

Message

concernant les aides financières à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève ainsi que la modification des conditions de remboursement des prêts accordés à la FIPOI

du 1^{er} mai 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation deux projets d'arrêté fédéral. Le premier projet prévoit que la Confédération peut accorder des prêts à Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) et que ces prêts sont accordés sans intérêts et doivent être remboursés dans un délai de 50 ans au plus. Il précise en outre que la Confédération peut accorder, dans des cas exceptionnels, à la FIPOI des contributions à fonds perdu. Le deuxième projet d'arrêté fédéral vise à appliquer ces conditions de remboursement également aux prêts qui ont déjà été accordés à la FIPOI, mais dont le remboursement n'est pas encore terminé.

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

1^{er} mai 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Le rôle de la Suisse comme Etat hôte d'organisations et de conférences internationales constitue une composante importante de la politique étrangère suisse. Pour répondre aux besoins en locaux des organisations intergouvernementales qui ont leur siège à Genève ou qui y tiennent des conférences internationales, la Confédération, dans le cadre de sa politique traditionnelle d'accueil, met à leur disposition, à des conditions aussi favorables que possible, les bâtiments nécessaires, en principe par l'intermédiaire de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI).

Les conditions de remboursement pour les prêts FIPOI ont été définies dans les années soixante, au moment de la création de la fondation. Elles ne constituent plus aujourd'hui un attrait suffisant pour les organisations internationales établies à Genève. Afin de renforcer la compétitivité de Genève à un moment où la concurrence internationale entre Etats hôtes existants et potentiels est particulièrement vive, il y a lieu de diminuer les charges immobilières des organisations internationales, qu'elles soient propriétaires ou locataires.

Le premier projet d'arrêté fédéral soumis à votre approbation prévoit que la Confédération peut accorder des prêts à la FIPOI. Ces prêts sont accordés sans intérêts et doivent être remboursés dans un délai de 50 ans au plus. Dans des cas exceptionnels, la Confédération peut aussi accorder à la FIPOI des contributions à fonds perdu.

Dans le deuxième projet d'arrêté fédéral soumis à votre approbation, le Conseil fédéral vous propose de supprimer les intérêts perçus sur les soldes des prêts accordés à ce jour dans le cadre de la FIPOI. Ces intérêts s'élèvent actuellement à 3 pour cent. Le Conseil fédéral vous propose en outre d'uniformiser – hormis de rares exceptions – la durée de remboursement de ces prêts à 50 ans. Une fois décidées, ces mesures s'appliqueront à tous les prêts qui ont été octroyés dans le cadre de la FIPOI et dont le remboursement n'est pas encore terminé. Il est prévu que les nouvelles conditions entrent en vigueur, de manière rétroactive, au 1^{er} janvier 1996.

Les conséquences financières découlant, pour la Confédération, de l'application du premier projet d'arrêté fédéral ne peuvent pas être chiffrées à l'avance. Celui-ci n'entraîne à lui seul pas de dépenses de la Confédération. L'octroi et le montant des aides financières à la FIPOI devront dans tous les cas faire l'objet d'une demande spécifique aux Chambres. La réalisation des propositions contenues dans le second projet d'arrêté fédéral joint à ce message se soldera par une perte globale de recettes de l'ordre de 167 millions de francs, valeur actualisée à 5 pour cent.

1 Introduction

11 Le rôle international de Genève

Depuis plus d'un siècle, Genève est le siège d'organisations et d'institutions internationales. Les premières à s'y établir, après la fondation du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en 1863, œuvraient pour la plupart dans le domaine humanitaire. Après la Première Guerre mondiale, la vocation internationale de la ville s'est diversifiée, grâce à la présence de la Société des Nations et du Bureau international du travail. Depuis 1946, l'implantation de l'Office de l'Organisation des Nations Unies à Genève et de nombreuses autres organisations internationales a fait de cette ville un centre important de la coopération intergouvernementale et un carrefour de rencontres internationales, principalement dans les domaines de la protection de la vie et des droits de l'homme (humanitaire, santé, environnement), du monde du travail et de l'économie, des connaissances et de la communication ainsi que de la promotion de la paix et du droit.

Outre l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) et certains organes subsidiaires de l'ONU¹⁾, cette ville abrite la plupart des organisations spécialisées du système des Nations Unies – BIE/UNESCO, OIT, OMM, OMPI, OMS, UIT, UPOV²⁾ –, de nombreuses autres organisations intergouvernementales (OMC, CERN, APEF, AELE, OIPC, OIM, OICR, notamment), ainsi que plus d'une centaine d'organisations internationales non gouvernementales.

A la fin mars 1995, 147 missions permanentes d'Etats membres de l'ONU, délégations et bureaux d'observateurs étaient établis auprès du siège de l'ONU à Genève. En outre, neuf Etats avaient décidé d'ouvrir une mission séparée auprès de l'OMC, et onze Etats une mission séparée auprès de la Conférence du désarmement à Genève. 27 526 personnes étaient employées, en mars 1995, dans le secteur international (missions permanentes, organisations intergouvernementales et principales organisations non gouvernementales). Selon une étude publiée par le service de statistique de Genève en octobre 1995, les organisations intergouvernementales et les principales organisations non gouvernementales ont dépensé 3,272 milliards de francs en 1994 pour des biens et des services, des

¹⁾ Le siège principal de l'ONU est à New York. Les organes suivants sont regroupés à Genève: la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Centre du Commerce international CNUCED/GATT (CCI), la Commission économique pour l'Europe (CEE/ONU), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Bureau du Coordinateur des Nations Unies pour l'aide en cas de catastrophes (UNDRO) du Département des affaires humanitaires (DAH), la Conférence du désarmement, le Haut Commissariat pour les droits de l'homme, la Commission du droit international (CDI), le bureau régional pour l'Europe du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ainsi que divers centres de recherches (tels que UNIDIR, UNRISD), le Centre sur les sociétés transnationales et le Centre pour la science et la technique au service du développement.

²⁾ Pour les abréviations cf. appendice 1.

équipements divers, des travaux d'entretien et de construction et sous forme de salaires. Sur cette somme, 2,241 milliards de francs représentent le coût salarial total, dont 1,606 milliard a été versé en salaires nets, le reste en cotisations sociales. A titre de comparaison, la somme des salaires versés dans le canton de Genève, organisations intergouvernementales exceptées, est estimée à 13,342 milliards de francs en 1994. Malgré le fait que de nombreux fonctionnaires des organisations intergouvernementales résident en France voisine (47,5%) et qu'une grande part de la masse salariale est donc dépensée à l'extérieur du canton de Genève, l'apport économique du secteur international ne doit pas être minimisé. Sur les 2,8 milliards de francs dépensés par les organisations intergouvernementales, 1,6 milliard de francs revient à la Suisse sous forme de salaires versés à des personnes résidant en Suisse ou sous forme d'achats de biens et services. 67 863 experts et délégués ont participé aux 1526 rencontres internationales (congrès, sessions) qui ont été organisées en 1994 par les seules organisations intergouvernementales. Selon des estimations, près de 40 pour cent des nuitées de l'hôtellerie genevoise sont dues aux séjours des délégués et des experts.

Le nombre des personnes actives dans le secteur international, les dépenses effectuées par les fonctionnaires internationaux ou l'intense activité en matière de conférences internationales ne représentent que quelques-uns des aspects de la Genève internationale. D'autres facteurs entrent en ligne de compte si l'on veut mesurer ce que signifie la présence à Genève des organisations internationales pour la Suisse et comment elle influe sur la façon dont notre pays est perçu dans le monde. Du fait de la Genève internationale, la Suisse est aujourd'hui encore considérée par la majorité des Etats comme un endroit propice à la coopération entre les nations et comme un havre de paix. Aussi notre disponibilité et notre volonté d'accueil active à l'égard des organisations internationales sont-elles considérées comme un élément indispensable de notre politique extérieure, elle-même l'un des piliers de notre politique de sécurité.

12 La Genève internationale en tant qu'instrument de la politique étrangère de la Suisse

En tant que centre d'importantes négociations multilatérales, Genève reste l'instrument essentiel de notre politique d'Etat hôte. Le Conseil fédéral et le Parlement ont souligné à maintes reprises que la Suisse entendait par là contribuer utilement au bon fonctionnement de la coopération internationale, promouvoir la tolérance entre les peuples et faciliter la solution pacifique des différends.

Le rôle précieux que joue la Genève internationale pour la politique étrangère de la Suisse est reconnu dans le rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature 1991-1995 et dans le rapport du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90. Celui-ci énumère les cinq objectifs de la politique extérieure de notre pays: le maintien et la promotion de la sécurité et de la paix, l'engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit, l'accroissement de la prospérité commune, la promotion de la cohésion sociale, la préservation du milieu naturel. Dans tous ces domaines, la Suisse collabore activement avec les autres Etats, que ce soit au

travers des organisations internationales dont elle est membre ou par d'autres canaux. Dans le cadre de sa politique de disponibilité et d'accueil, la Suisse offre en outre régulièrement ses bons offices et fournit les infrastructures nécessaires pour l'hébergement d'un secrétariat exécutif ou d'une commission indépendante ou encore pour la tenue de conférences internationales.

La politique d'Etat hôte permet également aux plus hauts responsables politiques de ce pays de rencontrer, souvent en marge des discussions officielles ayant lieu à Genève ou lors d'échanges de vues informels, leurs homologues étrangers ou des personnalités influentes. Une part non négligeable des contacts que la Suisse a eus avec l'étranger n'a été possible que grâce à cet environnement tout particulier que constitue la Genève internationale.

D'un côté, on ne peut s'empêcher de constater que le rôle de Genève en tant qu'instrument pour maintenir des liens avec d'autres pays prend toujours davantage d'importance à un moment où la Suisse ne dispose que d'un statut d'observateur aux Nations Unies et où elle cherche sa voie en matière d'intégration européenne. De l'autre côté, il faut se rendre compte que la conduite de notre politique d'Etat hôte est devenue plus difficile précisément à cause de la non-appartenance de notre pays à certaines organisations majeures de la coopération internationale ou régionale. Ainsi, la Suisse peut-elle de moins en moins compter sur des liens privilégiés ou s'appuyer sur un groupe significatif d'Etats pour assurer la réussite des campagnes diplomatiques indispensables en vue de consolider Genève comme l'un des premiers centres de la coopération internationale. Ces campagnes sont pourtant plus importantes que jamais dans la mesure où la Genève internationale est aujourd'hui soumise à une rude concurrence de la part d'autres villes.

13 De nouveaux défis pour la Genève internationale

Le renouveau de la coopération multilatérale, suite à l'amélioration du climat international intervenue à la fin des années quatre-vingt, a eu pour conséquence une augmentation sensible non seulement des tâches mais également des effectifs des organisations internationales existantes. Il a aussi entraîné la tenue de toute une série de grandes conférences thématiques sous l'égide des Nations Unies et la création de nouveaux organes chargés de la mise en œuvre et de la vérification des engagements pris. A première vue, le renforcement de la coopération entre Etats était donc susceptible d'augmenter encore le rayonnement de Genève sur la scène internationale. Or, en réalité, on a surtout dû constater que la situation privilégiée de Genève était de plus en plus contestée en raison de l'accroissement de la compétition entre les quelques rares Etats hôtes établis de longue date – dont la Suisse – et ceux, nombreux, qui voudraient le devenir.

En effet, durant plus de quarante ans, dans un monde caractérisé par la bipolarité entre l'Est et l'Ouest, Genève a souvent été le choix naturel pour l'implantation d'une nouvelle organisation internationale. Depuis la fin de la guerre froide, d'autres Etats et d'autres villes ont annoncé leur disponibilité à accueillir des organisations internationales nouvellement créées, voire leur volonté d'obtenir des organisations déjà installées ailleurs. La concurrence accrue dans le domaine de l'Etat hôte s'est fait sentir pour la première fois en 1992, lorsque la com-

munauté internationale a exprimé sa préférence pour La Haye en tant que siège de l'Organisation pour le contrôle des armes chimiques.

Le départ d'une grande organisation internationale a, jusqu'à présent, pu être évité. De même, le choix, en 1994, de Genève comme siège de l'Organisation mondiale du commerce (OMC, qui a succédé au GATT) a été très important pour conserver l'attrait de la ville en tant que centre de la coopération internationale. Ce succès n'a toutefois été possible que grâce à d'importants engagements de la Confédération, que vous avez approuvés par la suite³⁾, et aux efforts supplémentaires consentis par le canton de Genève. Cependant, depuis plusieurs mois, un certain nombre de décisions en matière d'installation d'organismes internationaux établis de manière définitive ou provisoire à Genève ont démontré que la compétition dans ce domaine devenait de plus en plus rude.

Trois secrétariats intérimaires issus des discussions de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio en juin 1992, ont été installés à Genève en 1993. Il s'agissait des secrétariats des Conventions sur les changements climatiques, sur la diversité biologique et sur la désertification. Le nombre important d'organismes intergouvernementaux et d'organisations non gouvernementales déjà présents à Genève et œuvrant dans le domaine de l'environnement ainsi que les synergies qui en résultent, la représentation quasi universelle des Etats sur place par des missions permanentes, l'excellence des infrastructures et des services disponibles de même que la qualité de vie avaient, à ce moment-là, plaidé en faveur de Genève. La tâche de ces trois secrétariats a effectivement été facilitée par ces facteurs et la plupart des Etats Parties ont souligné que Genève constituait, du point de vue technique, le meilleur choix. D'autres facteurs – politiques et financiers – ont toutefois pesé plus lourd que les avantages indéniables pour le fonctionnement de ces secrétariats lorsque les Etats Parties à la Convention sur les changements climatiques ont décidé, en avril 1995, d'établir le secrétariat de la Convention à Bonn et au moment où, en novembre 1995, le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique a été définitivement attribué à Montréal⁴⁾. Ces décisions de transférer dans d'autres villes des entités de la coopération internationale déjà établies à Genève – de manière provisoire, certes – démontrent clairement qu'il devient de plus en plus difficile de promouvoir Genève en tant que centre d'accueil d'organisations internationales. Le transfert du Programme des Volontaires des Nations Unies de Genève à Bonn, décidé au début 1995, constitue un signal plus préoccupant encore: des organisa-

³⁾ Arrêté fédéral concernant le financement d'un don à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève en vue de la construction d'une nouvelle salle de conférences au Centre William Rappard (CWR) du 13 mars 1995 (FF 1995 II 443), arrêté fédéral concernant une aide financière à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève, destinée au financement des frais d'entretien et d'exploitation de la nouvelle salle de conférences au Centre William Rappard (CWR) du 24 mars 1995 (FF 1995 II 431), arrêté fédéral concernant la transformation en don du solde des prêts consentis à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) pour le Centre William Rappard (CWR) du 6 octobre 1995, arrêté fédéral concernant la prise en charge de l'entretien périodique du Centre William Rappard du 6 octobre 1995 (FF 1995 IV 559).

⁴⁾ Pour ce qui est de la troisième Convention mentionnée, une décision sur l'emplacement permanent de son secrétariat sera prise début 1997.

tions implantées de longue date à Genève risquent de répondre à l'appel d'autres Etats désireux d'accueillir eux aussi des organismes de la coopération internationale.

14 La définition d'une nouvelle stratégie pour la Genève internationale

Attirer l'attention des Etats sur les avantages d'une concentration en un seul endroit du plus grand nombre possible d'organisations internationales actives dans un domaine déterminé et poursuivre nos efforts en vue d'augmenter encore l'attrait matériel qu'il peut y avoir pour une organisation internationale de demeurer à Genève: tels sont les principaux moyens dont nous disposons pour promouvoir et défendre la Genève internationale, compte tenu des limites qui nous sont imposées sur le plan politique. Il faut cependant reconnaître que les Etats ne décident plus de l'établissement d'une organisation internationale en fonction de critères rationnels uniquement. Comme on vient de le voir, les arguments traditionnellement avancés par la Suisse en faveur de Genève ne font plus forcément le poids. A cela s'ajoute le fait que du temps des grandes divisions entre deux blocs idéologiques, politiques et militaires, la neutralité de la Suisse constituait un atout non négligeable en faveur de Genève. Aujourd'hui, en revanche, dans un monde caractérisé, d'une part, par l'ouverture et la recherche de solutions globales à des problèmes communs à tous les Etats et, d'autre part, par une redistribution des cartes entre les grands acteurs économiques et politiques de ce monde, de nouveaux pays aspirent à recevoir des organisations internationales. Leurs revendications sont d'autant plus facilement entendues qu'ils sont souvent en mesure de proposer des offres attractives sur le plan financier et que leur engagement en faveur de la coopération entre Etats ou le niveau de leur aide au développement les prédestinent mieux que la Suisse à obtenir les faveurs d'une majorité d'autres pays.

Le choix du siège des organisations internationales dépend aujourd'hui, et pour un certain temps encore, des options politiques motivées par la volonté de mieux tenir compte de l'engagement de certains Etats dans une organisation internationale ou un domaine d'activités précis. De même, les considérations financières deviennent de plus en plus importantes au moment où le système des Nations Unies et ses Etats membres affrontent une crise budgétaire d'une ampleur sans précédent.

A plus long terme, l'argumentation défendue par la Suisse devrait cependant porter des fruits. Le Conseil fédéral est en effet convaincu que les Etats reviendront, après avoir décidé de disperser les organisations internationales dans le monde, vers une conception plus classique qui reconnaît les avantages d'une concentration des instruments de la coopération internationale en un nombre restreint d'endroits disposant d'une masse critique. En attendant ce revirement de situation, il faut donc veiller à ce que la position de Genève comme centre international ne soit pas durablement affaiblie par le départ d'une des grandes organisations qui y sont actuellement établies. L'amélioration continue des conditions d'accueil constitue sans aucun doute la pièce maîtresse d'une stratégie de consolidation. Les mesures prises récemment en matière de privilèges, immu-

nités et facilités conférés aux organisations internationales et aux fonctionnaires internationaux ainsi qu'aux missions permanentes et à leurs membres couvrent un aspect important des conditions d'accueil. L'abaissement des coûts doit être le deuxième objectif qu'il est primordial d'atteindre. La force du franc suisse et le coût de la vie élevé ne jouent actuellement pas en faveur de Genève, d'où l'urgence qu'il y a à mettre en œuvre des solutions pratiques permettant aux organisations internationales de diminuer les frais relatifs à leur localisation à Genève. En premier lieu figurent, dans ce domaine, les frais de location des immeubles administratifs ou, dans les cas où les organisations sont propriétaires de leurs locaux, les charges liées au remboursement des prêts qu'elles ont obtenus de la Confédération par l'intermédiaire de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales.

Le Conseil fédéral et le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève sont conscients du fait que le choix de Genève comme siège d'institutions au service de la coopération multilatérale et comme lieu de grandes conférences internationales ne va plus de soi. C'est pourquoi ils ont décidé, le 11 janvier 1995, de constituer un groupe de travail à haut niveau chargé d'analyser la situation, de déterminer une stratégie pour les années à venir et de réfléchir aux meilleurs moyens de consolider la place de Genève dans un contexte de compétition croissante entre Etats hôtes. Le groupe permanent conjoint Confédération – canton de Genève sur les priorités de la Genève internationale a élaboré un premier rapport qui a été discuté lors d'une rencontre entre délégations du Conseil fédéral et du Conseil d'Etat genevois, le 29 août 1995. Le Conseil fédéral a approuvé ledit rapport et les recommandations qu'il contient, notamment dans le domaine des prêts FIPOI, lors de sa séance du 2 octobre 1995. Le présent message est une des conséquences de l'adoption dudit rapport.

2 La FIPOI

2.1 Historique

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. arrêt 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. Confédération et canton délèguent chacun trois représentants au Conseil de fondation. La FIPOI est placée sous le contrôle de l'autorité de surveillance des fondations de la Confédération et des contrôles des finances fédéral et cantonal.

La FIPOI a été fondée pour soutenir le rôle de Genève en tant que centre de rencontres internationales. Selon ses statuts, elle a pour but de mettre à disposition des organisations intergouvernementales qui ont leur siège à Genève ou qui y tiennent des conférences internationales des immeubles situés dans le canton de Genève. Elle peut financer la construction d'immeubles. Elle peut également louer, acheter ou administrer elle-même des bâtiments, ou encore en faciliter l'achat, la construction ou la transformation pour les organisations internationales, au moyen de crédits accordés à des conditions de faveur.

Actuellement, les moyens nécessaires à ces activités sont mis à la disposition de la FIPOI, en fonction des besoins, sous la forme de prêts de la Confédération ou du canton de Genève portant intérêt et remboursables, de dons ou de terrains. Selon les indications contenues dans le rapport de gestion 1994 de la FIPOI, les prêts que la Confédération a accordés de 1966 au 31 décembre 1994 s'élèvent à 669 millions de francs. Le montant total des prêts transformés en dons⁵⁾ s'élève, à ce jour, à 126,5 millions de francs. A la fin de 1994, la FIPOI avait déjà remboursé à la Confédération 377,6 millions de francs, intérêts et amortissements compris. Le canton de Genève a accordé des prêts et des dons pour un peu plus de 11 millions de francs. Il met en outre à la disposition des organisations internationales les terrains de constructions en droit de superficie à titre onéreux ou gratuit selon les cas. La valeur global et non actualisée des terrains achetés entre 1960 (OMS) et 1986 (FIPOI-Montbrillant) s'élève à environ 126 millions de francs.

Les prêts à la FIPOI en vue du financement des travaux de construction, de l'achat ou servant à la location d'immeubles pour les organisations internationales ont jusqu'à présent toujours été consentis à des taux d'intérêt de 3 pour cent par an. Ce taux d'intérêt avait été choisi pour aménager des conditions générales favorables aux organisations internationales sises à Genève. Sans être trop faible, il ne se rapprochait pas trop non plus des taux d'intérêt du marché. Les conditions générales prévoyaient que si les taux d'intérêt afférents aux emprunts de la Confédération dépassaient pendant une année la limite de 5 pour cent en moyenne, les taux d'intérêt des prêts FIPOI pourraient être portés à 3,5 pour cent pendant la période correspondante. En pratique, il n'a jamais été nécessaire de recourir à cette clause.

Entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et la création de la FIPOI en 1964, les autorités fédérales et cantonales genevoises avaient accordé des prêts à différentes organisations internationales pour plus de 110 millions de francs. Dans son message du 18 septembre 1964⁶⁾ sur la création de la FIPOI, le Conseil fédéral a indiqué avec précision les engagements consentis par la Confédération et le canton de Genève au cours des dix années précédentes. Ils s'élevaient, pour la Confédération, à 38,15 millions de francs en prêts et à 3,35 millions de francs à fonds perdu et, pour le canton de Genève, à 20,75 millions de francs en prêts et à 14,35 millions de francs à fonds perdu. Le Conseil fédéral avait en outre écrit dans ce même message:

⁵⁾ Contribution à fonds perdu de 3 millions de francs en faveur de l'ONU sur un prêt de 61 millions de francs (message du 5 juin 1967, FF 1967 I 1141), abandon du solde dû de 62 998 600 francs sur un prêt de 65 millions de francs pour le CICG (message du 11 juillet 1979, FF 1979 II 793), contribution à fonds perdu en faveur du CERN de 12 millions de francs (décision du Conseil fédéral du 30 mai 1973 basée sur le message du 28 avril 1971, FF 1971 I 937), don à l'Institut Henri-Dunant de 1,6 million de francs (message du 17 février 1971, FF 1971 441), don au CICR de 15,4 millions de francs (message du 30 janvier 1980, FF 1980 II 161), abandon du solde dû, au 31 décembre 1994, de 31 501 766 francs sur trois prêts consentis à la FIPOI en 1966, 1971 et 1974 pour l'acquisition et la rénovation du CWR (message du 12 juin 1995, FF 1995 III 1016). A la somme de 126,5 millions de francs, il convient d'ajouter le don de 31,2 millions de francs à la FIPOI en vue de financer la construction d'une nouvelle salle de conférences au Centre William Rappard (message du 19 septembre 1994, FF 1994 V 269).

⁶⁾ FF 1964 II 801

Ces mesures, comme celles qui furent prises autrefois pour le Palais des Nations, ont contribué à faire de Genève un des lieux préférés de rencontres internationales. C'est de Genève que se répandent en nombre croissant les impressions et les connaissances que l'on a de notre pays et de ses caractéristiques. Mais la présence des organisations internationales en Suisse nous offre également l'occasion d'affirmer notre volonté de vraie coopération internationale et de corriger les malentendus qui naissent du fait que nous n'appartenons pas aux Nations Unies.

La création de la FIPOI allait apporter un changement notable dans la politique de la Suisse en matière d'octroi de prêts aux organisations internationales. En effet, si ces prêts avaient auparavant été accordés sans intérêts, la nouvelle politique prévoyait un intérêt de trois pour cent. La révision de la pratique qui avait été suivie jusque-là était devenue nécessaire en raison du volume croissant des projets de construction pour les organisations internationales, de l'augmentation de l'indice des prix de la construction et de la plus forte implication de la Confédération dans ces projets. Le représentant du Conseil fédéral avait indiqué, lors de l'introduction du message devant les Commissions de politique étrangère, que la politique en matière d'intérêts de la Confédération ne devrait pas subir de modifications pendant un certain temps. Il avait également insisté sur le fait que la Suisse devait, compte tenu du rôle d'Etat hôte qui était le sien, subvenir aux besoins des organisations internationales aux conditions les plus favorables possibles. Aujourd'hui, trente ans plus tard, il faut bien admettre que la situation politique et économique globale a bien changé, ce qui a pour conséquence que la Genève internationale doit faire face à une concurrence très forte. Le coût de la vie est élevé à Genève. Cela constitue un handicap supplémentaire pour la ville du bout du lac, handicap que les coûts actuels à la charge des organisations internationales pour assumer leurs infrastructures contribuent à renforcer.

22 Importance de la FIPOI dans le cadre de notre politique d'Etat hôte

Subvenir aux besoins des organisations internationales en matière d'immeubles constitue l'un des instruments principaux de notre politique d'Etat hôte. La FIPOI joue un rôle de premier ordre lorsqu'il s'agit d'offrir des structures d'accueil et de travail permettant aux organisations internationales ainsi qu'aux fonctionnaires et délégués d'accomplir leur mission dans de bonnes conditions.

C'est ainsi que la Confédération a souvent accordé des prêts à la FIPOI pour assurer aux organisations internationales des conditions de travail appropriées. On citera à ce propos les messages⁷⁾ sur lesquels les Chambres fédérales se sont

⁷⁾ Messages des 18 septembre 1964 (en faveur de la FIPOI, du GATT et de l'AELE), 6 juin 1966 (OIT), 5 juin 1967 (ONU, UIT, OMM, UPU), 17 février 1971 (AELE, CIGC, OMPI, OIT), 1^{er} mai 1974 (CERN), 7 août 1974 (UIT, OIT, OMPI), 2 mars 1977 (OMPI), 25 mai 1983 (CIM), 5 mars 1984 (CERN), 27 novembre 1985 (UIT), 18 février 1987 (OMPI), 13 février 1989 (HCR), 17 février 1993 (CERN, OMM), 30 mai 1994 (GEC, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), 19 septembre 1994 (OMM, CWR): FF 1964 II 801, 1966 I 993, 1967 I 1141, 1971 I 441, 1974 I 1337, II 441, 1977 I 1296, 1983 II 1533, 1984 I 1233, 1985 III 449, 1987 I 804, 1989 I 1185, 1993 I 1141, 1994 II 1033 et 1994 V 269.

fondées pour adopter les arrêtés fédéraux autorisant des crédits d'engagement pour des prêts à la FIPOI. Comme on l'a vu plus haut (voir ch. 21), la Confédération a aussi renoncé partiellement ou totalement à l'amortissement et aux intérêts d'un prêt accordé dans le cadre de la FIPOI.

A l'avenir également, l'octroi d'un prêt FIPOI restera la règle lorsqu'une organisation internationale désire construire, agrandir ou transformer un bâtiment administratif ou bien encore si elle demande à louer des bureaux dans un immeuble appartenant à la FIPOI. La possibilité d'une transformation d'un prêt FIPOI en don demeure réservée à des situations exceptionnelles. Tel a été le cas, récemment, lorsqu'il s'est agi de définir les conditions d'accueil de l'OMC. Un effort particulier avait alors été fourni afin de maintenir à Genève l'organisation qui allait succéder au GATT implanté de longue date en Suisse. L'octroi de conditions spécifiques à l'OMC se justifie par le fait qu'il s'agit là d'une des plus importantes organisations internationales et qu'elle joue un rôle capital dans le développement du commerce mondial. En outre, son départ aurait eu des conséquences non négligeables pour une série d'autres organisations internationales établies à Genève et dont les activités sont étroitement liées aux siennes. L'importance de l'OMC pour maintenir la cohérence de l'ensemble de la Genève internationale a donc rendu nécessaire un geste exceptionnel de la Suisse.

Il est difficile de déterminer à ce stade quel pourrait être l'organisme international susceptible de bénéficier, dans les années à venir, d'un geste similaire qui irait au-delà de l'octroi classique d'un prêt FIPOI. A l'avenir également, le don d'un bâtiment devra rester une exception. Qu'il s'agisse d'un geste spécifique volontairement concédé par la Suisse en faveur d'une organisation internationale pour marquer l'attachement particulier de notre pays à son activité ou qu'il s'agisse d'un dernier recours pour éviter le départ d'une organisation internationale dont le maintien à Genève est déterminant pour la poursuite de notre politique d'Etat hôte, le don devra être utilisé avec une extrême précaution en raison des implications qu'un tel geste ne manquerait pas d'avoir sur l'ensemble des organisations internationales établies à Genève. Il faudra notamment veiller à ce qu'une telle mesure ponctuelle ne mette pas en danger la cohérence de notre politique d'Etat hôte.

Par ailleurs, le nombre élevé d'organisations intergouvernementales établies à Genève ne nous permet pas d'envisager aujourd'hui une généralisation de la pratique en vigueur dans certains autres pays hôtes et qui consiste à mettre gratuitement à leur disposition des locaux administratifs. Si les prêts actuellement en cours devaient être transformés en dons, il en résulterait une perte nominale de recettes de 1,2 milliard de francs durant les 99 prochaines années. Actualisée à cinq pour cent, cette perte se chiffrerait à un peu plus de 400 millions de francs.

23 Le système des prêts FIPOI

Pour la location des bâtiments dont elle est propriétaire, la FIPOI perçoit un loyer. Celui-ci comprend les charges financières proprement dites liées au remboursement des prêts consentis par la Confédération (annuités) ainsi que les montants destinés à la couverture du fonctionnement et de l'entretien des

bâtiments et, le cas échéant, la rente de superficie pour le terrain. Les organisations internationales qui sont propriétaires de leurs bâtiments remboursent leurs prêts par annuités payables en fin d'année civile. A cela s'ajoutent les frais d'entretien des immeubles qu'elles possèdent.

Une annuité comprend deux éléments: l'amortissement du prêt et les intérêts sur le solde du prêt. Les intérêts se réduisent d'une année à l'autre au fur et à mesure que le solde du prêt non remboursé diminue. En règle générale, les organisations internationales optent pour le système des annuités constantes parce qu'elles sont plus faciles à budgétiser. Dans ces cas-là, la diminution annuelle des intérêts est compensée par une augmentation correspondante de l'amortissement. Celui-ci est donc variable. En revanche, si le bénéficiaire du prêt opte pour le système des annuités variables, c'est l'amortissement qui est constant. L'annuité diminue alors chaque année, suivant ainsi la réduction continue des intérêts.

Au début de l'existence de la FIPOI, la durée de remboursement des prêts variait d'un cas à l'autre. Au fil des années, une pratique plus homogène s'est toutefois instaurée. Les prêts consentis par la FIPOI à une organisation internationale qui construisait elle-même un bâtiment devaient être remboursés en 40 ans tandis qu'un remboursement étalé sur 99 ans était accordé à la FIPOI lorsque celle-ci construisait un immeuble pour le louer ensuite à une organisation internationale.

3 Nouvelle définition des conditions de remboursement des prêts FIPOI

31 Suppression des intérêts sur les prêts FIPOI

Convaincu de la nécessité d'alléger les charges financières supportées par les organisations internationales pour le remboursement des prêts FIPOI et de donner un signe politique clair à l'égard de la communauté internationale, le Conseil fédéral vous propose de suivre les recommandations du groupe permanent conjoint Confédération – canton de Genève sur les priorités de la Genève internationale et de diminuer le taux d'intérêt des prêts de 3 à 0 pour cent. Autrement dit, il vous suggère de supprimer les intérêts sur les prêts accordés par la Confédération à la FIPOI ou, par l'intermédiaire de la FIPOI, aux organisations internationales établies à Genève.

Le groupe permanent conjoint Confédération – canton de Genève a étudié diverses autres variantes, en particulier celle d'un simple abaissement du taux d'intérêt à 1 pour cent. Cependant, il est apparu que seule la suppression des intérêts sur les prêts FIPOI entraînerait des réductions significatives des charges financières liées au remboursement des prêts. Par ailleurs, l'octroi de prêts sans intérêt sera à n'en pas douter perçu par la communauté internationale comme un geste important et novateur en matière de politique d'Etat hôte de la Confédération.

Pour les organisations internationales propriétaires de leur bâtiment, une suppression des intérêts entraînerait, en moyenne, une diminution de 29 pour cent des annuités. Dans le meilleur des cas, c'est-à-dire pour un prêt déjà accordé à 40 ans, mais dont le remboursement n'a pas encore commencé, cette réduction pourrait atteindre 42 pour cent. Pour les prêts que la Confédération a accordés à

la FIPOI pour des immeubles dont elle est propriétaire et qui ont actuellement une durée restante variant entre 72 et 99 ans, la réduction moyenne des annuités serait de 66 pour cent. Cette différence provient du fait que la bonification d'intérêt est plus importante pour un prêt accordé sur 99 ans que celle pour un prêt du même montant, mais qui doit être remboursé en 40 ans. Une réduction du taux d'intérêt – et à plus forte raison la suppression de tout intérêt – déploie des effets plus marqués sur un prêt à long terme.

32 Uniformisation de la durée de remboursement des prêts

Le phénomène observé dans le chapitre précédent, à savoir une réduction plus importante des charges liées au remboursement des prêts accordés à la FIPOI pour des immeubles dont elle est propriétaire par rapport aux prêts destinés aux organisations internationales, favorise les organisations locataires au détriment des organisations propriétaires de leurs locaux administratifs. Un tel traitement préférentiel des organisations locataires serait cependant contraire à la politique suivie dans le cadre de la FIPOI et qui consiste à favoriser l'accès à la propriété des organisations internationales.

Afin de réduire l'écart qui se creuserait entre les bénéfices que les organisations propriétaires de leur immeuble, d'une part, et les organisations locataires d'un bâtiment appartenant à la FIPOI, d'autre part, pourraient tirer de la diminution des charges financières résultant d'une suppression des intérêts, il convient d'uniformiser la durée de remboursement pour tous les prêts FIPOI. Là encore, le groupe permanent conjoint Confédération – canton de Genève sur les priorités de la Genève internationale a examiné plusieurs solutions au problème que pose le fait de ne pas trop raccourcir, d'un côté, la durée de remboursement des prêts accordés initialement pour une période de 99 ans afin de ne pas affaiblir outre mesure l'impact de la suppression des intérêts sur les annuités de ces prêts et de limiter, de l'autre côté, les pertes de recettes pour la Confédération qui sont inévitables si l'on prolonge trop la durée de remboursement applicable aux prêts accordés aux organisations internationales. Suivant les recommandations du groupe, le Conseil fédéral vous propose de fixer le nouveau délai de remboursement à 50 ans pour tous les prêts FIPOI en cours.

33 Conséquences pour les différents prêts en cours

331 Généralités

Si vous approuvez les deux projets d'arrêté fédéral qui sont soumis à votre considération, les mesures décrites aux chiffres 31 et 32 ci-dessus s'appliqueront donc, d'une part, aux prêts futurs qui seront accordés dans le cadre de la FIPOI, et d'autre part, aux prêts qui ont déjà été octroyés, mais dont le remboursement n'est pas terminé ou n'a pas encore commencé. Dans le cas des prêts déjà accordés, la mise en œuvre des mesures proposées permettra de réduire les annuités des organisations internationales propriétaires de leurs bâtiments de l'ordre de 42 pour cent, tandis que, pour les organisations locataires, les charges liées au remboursement des prêts accordés à la FIPOI diminueront de 38 pour cent en moyenne.

Douze prêts accordés par la Confédération à des organisations internationales par l'intermédiaire de la FIPOI sont concernés par les modifications proposées des conditions de remboursement⁸⁾. Il est prévu que les nouvelles conditions pour les prêts FIPOI soient applicables rétroactivement au 1^{er} janvier 1996. Dans la mesure où les organisations internationales versent les annuités relatives aux prêts FIPOI à la fin d'une année civile, les autorités suisses auront suffisamment de temps pour informer ces organisations des nouvelles dispositions que le Conseil fédéral soumet à votre approbation. La FIPOI fera alors connaître le nouveau montant de l'annuité et la durée restante du remboursement à chaque organisation internationale concernée.

En règle générale, la durée de remboursement de ces prêts, initialement fixée à 40 ans, sera augmentée de dix ans, ce qui correspond à une prolongation de 25 pour cent. Ces prêts concernent l'OMM, l'UIT, l'OMPI, l'OIM, le CERN et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Un autre prêt à l'UIT, accordé en 1975 pour 25 ans, verra lui aussi sa durée de remboursement prolongée de 25 pour cent; elle passera donc à 31 ans. Enfin, le prêt accordé en 1975 à l'OIT, d'une durée de 45 ans, sera prolongé de cinq ans uniquement.

Les prêts dont la durée restante est inférieure à dix ans au 1^{er} janvier 1996 ne seront pas prolongés. On part de l'idée que, pour des raisons de planification budgétaire, les organisations impliquées préfèrent rembourser dans les délais initialement prévus ces prêts, à savoir respectivement quatre et cinq ans, plutôt que d'étaler les paiements sur une quinzaine d'années encore. Il s'agit de prêts accordés en 1967 à l'OMM pour une durée de trente ans (début du remboursement en 1971) et à l'UIT pour une durée de 25 ans (début du remboursement en 1975). Comme pour l'ensemble des prêts FIPOI, les intérêts seront supprimés pour ces deux prêts.

Deux constructions sont en cours au 1^{er} janvier 1996: il s'agit du bâtiment administratif pour l'OMM pour lequel deux prêts d'un montant total de 79 millions de francs ont été alloués et de l'extension du siège de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour laquelle un prêt de 12,4 millions de francs a été octroyé. Les intérêts intercalaires n'étant plus comptabilisés à partir du 1^{er} janvier 1996, les montants définitifs de ces prêts seront légèrement moins élevés que ceux prévus dans les messages respectifs. Le remboursement de ces deux prêts commencera respectivement en 1997 et en 1998 seulement, et celui accordé au CERN pour le financement de la construction d'un nouveau bâtiment administratif (34,4 mio. de fr.) débutera dans le courant de 1996.

⁸⁾ Voir appendice 2 pour les détails.

333 Prêts accordés à la FIPOI pour des bâtiments dont elle est propriétaire

Cette catégorie comprend cinq prêts. Le projet d'arrêté fédéral qui est soumis à votre approbation prévoit, pour ces prêts également, que les nouvelles conditions FIPOI seront appliquées rétroactivement au 1^{er} janvier 1996. La FIPOI percevra donc des loyers dont le montant sera inchangé par rapport à la situation actuelle jusqu'au moment où vous aurez pris votre décision au sujet du second projet d'arrêté fédéral joint à ce message. La FIPOI tiendra alors compte des loyers perçus en trop et les portera en déduction sur les factures subséquentes.

La durée de remboursement des prêts en question sera ramenée de 99 ans à 50 ans. Dans la mesure où aucun de ces prêts ne court actuellement depuis plus de 27 ans, la durée restante de tous ces prêts coïncidera avec la nouvelle durée totale (50 ans).

Le prêt à la FIPOI relatif au financement de la construction du parking de la Place des Nations sera également soumis aux nouvelles dispositions. Etant donné que la quasi totalité des places de parc est louée à des organisations internationales et notamment à l'UIT dont le personnel ne dispose pas, contrairement à celui d'autres organisations, d'un parking souterrain intégré dans le bâtiment administratif du siège, il paraît équitable de soumettre également ce prêt aux nouvelles conditions FIPOI pour éviter que l'UIT ne soit pénalisée par rapport à d'autres organisations internationales. La baisse de l'annuité pour ce prêt ne sera en revanche pas répercutée sur le prix des abonnements privés.

Dans le cas du prêt à la FIPOI pour la construction du IAM, les intérêts intercalaires sont comptabilisés jusqu'au 31 décembre 1995. Le remboursement de ce prêt doit commencer dans le courant de 1996.

34 Portée des mesures proposées

Si la portée d'une diminution des taux FIPOI sur les organisations internationales concernées est réelle, elle ne doit cependant pas être surestimée. En effet, les coûts liés à l'hébergement de ces organisations ne constituent de loin pas le poste le plus important de leurs budgets administratifs. Les salaires du personnel y pèsent généralement bien plus lourd que les frais liés aux bâtiments. Dans ce domaine, Genève est pénalisée, on l'a déjà dit, par rapport à la plupart de ses concurrentes en raison du coût de la vie élevé et de la force actuelle du franc suisse. Cependant, on peut s'attendre à ce que toute mesure de l'Etat hôte en vue de réduire les charges administratives d'une organisation internationale soit bien accueillie par ses Etats membres.

La suppression des intérêts sur les prêts FIPOI constitue sans aucun doute une mesure importante. Il n'est toutefois pas sûr qu'elle soit de taille à répondre à tous les besoins des organisations internationales établies à Genève. A ce stade, il est pratiquement impossible de savoir si une suppression des intérêts sur les prêts FIPOI suffirait à retenir sur place une organisation internationale qui se verrait soudainement offrir un hébergement gratuit dans une autre ville. La Suisse devra

en tout cas continuer à faire preuve de flexibilité lorsqu'elle définira, développera et appliquera les conditions d'accueil des organisations internationales.

Les taux d'intérêt applicables aux prêts FIPOI ont été définis dans les années soixante. Pendant plusieurs décennies, ils ont correspondu aux besoins des organisations internationales. Aujourd'hui, en revanche, ces conditions n'assurent plus à Genève une force attractive suffisante. A une époque où les organisations internationales doivent faire face à d'importantes restrictions budgétaires et où la concurrence est vive entre différents Etats hôtes, il y a lieu d'améliorer encore les conditions d'accueil de ces organisations, notamment en abaissant leurs coûts de fonctionnement. La Suisse n'a aucune emprise sur les coûts salariaux des organisations internationales. En revanche, elle peut aider ces organisations à réaliser leurs objectifs budgétaires en prenant des dispositions qui leur permettent de diminuer les charges immobilières.

L'octroi de prêts sans intérêts est le meilleur moyen pour contenir les dépenses liées à l'hébergement des organisations internationales. Cette mesure constitue un retour à une pratique en vigueur avant 1964 et qui avait contribué à faire de Genève un important centre de la coopération internationale. Si le Conseil fédéral vous propose aujourd'hui de revenir aux prêts sans intérêts, ce n'est pas en vue d'augmenter encore le nombre des organisations internationales à Genève. Dans la situation de concurrence entre Etats hôtes que nous connaissons actuellement, une suppression des intérêts sur les prêts FIPOI ne constituerait d'ailleurs plus guère un argument suffisant à lui seul pour faire venir à Genève de nouvelles organisations internationales. L'objectif essentiel des mesures proposées est de maintenir à Genève les organisations qui y sont déjà établies. Au reste, le Conseil fédéral est conscient que ces mesures ne permettront pas d'éviter complètement le départ de certaines divisions administratives onusiennes actuellement installées à Genève. Dans le cadre de divers regroupements fonctionnels au sein des Nations Unies, il faudra au contraire s'attendre à ce que certaines unités quittent un jour Genève pour s'installer dans d'autres endroits. Dans le même ordre d'idées, un transfert à Genève d'autres entités installées ailleurs n'est évidemment pas exclu non plus, même si, en raison du facteur coût, un mouvement dans cette direction paraît actuellement moins évident.

En tant que membre de nombreuses institutions spécialisées du système des Nations Unies, la Suisse a un intérêt évident à ce que les sièges des différentes organisations onusiennes ne soient pas éparpillés à travers le monde. Or, ces organisations ne resteront probablement à Genève que si la Suisse est en mesure, à l'avenir également, d'offrir de bonnes conditions d'accueil et un cadre financier attrayant. La suppression des intérêts sur les prêts FIPOI constitue un élément important de cette stratégie. En approuvant les mesures qui font partie des projets d'arrêté fédéral joints à ce message, vous témoignerez de l'attachement que vous vouez à l'ensemble des organisations internationales établies à Genève et au maintien de cet important instrument de notre politique étrangère.

4 Apport du canton de Genève

Les représentants du canton de Genève au sein du groupe permanent conjoint sur les priorités de la Genève internationale ont fait part de leur volonté d'associer le

✚ canton aux efforts de la Suisse en vue d'abaisser le coût des infrastructures pour les organisations internationales établies sur le sol genevois. La plupart des terrains sont aujourd'hui déjà mis gratuitement à la disposition des organisations internationales. Pour certains terrains, un droit de superficie réduit a jusqu'à présent été perçu. Les représentants genevois ont indiqué que le canton renoncerait à la perception de toutes les rentes de superficie pour les terrains mis à la disposition des organisations internationales ou de la FIPOI pour autant que la Confédération supprime les intérêts sur les prêts FIPOI. La renonciation complète aux rentes de superficie se soldera, pour le canton, par rapport à la situation présente, par une perte de recettes de quelque 550 000 francs par an.

5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

51 Conséquences financières

Il n'est pas possible de chiffrer les pertes de recettes dues à l'octroi de futurs prêts FIPOI, le volume de ces prêts n'étant pas encore connu. A l'avenir également, chaque prêt accordé à la FIPOI devra bien entendu faire l'objet d'un message aux Chambres. Cela vaut bien évidemment aussi pour d'éventuelles contributions à fonds perdu que la Confédération pourrait être amenée à accorder exceptionnellement à la FIPOI.

En revanche, il est possible de mesurer les conséquences financières découlant de la mise en œuvre du second projet d'arrêté fédéral soumis à votre approbation. Si la FIPOI devait rembourser, au 1^{er} janvier 1996, le solde actualisé à cinq pour cent de tous les prêts non remboursés qui ont été accordés à cette date-là par la Confédération, il lui en coûterait 405 millions de francs si le remboursement se faisait aux anciennes conditions (3%, 99/40 ans) et 238 millions de francs aux conditions qui sont soumises à votre approbation (0%, 50 ans). La mise en œuvre des mesures proposées par le second projet d'arrêté fédéral – suppression des intérêts et uniformisation de la durée de remboursement des prêts FIPOI – entraîne donc pour la Confédération une perte de recettes, en valeur actualisée au taux de 5 pour cent, de l'ordre de 167 millions de francs⁹⁾. En d'autres termes, les recettes de la Confédération dans le domaine FIPOI diminueront, suite au passage de l'ancien au nouveau système, de 41 pour cent.

Dans le souci de présenter une vue aussi complète que possible des incidences qu'aura la mise en œuvre des mesures proposées sur les recettes de la Confédération, les chiffres énoncés ci-dessus tiennent également compte de deux prêts dont le remboursement ne sera exigible qu'en 1997 ou 1998. Il s'agit des prêts d'un montant total de 79 millions de francs pour l'OMM que vous avez accordés par arrêté fédéral du 17 mars 1994 et du 13 mars 1995, ainsi que du prêt de 12,4 millions de francs octroyé à la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en application de l'arrêté fédéral du 14 décembre 1994. Pour ces prêts, les annuités ne peuvent, à ce jour, être calculées avec précision. Les tableaux figurant aux appendices 2 et 3 contiennent donc, pour les prêts mentionnés, des montants approximatifs: les chiffres exacts ne pourront être

⁹⁾ Voir appendice 3.

obtenus qu'une fois les travaux terminés et les comptes de construction bouclés. Actuellement, la date de fin de chantier ne peut être arrêtée avec précision. Dans la mesure où ils ont été approuvés par le Parlement et où les premiers versements ont déjà été effectués, il est apparu judicieux d'inclure ces prêts dans les calculs, même si les remboursements ne seront en l'occurrence exigibles qu'à partir de 1997 ou 1998.

A titre d'illustration, il est possible d'indiquer quelles auraient été les annuités, en francs d'aujourd'hui, que la FIPOI aurait dû verser à la Confédération dans un, deux ou trois ans, par exemple, si les anciennes conditions avaient été maintenues, et de comparer ensuite ces chiffres aux annuités dues en application des nouvelles conditions de remboursement. En 1996, la perte de recettes s'élève à 7,8 millions de francs. A partir de 1998 (début du remboursement du prêt OMM de 79 millions de francs, notamment), elle sera, pendant une vingtaine d'années, de l'ordre de 10 millions de francs par an pour se réduire ensuite continuellement jusqu'en 2038. Entre 2038 et 2047, date à laquelle tous les prêts actuellement accordés par la Confédération auront été remboursés, les recettes dues au nouveau système seront plus élevées que celles qui auraient résulté du maintien des anciennes conditions. Ces comparaisons ne tiennent toutefois pas compte de la dépréciation de l'argent et ne reflètent pas correctement le fait que la durée de remboursement des prêts n'est plus la même d'un régime à l'autre. C'est pour ces raisons qu'il n'est pas possible de déterminer la perte annuelle moyenne qu'entraîneront les nouvelles mesures au niveau des recettes de la Confédération.

52 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^{er} alinéa, de la loi sur les subventions (RS 616.1). Par conséquent, les 1^{er} et 2^e alinéas de l'article 1^{er} du projet d'arrêté fédéral de portée générale concernant les aides financières à la FIPOI doivent être considérés comme des dispositions fondant de nouvelles subventions. A ce titre, le Conseil fédéral vous recommande de soumettre ces dispositions au frein aux dépenses institué par l'arrêté fédéral du 7 octobre 1994, pour autant qu'elles entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou périodiques de plus de 2 millions de francs.

Dans le cas du 1^{er} alinéa, qui prévoit l'octroi de prêts sans intérêts, on peut considérer la subvention sous l'angle soit de l'octroi unique d'un prêt à des conditions préférentielles, soit du renoncement périodique à la perception d'un intérêt. Suivant l'approche, la prestation revêt donc un caractère unique ou périodique. Quelle que soit cette approche, il semble évident que les limites prévues, qui sont respectivement de 20 et 2 millions de francs, seront largement dépassées. Rien ne s'oppose en conséquence à ce que cette disposition soit soumise au frein aux dépenses.

Pour que le 2^e alinéa, qui prévoit l'octroi, dans des cas exceptionnels, de contributions à fonds perdu, puisse être soumis au frein aux dépenses, il faut que cette contribution soit supérieure à 20 millions de francs (dépense unique). Comme tout permet de penser que cette limite serait largement atteinte au cas où

l'on recourrait à cette disposition, il paraît également indiqué de soumettre celle-ci au frein aux dépenses.

En revanche, le projet d'arrêté fédéral simple concernant la modification des conditions de remboursement des prêts accordés à la FIPOI échappe, de l'avis du Conseil fédéral, au frein aux dépenses. D'une part, il ne s'agit pas d'un arrêté de financement (crédit d'engagement, plafond de dépenses). D'autre part, bien qu'il prévoie clairement une extension de subventions, il ne revêt ni la forme d'une loi, ni celle d'un arrêté fédéral de portée générale. Il est par conséquent impossible, du point de vue matériel, de soumettre cet arrêté fédéral au frein aux dépenses. Par ailleurs, il n'est pas possible non plus, du point de vue formel, de soumettre à ce dernier, les dispositions particulières réglant les subventions. Si insatisfaisante que soit cette situation, elle ne peut guère être corrigée étant donné la teneur très claire du texte de l'article 88, 2^e alinéa, de la constitution.

53 Effets sur l'état du personnel

Les arrêtés fédéraux proposés n'auront pas d'effet sur l'état du personnel de la Confédération.

54 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution des deux arrêtés fédéraux incombe exclusivement à la Confédération et n'entraînera donc aucune charge pour les cantons et les communes.

6 Programme de la législation

La politique d'hébergement des organisations internationales – généralement au travers de la FIPOI – est exposée dans le rapport du Conseil fédéral du 25 mars 1992 sur le programme de la législation 1991–1995 (FF 1992 III 1). L'objectif 2 relatif à l'extension du rôle traditionnel de la Suisse, hôte d'organisations internationales, mentionne expressément le soutien que le Conseil fédéral apportera à l'établissement en Suisse d'organisations internationales par l'octroi de prêts à la FIPOI. Ce soutien est d'autant plus important que, suite aux changements politiques qui sont intervenus dans le monde, le rôle de Genève en tant que siège de nombreuses organisations internationales est de plus en plus remis en cause, en raison de la volonté de nombreux pays d'accueillir également des organisations internationales sur leur territoire.

7 Bases juridiques

71 Constitutionnalité

Le premier arrêté fédéral soumis à votre approbation contient une norme générale et abstraite de subventionnement à la FIPOI. Selon la pratique en vigueur, une aide financière périodique, notamment si elle n'est pas limitée dans le temps ou qu'elle est prévue pour plusieurs années, 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 suffit (FF 1984 I 1241). 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, un arrêté fédéral de portée générale, fondé sur la compétence de la Confédération en matière de relations extérieures (FF 1993 II 1058). La limitation de l'arrêté fédéral sur une période de cinq ans s'explique par le fait que les autorités compétentes de l'administration fédérale sont en train d'examiner l'opportunité d'élaborer une loi générale concernant le versement de contributions dans le domaine de la politique étrangère.

Pour ce qui est du deuxième projet d'arrêté fédéral, 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 a été le cas pour les prêts à la FIPOI dont il s'agit de modifier les conditions. Tel est également le cas du deuxième arrêté fédéral soumis à votre approbation, qui peut donc prendre la forme d'un arrêté fédéral simple.

72 Forme des actes à adopter

L'octroi d'aides financières à la FIPOI doit revêtir la forme d'un arrêté fédéral de portée générale, au sens des articles 5 à 7 de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). Cet arrêté est sujet au référendum facultatif. L'Assemblée fédérale tire sa compétence, dans ce domaine, de ses attributions générales en matière budgétaire, prévues à l'article 85, chiffre 10, de la constitution.

En revanche, 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 des prêts déjà accordés à la FIPOI 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 n'est pas sujet au référendum facultatif.

Appendices

- 1 Liste des abréviations.
- 2 Tableau montrant les conséquences de la variation du taux d'intérêt de 3 à 0 pour cent pour une annuité et pour chaque prêt, à partir du 1^{er} janvier 1996, des prêts de la Confédération accordés à la FIPOI et aux organisations internationales.
- 3 Tableau des annuités totales à 3 et 0 pour cent et actualisation de ces totaux en tenant compte d'un taux linéaire de dépréciation de 5 pour cent sur toutes les périodes à partir du 1^{er} janvier 1996 des prêts de la Confédération accordés à la FIPOI et aux organisations internationales.

N38486

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
APEF	Association des pays exportateurs de minerai de fer
BIE	Bureau international d'éducation/UNESCO
CCI	Centre du commerce international CNUCED/GATT
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
CIM	Comité intergouvernemental pour les migrations
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CWR	Centre William Rappard
DAH	Département des affaires humanitaires (ONU)
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
GEC	Geneva Executive Center
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IAM	Immeuble administratif de Montbrillant
OICR	Organisation internationale de la circulation routière
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
ONU	Organisation des Nations Unies
PPN	Parking de la Place des Nations
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisations des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNIDIR	Institut de recherche des Nations Unies sur le désarmement
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
UPOV	Union internationale pour la protection des obtentions végétales

Tableau montrant les conséquences de la variation du taux d'intérêt de 3 à 0 pour cent pour une annuité et pour chaque prêt, à partir du 1^{er} janvier 1996, des prêts de la Confédération accordés à la FIPOI et aux organisations internationales

Prêts Organisations Internationales	Durée	Capital initial	solde à amortir	ancienne durée restante	annuités	solde à amortir	nouvelle durée restante	annuités	Différence	
			intérêt à 3% au 1.1.96		à 3% Fr.	intérêt à 0% au 1.1.96		à 0% Fr.	3% - 0% Fr.	%
OMM 1	30 ans 1971 - 2000	6'717'975	1'577'997	5	344'563	1'577'997	5	315'599	28'963	8
OMM 2	40 ans 1998 - 2037	79'000'000	79'000'000	40	3'417'728	76'800'000	50	1'536'000	1'881'728	55
UIT 1	25 ans 1975 - 1999	22'991'563	4'925'735	4	1'325'156	4'925'735	4	1'231'434	93'722	7
UIT 2	40 ans 1990 - 2029	18'560'000	18'597'800	32	885'591	18'597'800	42	442'805	442'787	50
UIT 2	25 ans 1990 - 2014	2'500'000	2'347'900	17	173'135	2'347'900	23	102'083	71'052	41
OIT	45 ans 1976 - 2020	144'363'330	111'068'710	25	5'599'047	111'068'710	30	3'702'290	1'896'757	34
OMPI 1	40 ans 1979 - 2018	54'898'531	39'054'245	23	2'375'041	39'054'245	33	1'183'462	1'191'579	50
OMPI 2	40 ans 1990 - 2029	8'410'000	7'688'530	34	363'836	7'688'530	44	174'739	189'097	52
OIM	40 ans 1984 - 2023	18'000'000	14'025'427	28	747'460	14'025'427	38	369'090	378'370	51
CERN 1	40 ans 1986 - 2025	10'032'458	8'416'020	30	429'379	8'416'020	40	210'401	218'979	51
CERN 2	40 ans 1996 - 2035	34'400'000	34'400'000	40	1'488'226	34'400'000	50	688'000	800'226	54
FISCR	40 ans 1997 - 2036	12'400'000	12'400'000	40	536'453	12'200'000	50	244'000	292'453	55
Totaux		412'273'857	333'502'364		17'685'616	331'102'364		10'199'903	7'485'713	42
Prêts FIPOI										
Fipoi-AELE	99 ans 1969 - 2067	16'700'000	12'205'600	72	534'868	12'205'600	50	244'112	290'756	54
Fipoi-PPN	99 ans 1973 - 2071	16'000'000	12'283'200	76	345'850	12'283'200	50	245'664	100'186	29
Fipoi-CCI	99 ans 1990 - 2088	32'712'000	32'352'550	93	1'036'934	32'352'550	50	647'051	389'883	38
Fipoi-GEC	99 ans 1995 - 2093	68'000'000	67'884'477	98	2'155'523	67'884'477	50	1'357'690	797'833	37
Fipoi-IAM	99 ans 1996 - 2094	119'578'000	119'578'000	99	3'790'487	119'578'000	50	2'391'560	1'398'927	37
Totaux		252'990'000	244'303'827		7'863'661	244'303'827		4'886'077	2'977'585	38
Totaux généraux		665'263'857	577'806'191		25'549'277	575'406'191		15'085'979	10'463'298	41

Tableau des annuités totales à 3 et 0 pour cent et actualisation de ces totaux en tenant compte d'un taux linéaire de dépréciation de 5 pour cent sur toutes les périodes à partir du 1^{er} janvier 1996 des prêts de la Confédération accordés à la FIPOI et aux organisations internationales

VF = valeur future
VA = valeur actuelle

Prêts Organisations Internationales	Durée	Capital initial	VF des prêts intérêt 3%	VA des prêts intérêt 3% dépréciation 5%	VF des prêts intérêt 0%	VA des prêts intérêt 0% dépréciation 5%	Différences des VF 3%-0%		Différences des VA 3%-0%	
							Fr.	%	Fr.	%
OMM 1	30 ans 1971-2000	6'717'975	1'722'814	1'491'777	1'577'997	1'366'380	144'817	8	125'397	8
OMM 2	40 ans 1998-2037	79'000'000	136'709'114	58'645'087	76'800'000	28'041'102	59'909'114	44	30'603'986	52
UIT 1	25 ans 1975-1999	22'991'563	5'300'624	4'698'937	4'925'735	4'366'603	374'889	7	332'334	7
UIT 2	40 ans 1990-2029	18'560'000	28'338'927	14'694'451	18'597'800	7'715'079	9'741'127	34	6'979'372	47
UIT 2	25 ans 1990-2014	2'500'000	2'943'293	2'049'531	2'347'900	1'376'949	595'393	20	672'582	33
OIT	45 ans 1976-2020	144'363'330	139'976'175	78'912'658	111'068'710	56'913'277	28'907'465	21	21'999'381	28
OMPI 1	40 ans 1979-2018	54'898'531	54'625'944	32'035'917	39'054'245	18'938'408	15'571'699	29	13'097'508	41
OMPI 2	40 ans 1990-2029	8'410'000	12'370'435	5'891'567	7'688'530	3'086'381	4'681'905	38	2'805'186	48
OIM	40 ans 1984-2023	18'000'000	20'928'890	11'135'759	14'025'427	6'225'771	6'903'463	33	4'909'989	44
CERN 1	40 ans 1986-2025	10'032'458	12'881'373	6'600'609	8'416'020	3'610'280	4'465'353	35	2'990'329	45
CERN 2	40 ans 1996-2035	34'400'000	59'529'032	25'536'595	34'400'000	12'560'077	25'129'032	42	12'976'518	51
FISCR	40 ans 1997-2036	12'400'000	21'458'139	9'205'052	12'200'000	4'454'446	9'258'139	43	4'750'606	52
Totaux		412'273'857	496'784'761	250'897'941	331'102'364	148'654'753	165'682'397	33	102'243'188	41
Prêts FIPOI										
Fipoi-AELE	99 ans 1969-2067	16'700'000	25'570'800	8'638'920	12'205'600	4'456'490	13'365'200	52	4'182'430	48
Fipoi-PPN	99 ans 1973-2071	16'000'000	23'326'900	6'688'659	12'283'200	4'484'824	11'043'700	47	2'203'835	33
Fipoi-CCI	99 ans 1990-2088	32'712'000	96'434'850	20'516'768	32'352'550	11'812'515	64'082'300	66	8'704'253	42
Fipoi-GEC	99 ans 1995-2093	68'000'000	211'241'224	42'749'018	67'884'477	24'785'879	143'356'747	68	17'963'139	42
Fipoi-IAM	99 ans 1996-2094	119'578'000	375'258'181	75'204'415	119'578'000	43'660'141	255'680'181	68	31'544'273	42
Totaux		252'990'000	731'831'956	153'797'779	244'303'827	89'199'849	487'528'129	67	64'597'930	42

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

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu la compétence de la Confédération en matière de politique étrangère;

vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} mai 1996¹⁾,

arrête:

Article premier

¹ La Confédération peut accorder des prêts à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Ces prêts sont accordés sans intérêts et doivent être remboursés dans un délai de 50 ans au plus.

² La Confédération peut aussi, dans des cas exceptionnels, accorder à la FIPOI des contributions à fonds perdu.

Art. 2

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 1^{er} octobre 1996 et a effet jusqu'au 30 septembre 2001.

N38486

concernant la modification des conditions de remboursement des prêts accordés à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI)

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} mai 1996¹⁾,
arrête:

Article premier

¹ La Confédération renonce aux intérêts des prêts accordés à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales.

² La durée de remboursement de ces prêts:

- a. est ramenée à 50 ans pour les prêts accordés initialement pour une durée de 99 ans;
- b. est prolongée de dix ans pour les prêts accordés initialement pour une durée de 40 ans;
- c. est prolongée de cinq ans pour le prêt accordé à l'OIT en application des arrêtés fédéraux du 30 novembre 1966 et du 6 mars 1975²⁾;
- d. est prolongée de six ans pour le prêt accordé à l'UIT en application des arrêtés fédéraux du 19 décembre 1967 et du 6 mars 1975³⁾.

Art. 2

Le présent arrêté entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1996.

Art. 3

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

N38486

¹⁾ FF 1996 II 1313

²⁾ FF 1966 II 1011 et 1975 I 924

³⁾ FF 1968 I 25 et 1975 I 924

Message concernant les aides financières à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève ainsi que la modification des conditions de remboursement des prêts accordés à la FIPOI du 1er mai 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.033
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.06.1996
Date	
Data	
Seite	1313-1338
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 642

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.