 61 millions de francs à l'ONU était accordé à 3 pour cent et remboursable en dix ans, assorti d'un don de 4 millions de francs, alors que pour le prêt à l'Organisation météorologique mondiale (OMM), la durée de remboursement n'était pas encore fixée au moment de la rédaction du message (30 ou 40 ans). Finalement, un remboursement sur 30 ans fut choisi.

s'était opposée à l'inclusion de cette disposition particulière. Le Conseil fédéral avait alors justifié la nécessité d'inclure cette clause d'exception dans le contrat avec l'UPU en invoquant le principe de l'égalité de traitement entre toutes les organisations intergouvernementales établies en Suisse.

En 1971, l'UPU a commencé à rembourser le prêt en question, dont le niveau définitif – 18 189 083 francs – était resté inférieur au plafond autorisé. L'UPU rembourse le prêt par le versement d'annuités constantes d'un montant de 786 903 francs (y compris un intérêt de 3%). Au 1<sup>er</sup> janvier 1996, la valeur future du prêt s'élevait à 11 803 545 francs (amortissement et intérêt sur le solde du prêt). A cette date, l'UPU avait versé 25 des 40 annuités. Aux conditions définies à l'époque, le prêt serait amorti en 2010.

## **22      Modification des conditions de remboursement du prêt accordé à l'UPU**

Comme le prêt à l'UPU avait été accordé en dehors du cadre de la FIPOI, il n'est pas touché par la décision des Chambres fédérales du 18 juin 1996<sup>1)</sup> concernant la modification des conditions de remboursement des prêts accordés à la FIPOI.

Toutefois les conditions de remboursement du prêt à l'UPU à Berne ne sauraient être considérées indépendamment de celles en vigueur à la FIPOI à Genève. C'est, en effet, la Confédération suisse qui avait à l'époque imposé à l'UPU, en vertu du principe de l'égalité de traitement entre organisations intergouvernementales établies en Suisse, des conditions identiques à celles appliquées dans le contexte de la FIPOI.

Par analogie aux dispositions contenues dans la décision des Chambres fédérales du 18 juin 1996, le Conseil fédéral vous propose, d'une part, de supprimer l'intérêt de 3 pour cent à percevoir sur le solde du prêt accordé à l'UPU et, d'autre part, de prolonger de dix ans la durée totale de remboursement de ce prêt. Celle-ci passerait ainsi de 40 à 50 ans.

## **23      Rétroactivité au 1<sup>er</sup> janvier 1996**

En vue de respecter le principe de l'égalité de traitement entre organisations internationales de même nature, le Conseil fédéral vous propose en outre d'aligner l'entrée en vigueur des nouvelles conditions sur celle de l'arrêté fédéral du 18 juin 1996<sup>1)</sup> concernant la modification des conditions de remboursement des prêts accordés à la FIPOI. Cet arrêté est entré en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1996.

Afin de faciliter la procédure comptable, le Conseil fédéral a autorisé, le 9 décembre 1996, l'UPU à verser provisoirement une annuité réduite pour 1996. Celle-ci correspond à l'amortissement, sans intérêt et sur une période restante de 25 ans, du solde du prêt. Ce faisant, le Conseil fédéral a expressément réservé la

<sup>1)</sup> FF 1996 III 110

décision des Chambres fédérales quant au montant définitif de l'annuité pour 1996.

Cette manière de procéder a été choisie afin d'éviter, au cas où les Chambres fédérales se rallieraient à la proposition du Conseil fédéral, que la Confédération n'ait rembourser à l'UPU, en 1997, des fonds qu'elle aurait perçus en trop du fait du versement de l'annuité 1996 selon les anciennes conditions.

## **24 Conséquences pour le prêt en cours**

Si vous approuvez le projet d'arrêté fédéral qui est soumis à votre considération, l'annuité que l'UPU verse à la Confédération passera de 786 903 francs à 375 760 francs, ce qui correspond à une réduction de 411 143 francs, soit 52 pour cent<sup>2)</sup>. Cette annuité sera versée pendant 25 ans, soit jusqu'en 2020.

Cette réduction de l'annuité provient de la suppression de l'intérêt sur le solde du prêt qui a été jusqu'à présent perçu, ainsi que de la prolongation de dix ans de la durée de remboursement du prêt.

Lorsque vous aurez donné votre approbation au projet d'arrêté fédéral joint à ce message, le Conseil fédéral communiquera à l'UPU les nouvelles conditions de remboursement du prêt par échange de lettres.

## **3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

### **31 Conséquences financières**

Afin de mesurer les conséquences financières découlant de la mise en œuvre du projet d'arrêté fédéral soumis à votre approbation, il y a lieu de comparer les soldes actualisés à 5 pour cent du prêt accordé à l'UPU. Si l'Union devait continuer à rembourser ce prêt aux anciennes conditions (3%/40 ans), le solde s'élèverait, au 1<sup>er</sup> janvier 1996, à 8 167 784 francs. Aux nouvelles conditions, le même solde s'élèvera à 5 295 941 francs. La différence est donc de 2 871 843 francs, ce qui correspond à une réduction de 35 pour cent. Autrement dit, pour le prêt en question, le passage aux nouvelles conditions de remboursement entraînera pour la Confédération une diminution de recettes de 2,9 millions de francs<sup>1)</sup>.

La perte annuelle de recettes s'élèvera à 411 143 francs jusqu'en 2010. Toutefois les remboursements se poursuivront entre 2011 et 2020 au rythme de 375 760 francs par année, alors que, si les anciennes conditions étaient restées en vigueur, le remboursement du prêt aurait été terminé en 2010.

### **32 Application du frein aux dépenses**

Les prêts octroyés à des conditions préférentielles et les prestations à fonds perdu sont des aides financières aux termes de l'article 3, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1).

<sup>1)</sup> Voir appendice 2.

Le projet d'arrêté fédéral simple proposé n'est pas soumis, de l'avis du Conseil fédéral, au frein aux dépenses dans la mesure où il ne concerne ni un crédit d'engagement ni un plafond de dépenses.

### **33 Effets sur l'état du personnel**

L'arrêté fédéral proposé n'aura pas d'effet sur l'état du personnel de la Confédération.

### **34 Conséquences pour les cantons et les communes**

L'exécution de l'arrêté fédéral incombe exclusivement à la Confédération et n'entraînera donc aucune charge pour les cantons et les communes.

## **4 Programme de la législature**

Ce message aux Chambres ne figure pas dans le rapport du Conseil fédéral du 18 mars 1996 sur le programme de la législature 1995–1999 (FF 1996 II 289). Les dispositions du projet d'arrêté fédéral soumis à votre approbation sont devenues nécessaires à la suite de l'adoption des nouvelles conditions de remboursement des prêts accordés à la FIPOI par les Chambres fédérales, le 18 juin 1996.

## **5 Bases juridiques**

### **51 Constitutionnalité**

L'Assemblée fédérale (ou le Conseil fédéral sous réserve de la compétence budgétaire des Chambres fédérales) peut, selon la pratique en vigueur, 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 (voir FF 1991 IV 589, 1993 II 1045). Tel fut le cas pour le prêt accordé à l'UPU en 1967 dont il s'agit maintenant de modifier les conditions. Tel est également le cas de l'arrêté fédéral soumis aujourd'hui à votre approbation.

### **52 Forme de l'acte à adopter**

Le Conseil fédéral vous propose – conformément à la pratique (voir FF 1993 I 1141, 1994 III 1033 et 1994 V 269) – de modifier les conditions du prêt accordé à l'UPU en adoptant un arrêté fédéral simple, en vertu de l'article 8 de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). Cet arrêté fédéral n'est pas sujet au référendum facultatif.

## *Appendices*

- 1 Liste des abréviations
- 2 Tableau montrant les conséquences financières résultant d'une modification des conditions de remboursement du prêt accordé à l'UPU

## Liste des abréviations

|       |                                                                                   |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| BIT   | Bureau international du travail                                                   |
| BRI   | Banque des règlements internationaux                                              |
| CICR  | Comité international de la Croix-Rouge                                            |
| FIPOI | Fondation des immeubles pour les organisations internationales                    |
| OMM   | Organisation météorologique mondiale                                              |
| OMPI  | Organisation mondiale de la propriété intellectuelle                              |
| OMS   | Organisation mondiale de la santé                                                 |
| OTIF  | Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires |
| UIT   | Union internationale des télécommunications                                       |
| UPU   | Union postale universelle                                                         |

N39111

**Tableau montrant les conséquences financières résultant  
d'une modification des conditions de remboursement  
du prêt accordé à l'UPU**

Capital initial: 18 189 083 francs

Début du remboursement: 1971

Fin du remboursement, selon les anciennes conditions: 2010

Fin du remboursement, selon les nouvelles conditions: 2020

| Conditions de remboursement<br>au 1 <sup>er</sup> janvier 1996 | 3%, 40 ans     | 0%, 50 ans    | Différence    |
|----------------------------------------------------------------|----------------|---------------|---------------|
| Annuité                                                        | 786 903 fr.    | 375 760 fr.   | 411 143 fr.   |
| Durée restante                                                 | 15 ans         | 25 ans        | 10 ans        |
| Valeur future du prêt                                          | 11 803 545 fr. | 9 394 000 fr. | 2 409 545 fr. |
| Valeur actuelle<br>(dépréciation à 5%)                         | 8 167 784 fr.  | 5 295 941 fr. | 2 871 843 fr. |

N39111

**Arrêté fédéral  
concernant la modification des conditions  
de remboursement du prêt accordé en 1967  
à l'Union postale universelle (UPU) à Berne**

*Projet*

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 12 février 1997<sup>1)</sup>,  
arrête:*

**Article premier**

<sup>1</sup> La Confédération renonce à l'intérêt sur le solde du prêt accordé par l'arrêté fédéral du 19 décembre 1967<sup>2)</sup> à l'Union postale universelle (UPU) à Berne, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1996.

<sup>2</sup> La durée de remboursement de ce prêt est prolongée de dix ans.

**Art. 2**

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

N39111

<sup>1)</sup> FF 1997 II 513

<sup>2)</sup> FF 1968 I 25

## **Message concernant la modification des conditions de remboursement du prêt accordé en 1967 à l'Union postale universelle (UPU) à Berne du 12 février 1997**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1997             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 2                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 13               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | 97.014           |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 08.04.1997       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 513-524          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 108 970       |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.