



20.037

Message

relatif à l'octroi à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales d'un prêt destiné au financement de la démolition et la reconstruction du bâtiment du siège de l'Union internationale des télécommunications à Genève

du 22 avril 2020

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral relatif à l'octroi à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) d'un prêt sans intérêt, remboursable sur 50 ans, de 95,6 millions de francs, destiné à financer la démolition et à la reconstruction du bâtiment de siège de l'Union internationale des télécommunications (UIT) à Genève.

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

22 avril 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales d'accorder à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), sous la forme d'un crédit d'engagement, un prêt de 95,6 millions de francs destiné à financer la démolition et reconstruction du bâtiment du siège de l'Union internationale des télécommunications (UIT) à Genève.

Contexte

Le Conseil fédéral entend poursuivre sa politique visant à consolider et développer la position de la Suisse comme État hôte d'organisations internationales et premier centre de gouvernance mondiale. La Suisse accueille sur son sol des organisations internationales et des conférences internationales depuis plus de 150 ans. Ce rôle d'État hôte est fortement ancré dans la tradition de notre pays et dans sa politique des bons offices. Il fait partie de son identité et lui offre une visibilité importante sur la scène internationale. C'est un marqueur fort de l'image de la Suisse dans le monde. Ce succès doit beaucoup à la politique d'État hôte active menée par la Confédération et à la coopération étroite instaurée avec les communes, les villes et les cantons concernés.

Cette position privilégiée ne constitue cependant pas un gage pour l'avenir. Face à divers défis auxquels elle est confrontée, notamment une concurrence très forte de la part d'autres villes et États hôtes et un coût de la vie élevé, la Suisse doit s'assurer de rester attrayante et compétitive. Le mauvais état d'une partie considérable du parc immobilier, dont les organisations internationales sises en Suisse sont propriétaires et qui nécessite d'importants travaux de rénovation, constitue également un défi important.

Pour répondre à ces défis, le Conseil fédéral a présenté pour la première fois au Parlement, le 19 novembre 2014, un message concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme État hôte. Ce message présentait la stratégie retenue et demandait des moyens financiers pour la mettre en œuvre, sous la forme d'un plafond de dépenses couvrant la période 2016 à 2019. Le deuxième message pour la période 2020 à 2023 a été approuvé par le Parlement en septembre 2019. Dans ces messages, le Conseil fédéral a relevé l'importance cruciale de soutenir les projets immobiliers des organisations internationales sises en Suisse.

Contenu du projet

Le présent message vise ainsi l'octroi d'un prêt sans intérêt de 95,6 millions de francs à la FIPOI à Genève au profit de l'UIT. Le prêt doit servir à financer les travaux de démolition et de reconstruction du plus ancien bâtiment de siège de l'UIT.

L'approbation du crédit d'engagement destiné à financer le prêt sans intérêt à 50 ans représente une charge financière de 95,6 millions de francs pour la Confédération, répartie sur sept ans (2021 à 2027).

Message

1 Contexte

1.1 Le rôle de la Genève internationale

Comme exposé dans le message du Conseil fédéral du 20 février 2019 concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme État hôte pour la période 2020 à 2023¹, ce qu'on appelle la Genève internationale est devenu au fil du temps, grâce à sa concentration unique au monde d'acteurs internationaux, l'un des principaux centres de gouvernance mondiale. Cette situation représente un atout de taille pour la politique extérieure suisse et engendre des retombées économiques importantes, pour la région et pour l'ensemble du pays.

Par ailleurs, les activités des organisations internationales sises en Suisse contribuent à la réalisation des objectifs de la politique extérieure suisse inscrits à l'art. 54 de la Constitution (Cst.)². En offrant des conditions d'accueil optimales aux organisations internationales, la Suisse apporte une contribution importante au bon fonctionnement des relations internationales et à la résolution des grands défis de notre époque. Notre rôle d'État hôte et notre position en tant qu'État membre d'organisations internationales se renforcent mutuellement.

La Genève internationale fait néanmoins face à divers défis, notamment une concurrence qui reste très forte au niveau mondial, que ce soit pour le siège de nouvelles structures ou pour l'accueil de conférences internationales. Certains États sont prêts à investir des sommes considérables à cet égard. La fragmentation de la gouvernance mondiale est plus forte encore qu'auparavant et se développe aussi hors du système onusien, avec des acteurs comme les grandes entreprises et les villes qui acquièrent de plus en plus de pouvoir et avec des forums de discussion et de décision où la Suisse est peu présente.

Cette évolution peut mener à la délocalisation d'une partie des activités d'organisations internationales, notamment administratives, vers d'autres villes considérées comme plus avantageuses financièrement.

Face à cette situation, le Conseil fédéral a décidé, avec le canton et la ville de Genève, de mettre en œuvre une stratégie visant à renforcer le rôle de la Suisse comme État hôte. Cette stratégie s'est concrétisée dans le message du 19 novembre 2014 concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme État hôte³ et dans le message du 20 février 2019 précité. Le maintien en bon état du parc immobilier des organisations internationales en est un des piliers, afin de permettre la poursuite d'une activité multilatérale de qualité et de préserver l'image que Genève et la Suisse donnent au travers de ces bâtiments tout en assurant la fonctionnalité et la sécurité pour les personnes qui y travaillent. À la suite de la décision du Conseil fédéral du 26 juin 2013 de modifier sa politique en matière de soutien aux

1 FF 2019 2283

2 RS 101

3 FF 2014 9029

projets immobiliers des organisations internationales en étendant les possibilités de prêts à la rénovation de bâtiments existants, à savoir des prêts remboursables sur 30 ans à taux d'intérêts préférentiels, six demandes de soutien déposées par des organisations internationales sises à Genève ont été approuvées par le Parlement entre mars et décembre 2016 pour un montant d'environ 530 millions de francs. Ces projets sont actuellement en cours de réalisation. Les Chambres fédérales ont ainsi accordé les prêts suivants à ce jour:

- le 17 mars 2016, un prêt sans intérêts de 54,4 millions de francs pour la construction d'un nouveau bâtiment pour la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Parlement avait déjà octroyé un prêt de 5 millions de francs pour les études préparatoires en juin 2014);
- le 29 septembre 2016, des prêts de 70 millions de francs pour la rénovation du siège de l'Organisation internationale du Travail (OIT), de 400 millions de francs (dont 292 millions de francs à la charge de la Confédération) pour la rénovation du Palais des Nations couplée à la construction d'un nouveau bâtiment et de 76,4 millions de francs pour la construction d'un nouveau bâtiment pour l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (en juin 2014, le Parlement avait déjà octroyé un prêt de 14 millions de francs pour les études préparatoires de l'OMS);
- le 5 décembre 2016, un prêt de 9,9 millions de francs pour la rénovation de la façade du bâtiment historique du siège du Comité international de la Croix-Rouge (le «Carlton»);
- le même jour, un prêt de 12 millions de francs pour les études préparatoires de l'Union internationale des télécommunications (UIT).

Cette politique s'est avérée judicieuse: l'intérêt des organisations internationales à se lancer dans des projets de rénovation de leur siège ou de nouvelles constructions montre que cette mesure répondait à un besoin. Le fait d'investir dans des bâtiments modernes et pratiques permet de maintenir ces organisations internationales et leur personnel à Genève et, partant, de renforcer l'attrait de Genève face aux villes hôtes concurrentes, tant en Europe que dans le reste du monde. Ces projets réduisent par ailleurs l'empreinte énergétique de ces bâtiments et ont donc un impact positif sur l'environnement.

Le canton de Genève est un partenaire actif de la Confédération dans la mise en œuvre de la politique d'État hôte en matière d'immobilier. Selon une pratique en vigueur depuis de nombreuses années, le canton fournit des terrains en droit de superficie et renonce à percevoir les rentes de superficie des terrains mis à la disposition des organisations internationales ou de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) lorsque les prêts de la Confédération pour les projets associés à ces terrains ont été octroyés sans intérêt. En ce qui concerne les projets de rénovation des bâtiments d'organisations internationales sises en Suisse, le Conseil fédéral a précisé, dans sa décision du 26 juin 2013, que l'octroi de prêts à la rénovation se fait sous réserve d'une contribution substantielle à ces projets par le canton et la ville hôtes (environ 30 % du montant total du prêt suisse s'il la contribution est d'ordre financier). Le même principe s'applique aux projets de démolition et

reconstruction de bâtiments de siège d'organisations internationales lorsqu'aucune autre contrepartie du canton et de la ville hôte (comme la mise à disposition de terrains) n'est prévue.

1.2 La politique immobilière et le rôle de la FIPOI

La FIPOI⁴ est l'institution privilégiée (guichet unique) pour toutes les questions immobilières auxquelles sont confrontées les organisations internationales sises en Suisse. Grâce à cette institution, la Suisse dispose d'un instrument efficace dans sa politique d'accueil. Fondation de droit privé établie en 1964 conjointement par la Confédération et le canton de Genève pour consolider le rôle de centre de rencontres internationales de Genève⁵, la FIPOI est placée sous le contrôle de l'autorité fédérale de surveillance des fondations et soumise au contrôle financier fédéral et cantonal. En leur qualité de membres fondateurs, la Confédération et le canton de Genève sont représentés par trois personnes chacun au sein du conseil de fondation, dont ils assurent la présidence en alternance. Un des sièges du canton a été cédé à la ville de Genève.

La FIPOI recherche des locaux pour les organisations internationales qui souhaitent s'installer dans le canton de Genève ou, à titre exceptionnel, dans d'autres cantons qui accueillent des bénéficiaires institutionnels au sens de la loi sur l'État hôte du 22 juin 2007 (LEH)⁶. Elle gère également deux centres de conférences, le Centre international de conférences de Genève et le Centre de conférences de Varembe, qui font partie des infrastructures au service de la politique d'État hôte de la Suisse. En outre, la FIPOI met à la disposition des organisations internationales des bâtiments en location ou en propriété, grâce à des crédits octroyés par les autorités hôtes (sous forme de prêts sans intérêt pour les constructions ou avec un intérêt préférentiel pour la rénovation de bâtiments existants).

Enfin, grâce à la fusion entre la Fondation du Centre International de Genève et la FIPOI, cette dernière peut désormais également soutenir les ONG internationales dans la recherche de locaux appropriés à Genève. Les ONG internationales ne peuvent toutefois bénéficier de prêts de la FIPOI, puisqu'elles ne sont pas bénéficiaires institutionnels au sens de la LEH.

Face à l'augmentation du volume et de la complexité des tâches assumées par la fondation, le Conseil de fondation de la FIPOI a lancé en novembre 2015 une série de mesures afin de renforcer les capacités de gestion et de gouvernance de la fondation, dans des domaines tels que la planification stratégique et la communication interne. Cette réorganisation s'est achevée en 2018 et a permis à la FIPOI de se doter

⁴ Le message du 24 février 2016 relatif à l'octroi à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) de prêts destinés au financement de projets de construction et rénovation de bâtiments de trois organisations internationales sises à Genève (ONUG, OMS et OIT) (FF 2016 1337) contient davantage d'informations sur la FIPOI.

⁵ Arrêté fédéral du 11 décembre 1964 concernant l'octroi de prêts à la FIPOI (FF 1964 II 1544).

⁶ RS 192.12

de structures et procédures appropriées pour soutenir les efforts des autorités hôtes en vue de répondre aux besoins de la Genève internationale. En outre, le Conseil de fondation a décidé que la FIPOI appliquera les règles fédérales régissant les marchés publics pour les marchés qu'elle attribue de son propre chef.

1.3 L'UIT

L'UIT, fondée en 1865 à Paris sous le nom d'Union télégraphique internationale, est l'une des plus anciennes organisations internationales. En 1947, elle est devenue l'institution spécialisée des Nations Unies pour les technologies de l'information et de la communication. D'abord installée à Berne à partir de 1868, elle a déplacé son siège à Genève en 1948.

L'UIT vise à connecter tous les individus de la planète entre eux et à protéger le droit de chacun à communiquer. À cet effet, elle attribue dans le monde entier des fréquences radioélectriques et des orbites de satellite, élabore des normes techniques afin d'assurer l'interconnexion harmonieuse des réseaux et des technologies et s'emploie à améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication des communautés mal desservies.

L'UIT est une organisation intergouvernementale qui compte aujourd'hui 193 États membres. Elle associe étroitement le secteur privé à ses activités. C'est ainsi que les États parties ont décidé de permettre aux entreprises du secteur privé de devenir « Membres de Secteur » et de faciliter la participation d'autres organismes tels que les établissements universitaires. Elle compte actuellement plus de 700 Membres de Secteur, Associés ou établissements universitaires.

L'organisation compte treize bureaux hors siège, dont des bureaux régionaux et de zone répartis dans le monde⁷. Elle emploie environ 727 personnes à son siège à Genève. Le budget biennal de l'UIT pour les années 2020 et 2021 est de 332 millions de francs. La contribution suisse en tant qu'État membre s'élève à 6,36 millions de francs sur les deux années, soit 1,9 % du budget biennal.

La Conférence de plénipotentiaires, organe décisionnel suprême de l'UIT, se réunit tous les quatre ans afin de déterminer les principes généraux de l'organisation, d'adopter un plan stratégique et financier pour la prochaine période de quatre ans et d'élire l'équipe de direction de l'organisation ainsi que les membres du Conseil. Ce dernier, qui se réunit une fois par an, est l'organe directeur dans l'intervalle qui sépare les Conférences plénipotentiaires.

L'UIT accueille dans ses locaux ou organise au Centre international de conférences de Genève en moyenne 120 conférences, réunions ou assemblées chaque année, auxquelles participent plus de 10 000 délégués venant principalement de l'étranger. L'UIT co-organise et accueille par exemple à son siège tous les ans durant une semaine le Sommet mondial sur la société de l'information, qui représente le plus

⁷ Les 13 bureaux hors siège comprennent des bureaux régionaux à Addis-Abeba (pour l'Afrique), Brasilia (pour l'Amérique), le Caire (pour les États arabes) et Bangkok (pour l'Asie et le Pacifique), une unité de coordination pour l'Europe au siège de l'organisation à Genève et plusieurs bureaux de zone, notamment un à Moscou.

grand rassemblement de la communauté des technologies de l'information et de la communication en matière de développement, à savoir plus de 1500 délégués internationaux de haut niveau issus de 140 pays. Les retombées économiques et financières de ce type de conférences pour l'industrie hôtelière genevoise sont substantielles⁸.

Un accord de siège régit le statut juridique de l'UIT en Suisse⁹. Celle-ci est en effet une « organisation intergouvernementale » au sens de l'art. 2, al. 1, let. a, LEH.

2 Reconstruction du bâtiment de siège de l'UIT

2.1 Situation de départ

À son siège à Genève, l'UIT possède actuellement trois bâtiments: Varembe (construit entre 1959 et 1962), la Tour (inaugurée en 1973) et le bâtiment Montbrillant (inauguré en 1999). Ces bâtiments sont situés sur des parcelles de l'État de Genève, mises à disposition sous la forme de droits de superficie gratuits, entre l'avenue de France, l'avenue Giuseppe Motta, le chemin Louis-Dunant et la rue de Varembe.

Par lettre du 20 avril 2012, le secrétaire général de l'UIT a fait part à la Mission suisse à Genève de son désir d'étendre le siège de l'organisation à Genève en construisant un bâtiment plus grand, en remplacement du plus ancien de ses bâtiments de siège (Varembe). L'UIT a sollicité en 2013 un prêt pour son projet d'extension, sans en spécifier le montant. Le projet a été ensuite suspendu à la suite d'une décision de la Conférence de plénipotentiaires en octobre 2014, qui a chargé un groupe de travail du Conseil de l'UIT d'étudier quatre options: bâtiment de remplacement de Varembe, rénovation des bâtiments de siège, location de bureaux et délocalisation du siège de l'UIT. En 2016, le Conseil de l'UIT s'est décidé en faveur du remplacement du bâtiment de Varembe par un bâtiment plus grand permettant d'accueillir le personnel et les installations de la Tour ainsi que le personnel et les installations occupant le bâtiment actuel de Varembe. Le budget était à ce stade estimé à 150 millions de francs.

Sur cette base, l'UIT a adressé en juin 2016 une demande de prêt sans intérêt d'un montant de 150 millions de francs pour financer les coûts liés à ce projet de remplacement du bâtiment de Varembe et un prêt partiel pour financer la première phase du projet, à savoir les études préliminaires, le concours d'architecture, l'avant-projet, le projet proprement dit et les travaux préparatoires nécessaires. Le montant total des coûts pour cette phase était estimé à 12 millions de francs. Le prêt pour les études préparatoires a été approuvé par le Parlement en décembre 2016 dans le cadre du supplément II au budget 2016. Les études préparatoires ont débuté en janvier 2017 et se termineront dans le courant de l'année 2021.

Lors de la session de juin 2019, au vu des incertitudes sur les coûts du projet de construction « Varembe », estimés entre-temps à 197,9 millions de francs, et sur leur financement, le Conseil de l'UIT a décidé de reporter sa décision et de tenir une

⁸ Ces chiffres proviennent d'estimations de l'UIT.

⁹ RS 0.192.120.278.41

session additionnelle le 27 septembre 2019 à Genève consacrée uniquement à cette question. Le projet devait être redimensionné afin que son coût n'excède pas 170 millions de francs.

Lors de la session additionnelle en septembre 2019, le Conseil de l'UIT a approuvé une enveloppe budgétaire de 170 millions de francs. Le secrétaire général de l'UIT a été autorisé à solliciter auprès de l'État hôte la deuxième partie du prêt global d'un montant maximum de 150 millions de francs. La différence sera financée par des parrainages et des dons à hauteur de 15 millions de francs et par le Fonds pour le projet de nouveau bâtiment à hauteur de 5 millions de francs.

L'UIT a dès lors adressé une demande de prêt formelle le 9 décembre 2019. L'UIT prévoit ainsi de démolir et reconstruire son plus ancien bâtiment, Varembe, et de vendre la Tour à l'issue des travaux de construction. Le bâtiment Montbrillant sera quant à lui conservé en l'état. Les effectifs de l'organisation seront ainsi à terme regroupés en deux bâtiments au lieu de trois.

La démolition et la reconstruction d'un nouveau bâtiment Varembe est justifiée. En effet, le bâtiment, dont la construction s'est achevée en 1962, est aujourd'hui vétuste et ne répond plus aux normes, notamment incendie, sismiques et thermiques, ni aux standards d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite. Les installations de chauffage, ventilation, climatisation et sanitaire sont arrivées à la fin de leur cycle de vie et les systèmes de sécurité et sûreté mis en place sont insuffisants et ne correspondent plus aux besoins de l'organisation. De plus, le bâtiment comporte principalement des bureaux individuels ne permettant pas un aménagement flexible de l'espace.

Par ailleurs, les connexions entre les bâtiments de siège sont longues et difficiles en raison de grandes distances entre les bâtiments et des changements de niveaux.

Le projet de reconstruction de Varembe permettra une utilisation fonctionnelle du site en regroupant les activités de l'UIT en deux bâtiments au lieu de trois, ce qui facilitera également la connexion entre les bâtiments. En plus de répondre aux besoins à long terme de l'UIT, ce projet améliorera également le fonctionnement des bâtiments et réduira les coûts d'entretien, notamment grâce à la mise en place d'installations plus modernes. Ce projet permettra aussi à l'UIT de se conformer à la législation locale, en particulier en ce qui concerne la sécurité incendie, les normes environnementales et l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite.

Il est dans l'intérêt de la Suisse de soutenir le projet de démolition et de reconstruction du bâtiment de Varembe, afin de s'assurer que l'UIT dispose de conditions optimales lui permettant de poursuivre ses activités dans un bâtiment fonctionnel, sûr et adapté aux normes en vigueur. Ce soutien est aussi primordial pour l'image de la Suisse en tant qu'État hôte ainsi que pour la Genève internationale en tant que principal centre de gouvernance mondiale. Il est en particulier conforme à l'objectif de renforcer Genève comme centre prééminent pour les questions liées à la gouvernance mondiale d'Internet¹⁰. Compte tenu des nombreux défis auxquels la politique d'État hôte de la Suisse fait actuellement face, le soutien au projet immobilier de

¹⁰ Cf. motion 14.3423 «Positionner la Suisse en tant que plateforme internationale en matière de gouvernance Internet».

l'UIT permettra à l'organisation de demeurer propriétaire de ses bâtiments, ce qui la liera encore davantage en Suisse.

2.2 **Projet de reconstruction**

L'UIT entend construire un bâtiment dont les qualités urbanistiques, architecturales et fonctionnelles soient en adéquation avec le site et améliorer l'efficacité de la gestion de ce dernier dans le respect des prescriptions environnementales actuelles.

Vu de l'extérieur, le nouveau bâtiment Varembe présentera un volume compact, mais il sera en réalité évidé pour laisser place à un jardin intérieur que l'on devinera au travers des façades vitrées. Un socle élevé permettra de faire le lien entre le niveau du parc côté Giuseppe Motta et la rue de Varembe. Le hall permet d'accéder aux salles de conférences de l'UIT sur trois niveaux: une salle de 500 places au rez inférieur, une salle de 100 places au rez supérieur et une salle de 234 places au sous-sol. Ces salles auront la forme de grands cylindres autour desquels graviteront les autres activités regroupées dans le hall: salon, cybercafé et espaces de rencontre. Le hall crée ainsi tout un monde de connexions qui fait écho à la nature même de l'organisation. Les salles de conférences pourront en principe être louées par d'autres organisations internationales, sous réserve de disponibilité.

Le nouveau bâtiment accueillera en outre:

- un centre d'interprétation;
- un sous-sol contenant les locaux techniques;
- une nouvelle passerelle reliant le nouveau bâtiment et Montbrillant;
- un étage contenant les ateliers, la reprographie, les locaux de la sécurité, les espaces communs pour des clubs ainsi que les cuisines et ses vestiaires;
- un étage « public » donnant accès sur un jardin intérieur autour duquel sont disposés la cafétéria, le centre médical ainsi que des espaces communs pour des clubs;
- quatre étages de bureaux.

Les bureaux seront conçus en bureaux paysagers pour un total de 583 employés, selon la volonté de l'organisation, et posséderont une double exposition constante, permettant à chacun de plonger son regard dans la ville et le quartier des Nations ou vers le jardin intérieur. L'enveloppe thermique entièrement vitrée du bâtiment formera un espace tampon entre l'intérieur et l'extérieur du bâtiment et habillera le volume (façade double-peau ou bioclimatique). Les grands vitrages carrés permettront d'intégrer les protections solaires indispensables dans un bâtiment vitré et protégeront visuellement les employés vis-à-vis de l'extérieur. La façade donnant sur le jardin sera, quant à elle, une façade simple peau.

Le nouveau bâtiment bénéficiera du label Haute Performance Énergétique. Il sera raccordé au réseau thermique SIG GeniLac, qui utilise la différence de température avec le lac en période estivale pour le rafraîchissement et la climatisation des locaux. Le système GeniLac fonctionne entièrement aux énergies renouvelables.

Pendant la phase de construction, le bâtiment de Montbrillant et la Tour seront utilisés pour la relocalisation temporaire du personnel et le télétravail sera introduit afin d'en réduire le nombre sur le site. Une fois les travaux de construction achevés, l'UIT prévoit de libérer et vendre la Tour. L'option d'une cession-bail de la Tour avant la fin des travaux est également à l'étude. Les revenus de la vente de la Tour serviraient prioritairement au remboursement anticipé du solde des prêts consentis à l'UIT pour l'agrandissement du bâtiment du siège en 1969 et la construction d'une nouvelle cafétéria en 2002, ainsi qu'au remboursement du prêt qui fait l'objet du présent message. Le bâtiment de Montbrillant sera utilisé pour accueillir des archives dans ses sous-sols et des espaces de réunions (salles de conférences) et servira de bâtiment administratif. Le bâtiment de Montbrillant accueillera également les employés restants de l'organisation.

Les travaux de démolition et de reconstruction se dérouleront de janvier 2022, avec l'aménagement des bureaux de transition, à la fin de 2026.

Le projet de l'UIT s'insérera dans un secteur urbain en mutation. Il devra donc tenir compte de plusieurs projets d'infrastructures publiques et privées qui se réaliseront simultanément à proximité (réaménagement de l'avenue Motta, Cité de la Musique, Portail des Nations, extension du tramway).

2.3 Coûts du projet

Le coût du projet de reconstruction du bâtiment Varembe est estimé à un peu plus de 170 millions de francs. Les travaux demandés par l'UIT en qualité de maître d'ouvrage ne sont pas soumis à la TVA. Le montant du prêt de la Suisse (Confédération et canton de Genève) s'élève à 150 millions de francs. Le tableau ci-dessous présente la ventilation de ces coûts.

Ventilation des coûts selon le code des frais de construction (CFC)

CFC	Catégories Grandes subdivisions	Coûts (en francs)	%
1	Travaux préparatoires	14 383 011	8,5
2	Bâtiment	84 116 332	49,4
3	Équipements d'exploitation	13 138 546	7,7
4	Aménagements extérieurs	4 651 502	2,7
5	Frais secondaires	5 616 722	3,4
6	Honoraires	29 982 147	17,6
7	Honoraires non éligibles au prêt	187 356	0,1
8	Comptes d'attente et réserve	13 160 242	7,7
9	Équipements mobiles non éligibles au prêt	4 903 143	2,9
Total (hors TVA)		170 139 000	100

Prêt de la Suisse

150 millions de francs

Les subdivisions du CFC mentionnées comprennent notamment les catégories ci-dessous.

Travaux préparatoires (CFC 1)

Travaux à réaliser avant le début des travaux de construction proprement dits, y compris l'installation du chantier et le désamiantage.

Bâtiment (CFC 2)

Travaux rendant le bâtiment durablement utilisable pour ses usagers à l'issue de la construction (avec maîtrise d'œuvre, installations électriques, de chauffage et de ventilation, sanitaires et aménagements intérieurs).

Équipements d'exploitation (CFC 3)

Installations fixes répondant à une fonction particulière du bâtiment, équipements auxiliaires et installations nécessaires au fonctionnement (par ex. installations de conférences, cuisines industrielles, dispositifs de contrôle d'accès)

Aménagements extérieurs (CFC 4)

Coûts des aménagements et installations situées à l'extérieur du bâtiment, mais dans les limites de la parcelle (aménagement du terrain et des jardins par ex.)

Frais secondaires (CFC 5)

Autorisations et émoluments, reproductions et maquettes, assurances et autres frais.

Honoraires des mandataires (CFC 6)

Les honoraires représentent 17,6 % du coût total du projet et sont en ligne avec un projet de cette complexité. Ils se situent dans la fourchette usuelle des projets de construction similaires à Genève, où les honoraires représentent en général entre 14 et 18 % du total des frais.

Honoraires non éligibles au prêt (CFC 7)

Honoraires du maître d'ouvrage, notamment.

Réserve pour imprévus (CFC 8)

Ce groupe comprend la réserve destinée à financer des frais imprévisibles à l'ouverture du chantier, ainsi que le renchérissement.

Équipements mobiles non éligibles au prêt (CFC 9)

Éléments non intrinsèques au bâtiment tels que meubles, luminaires, textiles, appareils et machines.

3 Financement du bâtiment de l'UIT

3.1 Contribution financière de la Confédération

L'UIT a adressé, en juin 2016, une demande d'octroi d'un prêt sans intérêt à hauteur de 150 millions de francs pour financer les coûts liés au projet de remplacement du bâtiment de Varembe.

L'UIT est une organisation emblématique de la Genève internationale. Le pôle numérique constitue l'un des piliers thématiques de la Genève internationale que la Suisse souhaite maintenir et renforcer. Notre pays a donc intérêt à offrir des conditions d'accueil avantageuses à l'UIT pour que cette organisation clé dans le domaine des télécommunications reste à Genève.

À la demande du Conseil fédéral, les Chambres fédérales ont déjà accordé à la FIPOI une première tranche de 12 millions de francs dans le supplément II au budget 2016¹¹. Ce montant était destiné au financement de l'avant-projet, des études de construction et du devis. Le présent message se fonde sur ces documents, depuis lors établis.

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales d'approuver un crédit d'engagement de 95,6 millions de francs destiné à contribuer au financement du projet de construction décrit ci-avant. Avec la tranche initiale de 12 millions de francs destinée aux études préparatoires, la Confédération octroie un prêt total de 107,6 millions de francs à l'UIT, le solde de 42,4 millions de francs étant octroyé par le canton de Genève.

La durée des travaux de construction est estimée à cinq ans. Les travaux devant débuter en janvier 2022, le chantier sera vraisemblablement achevé à la fin de l'année 2026.

3.2 Contribution du canton de Genève

Comme exposé au ch. 1.1, le canton et la ville hôtes ont été incités à contribuer de façon substantielle au soutien fourni par la Confédération puisqu'ils bénéficient également des retombées économiques et politiques découlant de l'installation des organisations internationales sur leur territoire.

Dans le cas présent, le canton de Genève contribuera à hauteur de 42,4 millions de francs, sous réserve du vote par le Grand Conseil d'une loi octroyant un tel prêt. Le canton octroiera également à l'UIT un droit de superficie à deux degrés à titre gratuit, par l'intermédiaire de la FIPOI (premier degré: canton de Genève – FIPOI; second degré: FIPOI – UIT). Ce droit de superficie à deux degrés aura la même échéance que le droit de superficie initial, c'est-à-dire jusqu'en 2079. La valeur du droit de superficie octroyé par l'État de Genève est de 55 millions de francs, correspondant à une rente annuelle de 2,75 millions de francs en faveur de l'UIT.

¹¹ La Confédération a versé un montant de 5,6 millions de francs au 31 décembre 2019. Il reste ainsi un solde de 6,4 millions de francs en faveur de l'UIT.

3.3 Effets du renchérissement

Un montant de 560 242 francs, correspondant à 0,3 % du montant global du projet, a été prévu pour couvrir le renchérissement qui pourrait survenir en raison de l'augmentation des coûts des matériaux et de l'inflation. S'agissant d'un prêt fixe, le montant du crédit d'engagement ne sera pas ajusté à l'inflation.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération et le canton de Genève

4.1.1 Conséquences financières

La demande portant sur l'octroi à la FIPOI d'un prêt destiné à financer la construction d'un nouveau bâtiment de siège de l'UIT à Genève engendrera pour la Confédération une charge financière totale de 107,6 millions de francs. Le Parlement a déjà accordé un crédit d'engagement de 12 millions de francs pour les études préparatoires, dont le paiement est réparti sur quatre ans et demi (de 2017 à l'été 2021). Le montant du prêt, soit le solde de 95,6 millions de francs, destiné aux travaux relatifs à la nouvelle construction est réparti sur les années 2021 à 2027.

Les paiements seront ainsi échelonnés de la manière suivante: 3,5 millions en 2021, 5,1 millions en 2022, 13,4 millions en 2023, 25,2 millions en 2024, 29,4 millions en 2025, 14,3 millions en 2026 et 4,7 millions en 2027.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total	%
Confédération	3,5	5,1	13,4	25,2	29,4	14,3	4,7	95,6	69,2
Canton	1,5	2,3	5,9	11,2	13,1	6,4	2,0	42,4	30,8
Total	5,0	7,4	19,3	36,4	42,5	20,7	6,7	138,0	100%

4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

La réalisation de ce projet n'aura aucun effet sur le personnel de la Confédération.

4.2 Conséquences financières pour les cantons et les communes

La demande de prêt engendrera une charge financière totale de 42,4 millions de francs pour le canton de Genève. Les paiements seront échelonnés de la manière suivante: 1,5 millions en 2021, 2,3 millions en 2022, 5,9 millions en 2023, 11,2 millions en 2024, 13,1 millions en 2025, 6,4 millions en 2026 et 2 millions en 2027.

Le projet n'a aucune conséquence financière pour la ville de Genève.

4.3 Conséquences économiques

Le projet n'a pas de conséquences économiques directes. Toutefois, comme mentionné précédemment, le maintien en bon état des bâtiments des organisations internationales sises à Genève contribue au renforcement de l'attrait et de la compétitivité de la Genève internationale. L'impact économique positif de celle-ci pour Genève, la région lémanique et l'ensemble de la Suisse a été décrit de manière plus approfondie dans les messages précités du 19 novembre 2014 et du 20 février 2019. Les entreprises suisses pourront par ailleurs participer aux appels d'offres auxquels l'organisation procédera, ce qui pourrait générer des retombées économiques supplémentaires.

5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le projet a été annoncé dans les Objectifs du Conseil fédéral 2020, volume I¹².

S'inscrivant dans le cadre de la politique d'État hôte de la Suisse, le renforcement de la Genève internationale fait partie des axes prioritaires de la stratégie de politique étrangère pour les années 2020 à 2023 du Conseil fédéral. Le maintien en bon état du parc immobilier de la Genève internationale est un pilier important de la stratégie pour le renforcement de la Genève internationale, qui a été élaborée conjointement par la Confédération, le canton et la ville de Genève.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

Conformément à l'art. 18, let. a, LEH, la Confédération peut accorder des aides financières et d'autres mesures de soutien afin d'améliorer les conditions d'accueil, de travail, d'intégration et de sécurité en Suisse des bénéficiaires visés à l'art. 19 LEH, dont font partie les organisations telles que l'UIT. Celle-ci est en effet une organisation intergouvernementale au sens de l'art. 2, al. 1, let. a, LEH. L'art. 20, let. b, LEH prévoit que la Confédération peut accorder à la FIPOI des prêts de construction sans intérêt, remboursables sur une durée de 50 ans au plus. L'art. 22 LEH prévoit par ailleurs que des crédits d'engagement doivent être demandés pour les obligations dont le financement va au-delà d'un exercice budgétaire, ce qui est le cas ici.

L'Assemblée fédérale est habilitée à adopter le présent arrêté financier en vertu de l'art. 167 Cst.

¹² FF 2019 7773

6.2 Forme de l'acte à adopter

Conformément aux art. 163, al. 2, Cst., et 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹³, l'acte doit revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple, lequel n'est pas sujet au référendum.

6.3 Frein aux dépenses

L'art. 1 du projet d'arrêté fédéral prévoit l'octroi d'un crédit d'engagement au sens de l'art. 21 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances¹⁴ d'un montant de 95,6 millions de francs au profit de l'UIT. Comme il s'agit d'une nouvelle dépense unique dépassant 20 millions de francs, l'art. 1 du projet d'arrêté est soumis au frein aux dépenses en vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

6.4 Respect des règles relatives aux marchés publics et rôle de surveillance de la FIPOI

Le présent projet ne relève pas de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP)¹⁵. En effet, l'UIT sera le maître d'ouvrage et l'adjudicateur des travaux. En tant qu'organisation intergouvernementale au sens de la LEH, l'UIT n'est pas un adjudicateur au sens de l'art. 2 LMP. Elle est néanmoins liée par ses règles et procédures internes en la matière, qui se fondent sur les mêmes principes que la LMP, à savoir le renforcement de la concurrence entre soumissionnaires, la transparence des procédures d'adjudication et l'utilisation économique des fonds. Les règles et procédures internes de l'UIT pour l'attribution et la passation des marchés publics sont définies dans son règlement financier (approuvé par le Conseil de l'UIT, dont la Suisse est un des 48 Etats membres) et le manuel de l'UIT sur la passation des marchés. À la suite du processus d'examen des offres, un rapport d'évaluation est établi par la division des achats. Ce rapport est soumis pour validation à la commission des marchés, qui soumet ensuite sa recommandation au secrétaire général de l'UIT, organe décisionnel en la matière.

La Suisse, en tant qu'État hôte, par le biais de sa participation au « Comité de liaison UIT – État hôte » et à travers la FIPOI, a également la possibilité de suivre étroitement la gestion du projet, son développement et le respect des coûts et des procédures relatives aux marchés publics.

¹³ RS 171.10

¹⁴ RS 611.0

¹⁵ RS 172.056.1

6.5 Conformité à la loi sur les subventions

La décision de financement soumise dans le cadre du présent message est régie par les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹⁶. En vertu de son art. 2, celles-ci s'applique à toutes les aides financières prévues par le droit fédéral. L'art. 3 LSu précise qu'une aide financière peut, entre autres, prendre la forme d'un prêt accordé à des conditions préférentielles, ce qui est le cas non seulement pour les prêts de construction, accordés sans intérêt et pour une durée de 50 ans, mais aussi pour les prêts de rénovation car ces derniers sont octroyés à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché¹⁷.

En vertu de l'art. 5 LSu, le Conseil fédéral doit contrôler périodiquement les aides financières et les indemnités octroyées par la Confédération. Dans son rapport 2008 du 30 mai 2008 sur les subventions¹⁸, le Conseil fédéral a posé le principe d'un examen systématique des subventions dont le financement est soumis au Parlement dans des messages spéciaux, comme c'est le cas dans le présent message.

6.5.1 Importance du prêt de construction pour la réalisation des objectifs

La politique d'État hôte constitue une composante essentielle de la politique étrangère suisse. Dans le cadre de sa longue tradition d'accueil d'organisations internationales, de représentations étrangères et de conférences internationales, la Suisse, comme d'autres pays et conformément aux usages internationaux, accorde des privilèges et immunités. La politique d'État hôte consiste également à offrir des contributions financières pour soutenir ces structures internationales afin de promouvoir le rôle de la Suisse en tant qu'État hôte. Comme mentionné au ch. 1, les différents défis stratégiques et matériels qui ont une influence sur notre position par rapport à d'autres villes hôtes rendent d'autant plus nécessaire le soutien de l'État hôte pour le maintien en bon état du parc immobilier de la Genève internationale. Les subventions accordées dans le cadre de la LEH permettent de maintenir et de renforcer la position de la Suisse face à la concurrence internationale. Les aides financières sont des aides accordées à titre subsidiaire sous la forme de subventions et de contributions qui sont examinées dans chaque cas particulier. Toutes les aides sont soumises aux critères prévus par la LEH et sont évaluées selon leur pertinence pour promouvoir la politique d'État hôte de la Suisse. Conformément à l'art. 18 LEH, les aides financières et les autres mesures de soutien visent notamment à améliorer les conditions d'accueil, de travail, d'intégration et de sécurité en Suisse des bénéficiaires visés à l'art. 19 LEH, dont font partie les organisations telles que l'UIT en sa qualité d'organisation intergouvernementale au sens de l'art. 2, al. 1, let. a, LEH.

¹⁶ RS 616.1

¹⁷ Ce taux se fonde sur les coûts de refinancement de la Confédération, par analogie avec le taux applicable aux prêts de trésorerie pour une durée de 30 ans. Cf. ch. 3.

¹⁸ FF 2008 5651

Les organisations internationales qui bénéficient d'un prêt de construction ou de rénovation sont tenues de fournir de leur côté une prestation propre correspondant à leur capacité économique (art. 7, let. c, LSu).

Dans le cas de l'UIT, celle-ci prendra à sa charge une partie du coût total du projet, soit 20 millions de francs.

6.5.2 Gestion matérielle et financière du prêt

Le prêt pour la construction d'un nouveau bâtiment de l'UIT sera octroyé à travers la FIPOI. Suivant une pratique bien établie pour l'octroi de tels prêts, les conditions de mise à disposition et de remboursement du prêt seront spécifiées dans un contrat de prêt qui sera conclu entre l'organisation et la FIPOI afin de garantir un mécanisme de gestion efficace et de veiller au bon usage du prêt. Conformément au contrat, la somme prêtée sera versée par la FIPOI par tranches successives au fur et à mesure des besoins de l'organisation pour couvrir les frais des travaux, sur présentation d'un échéancier des paiements et des dépenses effectuées. Pendant l'exécution des travaux, l'UIT présentera régulièrement à la FIPOI un rapport sur leur avancement ainsi qu'une situation trimestrielle des paiements exécutés et des paiements prévus pour le trimestre suivant. Le remboursement du prêt de construction débute à la fin de l'année au cours de laquelle l'ouvrage a été entièrement réceptionné, mais au plus tard un an après la date butoir qui aura été fixée pour la fin des travaux. La somme sera remboursée par l'UIT à la FIPOI sous la forme de 50 annuités égales payables en fin d'année, au plus tard le 31 décembre.

Dans le cas où l'UIT déciderait de ne pas réaliser le projet de construction pour des raisons lui étant exclusivement imputables, le contrat de prêt prévoit le remboursement de toute partie du prêt déjà versée sur une période de cinq ans au plus. Si l'UIT devait décider, avant le remboursement du prêt, de vendre le nouveau bâtiment Varembe ou de procéder soit à sa propre dissolution, soit à un transfert de son siège hors du territoire suisse, le montant du prêt serait exigible immédiatement.

6.5.3 Procédure d'octroi d'un prêt de construction

Conformément à la procédure, l'organisation internationale qui souhaite bénéficier d'une aide pour un projet de construction contacte en premier lieu le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), par l'intermédiaire de la Mission à Genève. La situation, les options possibles et les éventuels soutiens que pourrait apporter la Confédération font ensuite l'objet de nombreuses discussions entre l'organisation internationale, la FIPOI et la Mission, avant que l'organisation internationale ne dépose une demande formelle de soutien. La demande est examinée en concertation avec les différents acteurs concernés (Division Finances DFAE, Administration fédérale des finances, FIPOI et canton hôte). Lors de cet examen, le DFAE s'appuie sur les bases légales en vigueur. Les demandes de prêt sont évaluées dans chaque cas particulier en fonction notamment de l'importance stratégique de l'organisation internationale pour la politique d'accueil de la Suisse, de la plausibilité de la de-

mande et donc des besoins de rénovation, et de la situation du budget de la Confédération.

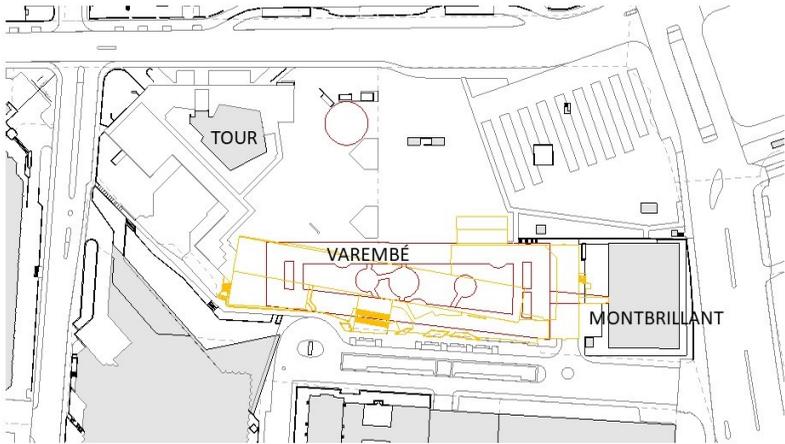
Si les organes impliqués estiment unanimement que le projet mérite d'être soutenu, des négociations commencent entre la Confédération et le canton sur le montant potentiel de l'aide, le Conseil fédéral attendant du canton hôte une participation substantielle, conformément à sa décision du 26 juin 2013. Des moyens de réduire le coût total du projet ou le montant du prêt sont par ailleurs recherchés en concertation avec l'organisation internationale, tels que la vente de terrains qui lui appartiennent. Un groupe de projet créé pour l'occasion et composé généralement de représentants du DFAE, du canton hôte, de la FIPOL et de l'organisation internationale concernée se réunit régulièrement pour faire le point sur l'avancement du projet.

Si l'organisation internationale ne l'a pas déjà fait, des études préparatoires sont lancées afin de définir de manière plus précise les contours du projet, son coût et d'autres éléments le caractérisant. Ces études sont parfois financées par l'organisation internationale, parfois par la Confédération au moyen de prêts. Le prêt octroyé pour les études préparatoires est ensuite intégré au prêt global consenti par la Confédération pour le projet de construction.

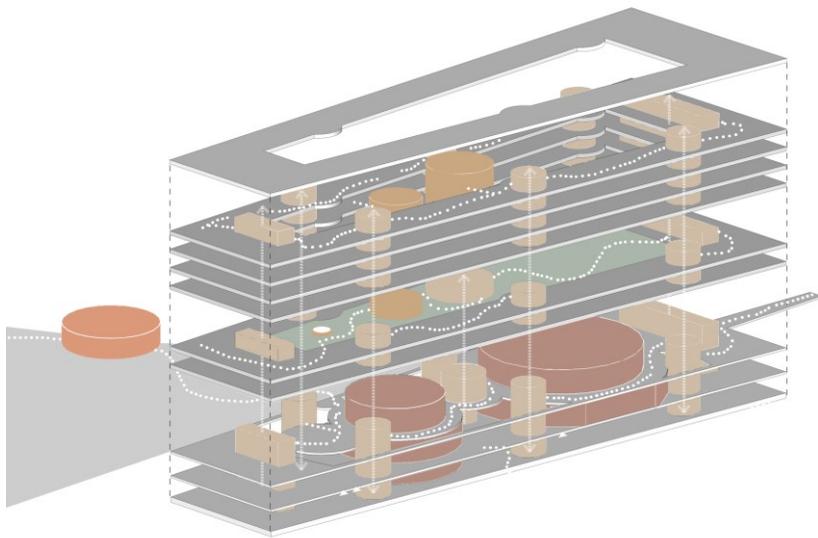
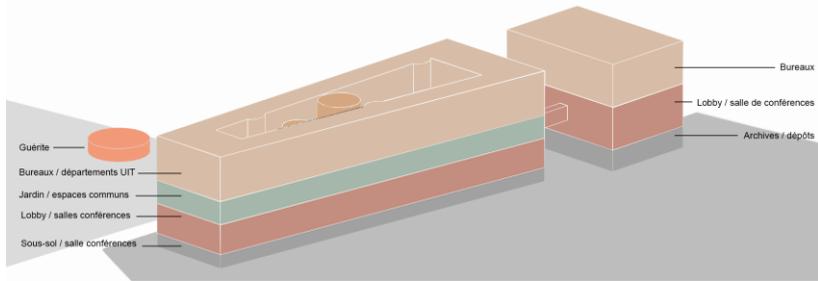
Une fois que l'ensemble des acteurs sont d'accord sur le financement du prêt, le DFAE élabore à l'intention du Parlement un message avec un projet d'arrêté du Conseil fédéral, qu'il présente d'abord au Conseil fédéral pour adoption et que celui-ci soumet ensuite au Parlement. Celui-ci est libre de s'opposer à un projet. Dans ce cas, les États membres de l'organisation internationale doivent décider de la procédure à suivre sans prêt suisse.

Cette procédure d'octroi des prêts de construction constitue une particularité de la politique d'État hôte de la Suisse par rapport aux autres États hôtes à travers le monde. En effet, alors que ceux-ci font de nombreux efforts financiers et construisent des bâtiments à leur frais dans le but d'y attirer des organisations internationales, la philosophie sous-tendant la politique immobilière suisse en matière d'accueil d'organisation internationale est tout autre: elle se fonde sur la responsabilisation des organisations internationales, qui sont les maîtres d'ouvrage des projets, afin de mettre en œuvre des projets immobiliers réalistes et respectueux du bon usage des deniers publics des États membres, qui devront *in fine* rembourser le prêt suisse. L'objectif est d'éviter les projets démesurés ou l'utilisation dispendieuse des fonds publics mis à disposition. Un autre objectif de cette procédure est de pérenniser la présence des organisations internationales à Genève en entretenant un contact régulier avec les autorités suisses (communales, cantonales et fédérales).

Plan de situation



Plans du nouveau site de l'UIT



••••• flux horizontaux

----- flux verticaux

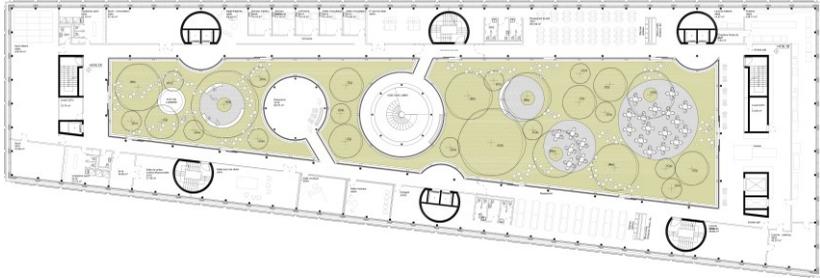
▲▲ entrée principale

▲ entrée VIP

Vue de l'extérieur du nouveau bâtiment Varembeé



Plan du jardin intérieur



Vue de l'intérieur du nouveau bâtiment Varembé

