



23.031

Message

relatif à l'octroi à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales d'un prêt destiné au financement de la rénovation du bâtiment du siège de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires à Berne

du 22 février 2023

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral relatif à l'octroi à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales d'un prêt avec intérêts, remboursable sur 30 ans, d'un montant de 3 826 976 francs, destiné à financer la rénovation du bâtiment du siège de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires à Berne.

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

22 février 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
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 avec intérêts de 3 826 976 francs destiné à financer la rénovation du bâtiment du siège de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) à Berne.

Contexte

Le Conseil fédéral entend poursuivre sa politique visant à conforter la position de la Suisse comme État hôte d'organisations internationales et centre de la gouvernance mondiale. La Suisse accueille sur son sol des organisations et conférences internationales depuis plus de 160 ans. Ce rôle d'État hôte est profondément ancré dans la tradition de notre pays et dans sa politique des bons offices. Il fait partie de son identité et le dote d'une visibilité accrue sur la scène internationale. Ce succès tient pour beaucoup à la politique active d'État hôte menée par la Confédération ainsi qu'à l'étroite coopération entretenue avec les cantons, les villes et les communes.

Cependant, cette position privilégiée ne constitue pas un gage pour l'avenir. Confrontée à divers défis, notamment une forte concurrence de la part d'autres États hôtes et un coût de la vie élevé, la Suisse doit veiller à rester attrayante et compétitive. Au nombre des défis figure également le mauvais état d'une partie du parc immobilier dont sont propriétaires les organisations internationales sises en Suisse, qui nécessite d'importants travaux de rénovation.

Afin de répondre à ces défis, le Conseil fédéral a présenté au Parlement, le 19 novembre 2014, un premier message concernant les mesures à prendre pour renforcer le rôle de la Suisse comme État hôte. Ce message présentait la stratégie retenue et demandait les moyens financiers nécessaires pour la mettre en œuvre, sous la forme d'un plafond de dépenses couvrant la période de 2016 à 2019. L'arrêté qui faisait l'objet du deuxième message portant sur la période de 2020 à 2023 a été adopté par le Parlement le 17 septembre 2019. Dans ce message, le Conseil fédéral a souligné l'importance du soutien à apporter aux organisations internationales sises en Suisse pour la réalisation de leurs projets immobiliers.

Contenu du projet

Le présent message vise l'octroi d'un prêt d'un montant maximum de 3 826 976 francs à la FIPOI, à Genève, au profit de l'OTIF. Ce prêt doit permettre de financer les travaux de rénovation du bâtiment du siège de cette dernière, à Berne.

L'approbation du crédit d'engagement destiné à financer le prêt avec intérêts sur 30 ans représente pour la Confédération une charge financière de 3 826 976 francs, avec un paiement réparti sur deux ans (2024 et 2025). Le Conseil fédéral fixe le taux d'intérêt préférentiel.

Message

1 Contexte

1.1 Le rôle de la Suisse en tant qu'État hôte

La Suisse accueille sur son sol des organisations internationales depuis plus de 160 ans. Elle en compte aujourd'hui 45, basées pour la plupart dans la Genève internationale. Le rôle d'État hôte confère à notre pays un poids bien supérieur à celui que lui vaudrait la taille de son territoire ou de sa population. Il facilite l'accès de nos autorités à ces organisations et offre à la Suisse une tribune de choix pour diffuser ses messages. La présence de nombreux acteurs internationaux revêt non seulement une importance politique considérable, mais représente également une forte valeur ajoutée économique pour l'ensemble du pays. Le succès de cette politique d'État hôte doit aussi beaucoup à la coopération étroite instaurée avec les communes, les villes et les cantons concernés.

Par ailleurs, les activités des organisations internationales sises en Suisse concourent à la réalisation des objectifs de la politique extérieure de la Suisse, inscrits à l'art. 54 de la Constitution (Cst.)¹. En offrant aux organisations internationales des conditions d'accueil optimales, la Suisse apporte une contribution importante au bon fonctionnement des relations internationales et à la résolution des grands défis de notre époque. Son rôle d'État hôte et son statut d'État membre d'organisations internationales se renforcent mutuellement.

S'il est vrai que Genève affiche la plus forte concentration d'acteurs internationaux à l'échelle du pays, le rôle d'État hôte de la Suisse ne se limite aucunement à cette ville. Des organisations internationales sont également présentes dans les cantons de Bâle, de Berne et de Vaud. C'est à Berne que siègent l'Union postale universelle (UPU), établie en 1874, et l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), créée en 1893. Aux côtés du corps diplomatique et des organisations non gouvernementales internationales qui s'y trouvent aussi, elles confèrent à la ville fédérale une dimension internationale, tout en ayant un poids économique non négligeable. Elles louent des salles de conférence sur place pour leurs réunions, dont les participants logent dans des hôtels et fréquentent des restaurants bernois. Les membres du personnel de l'UPU et de l'OTIF paient leur loyer dans la ville fédérale et contribuent à stimuler le tourisme local. Enfin, en étant proches l'une de l'autre géographiquement, ces organisations peuvent tirer profit de précieuses synergies dans le domaine logistique.

Dans son rôle d'État hôte, la Suisse est toutefois confrontée à divers défis, et notamment à une concurrence croissante au niveau mondial, que ce soit pour l'implantation de nouvelles organisations ou pour l'accueil de conférences internationales. Cette concurrence de la part d'autres États hôtes, en Europe notamment, s'est intensifiée ces dernières années. Ils sont plusieurs à avoir adopté des lois similaires à la loi suisse du

¹ RS 101

22 juin 2007 sur l'État hôte (LEH)², et à proposer des offres généreuses en vue d'accueillir de nouvelles organisations ou des conférences internationales sur leur territoire. C'est pourquoi il est d'une importance cruciale pour la Suisse de gagner en attrait afin de préserver sa compétitivité, et ce dans un contexte où la gouvernance mondiale est plus fragmentée que par le passé.

Il s'avère que Berne n'est pas épargnée non plus par la concurrence internationale. Ainsi, la délocalisation à l'étranger envisagée par l'OTIF il y a plusieurs années n'a pu être évitée qu'au prix d'efforts politiques de la part des autorités hôtes et des États membres de l'organisation. Pour Berne, le départ de cette organisation représenterait une perte à la fois symbolique et économique.

En 2019, le Conseil fédéral a adopté le deuxième message relatif aux mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme État hôte (2020–2023) afin de répondre aux défis actuels en la matière³. Dans ce cadre, il a mis l'accent sur la nécessité de soutenir les projets immobiliers des organisations internationales sises en Suisse. En effet, une partie du parc immobilier de ces dernières est en mauvais état et nécessite d'importants travaux de rénovation.

1.2 La politique immobilière et la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI)

Le maintien en bon état du parc immobilier des organisations internationales sises en Suisse doit permettre la poursuite d'activités multilatérales de qualité dans notre pays, tout en préservant l'image que ces édifices renvoient de la Suisse. Par ailleurs, les investissements réalisés pour moderniser les bâtiments et les rendre plus fonctionnels contribuent à fidéliser les organisations internationales, confortant ainsi la position de la Suisse face à une concurrence croissante de la part d'autres États hôtes en Europe et dans le reste du monde.

Pour renforcer cet axe de la politique d'État hôte de la Suisse, le Conseil fédéral a décidé, le 26 juin 2013, que la Confédération pourrait octroyer aux organisations internationales, par le biais de la FIPOI, des prêts à taux préférentiel, remboursables sur 30 ans, destinés à la réalisation de projets de rénovation, sous réserve de la prise en charge d'une part substantielle du prêt par le canton ou la ville hôte de l'organisation internationale concernée. Il a justifié cette condition en indiquant que les cantons et les villes accueillant des organisations internationales en tirent un avantage économique et n'ont pas à mettre à disposition de terrain à bâtir pour les rénovations de bâtiments de ces dernières. À la suite de la décision du Conseil fédéral, et donc depuis 2013, les Chambres fédérales ont approuvé sept demandes de soutien soumises par des organisations internationales sises à Genève, pour un montant total d'environ 680 millions de francs. Il s'agit des projets de l'Organisation internationale du travail, de l'ONU et de l'Organisation mondiale de la santé⁴, de la Fédération internationale

² RS 192.12

³ FF 2019 2283

⁴ FF 2016 1337

des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁵, de l'Union internationale des télécommunications⁶ et de l'Organisation internationale pour les migrations. Le canton et la ville de Genève ont apporté une contribution à hauteur de 200 millions de francs supplémentaires.

Cette politique s'est avérée judicieuse: l'intérêt manifesté par les organisations internationales pour des projets de rénovation de leur siège ou pour la construction de nouveaux bâtiments montre qu'elle a répondu à un besoin réel. Investir dans des bâtiments modernes et fonctionnels permet de garder ces organisations internationales et leur personnel en Suisse et de renforcer ainsi l'attrait de notre pays face aux États hôtes concurrents d'Europe et du monde entier. Par ailleurs, en réduisant l'empreinte énergétique des bâtiments concernés, ces projets ont un impact positif sur l'environnement.

Le prêt de l'État hôte constitue un instrument très avantageux pour la Suisse, car les organisations internationales restent ainsi propriétaires de leurs biens immobiliers et assument donc l'entière responsabilité de leurs projets de construction et de rénovation. Le prêt est remboursé au moyen des contributions des États membres de l'organisation internationale concernée. Ce modèle se distingue de celui appliqué par d'autres États hôtes, qui remettent des bâtiments «clé en main» aux organisations internationales pour qu'elles en aient l'usage, mais qui restent néanmoins responsables de leur entretien et de leur rénovation. Le modèle de prêt adopté par la Suisse est d'autant plus intéressant qu'une grande partie des travaux financés de la sorte sont exécutés par des entreprises suisses, ce qui a des retombées positives sur l'économie locale et nationale.

En tout état de cause, les organisations internationales sont des emprunteurs d'une extrême fiabilité. Au cours des 56 dernières années, elles se sont toutes acquittées en temps utile du paiement intégral des prêts et des intérêts à la Suisse, même en périodes d'inflation élevée et de crise financière, de sorte qu'aucun cas de défaut de remboursement n'est à déplorer à ce jour.

Avec la FIPOI, la Suisse dispose par ailleurs d'un instrument efficace au titre de sa politique d'État hôte. Cette fondation de droit privé a été établie conjointement par la Confédération et le canton de Genève en 1964 pour conforter le rôle de Genève en tant que ville hôte d'organisations internationales⁷. La FIPOI recherche des locaux et des sites d'implantation destinés aux organisations internationales et accueillant des bénéficiaires institutionnels au sens de la LEH. Elle gère également deux centres de conférences, le Centre international de conférences Genève et le Centre de conférence 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 immeubles en location. Enfin, elle fait partie des différents instruments qui permettent à la Confédération d'avoir une vue d'ensemble de l'évolution des projets immobiliers et du bon usage des prêts consentis.

⁵ FF 2015 3421

⁶ FF 2020 4165

⁷ Arrêté fédéral du 11 décembre 1964 concernant l'octroi de prêts à la fondation des immeubles pour les organisations internationales, à Genève (FF 1964 II 1544).

La FIPOI est placée sous le contrôle de l'autorité fédérale de surveillance des fondations et soumise au contrôle financier fédéral et cantonal. En tant que membres fondateurs, la Confédération et le canton de Genève sont représentés respectivement par trois personnes au sein du conseil de fondation, dont ils assurent la présidence en alternance. L'un des sièges du canton a été cédé à la ville de Genève. Selon l'art. 2, al. 6, de ses statuts, la FIPOI peut aussi exercer ses activités en dehors du canton de Genève.

Jusqu'à présent, les activités relevant de la politique d'État hôte dans le domaine de l'immobilier se sont concentrées sur Genève. Toutefois, le présent projet de rénovation a fait naître la nécessité de les étendre au canton de Berne. Le présent message s'inscrit ainsi dans le cadre des initiatives visées par le message actuel concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme État hôte pour la période 2020 à 2023, qui prévoit d'étendre la politique d'accueil de la Suisse à d'autres cantons, outre celui de Genève.

1.3 **L'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires**

Créée en 1893, avec l'émergence du multilatéralisme, et dénommée alors *Office central des transports internationaux par chemins de fer à Berne*, l'OTIF est la plus ancienne des organisations internationales. La Suisse avait alors été choisie pour accueillir son siège car, forte de sa tradition ferroviaire, entre autres, elle incarnait les valeurs et les objectifs de l'organisation.

L'OTIF a pour mission de favoriser, d'améliorer et de faciliter le trafic international ferroviaire. Elle offre ainsi à ses 50 États membres dont la Suisse un cadre de coopération dans le domaine ferroviaire, avec pour principal objectif de promouvoir une entente sur des régimes de droit uniformes, mais aussi d'envisager et d'encadrer des systèmes de compatibilité et d'harmonisation technique. Son but étant de relier les continents européen, asiatique et africain par l'instauration d'un droit ferroviaire unifié, l'OTIF a conclu des accords de coopération, des protocoles d'entente, avec des États jouant un rôle clé dans la globalisation des transports, tels que les États du Golfe et la Chine.

La Convention du 9 mai 1980 relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF)⁸ est le socle juridique de l'OTIF. Elle définit le mode de fonctionnement de l'organisation, ses objectifs, ses attributions, ses relations avec les États membres et ses activités en général. Depuis l'adhésion de l'UE à la COTIF, en 2011, l'OTIF a renforcé son rôle de trait d'union entre les pays membres de l'UE et les pays non membres de cette dernière. Elle garantit la cohérence des réglementations entre ses États membres, qu'ils soient ou non dans l'UE.

En sa qualité de membre de l'OTIF depuis sa création en 1985, la Suisse verse une contribution obligatoire annuelle. En 2022, cette dernière s'est élevée à 88 394 francs.

⁸ RS 0.742.403.1

La gouvernance de l'OTIF est assurée par trois organes: l'Assemblée générale, le Comité administratif et le Secrétariat général. L'Assemblée générale, organe de décision suprême, se compose de représentants de tous les États membres. Le Comité administratif est l'organe de surveillance de l'activité du secrétaire général sur les plans administratif et financier. Il se compose d'un tiers des États membres, désigné par l'Assemblée générale pour une période de trois ans. La Suisse fait partie des États siègeant au sein de cet organe pour les années 2021 à 2024. La personne exerçant la fonction de secrétaire général assure la direction opérationnelle de l'organisation, tout en jouant le rôle de dépositaire et de représentant de l'OTIF. C'est l'Allemand Wolfgang Küpper qui occupe ce poste depuis avril 2019. Il est épaulé par l'équipe du secrétariat, qui compte actuellement 20 personnes.

L'accord de siège du 10 février 1988⁹ régit le statut juridique de l'OTIF en Suisse. Celle-ci est en effet une «organisation intergouvernementale» au sens de l'art. 2, al. 1, let. a, LEH.

2 Rénovation du bâtiment du siège de l'OTIF

2.1 Contexte

L'OTIF est propriétaire du bâtiment qui abrite son siège, à Berne, et qui a été construit entre 1964 et 1965. Comportant quatre étages et totalisant une surface de 1235 m², celui-ci n'a jamais été rénové et ne répond plus aux normes en vigueur, notamment en matière de sécurité sismique et d'isolation thermique.

Au départ, plusieurs options avaient été envisagées, parmi lesquelles une délocalisation du siège sur un autre site à Berne ou dans une autre ville de Suisse, ou encore à l'étranger. Finalement, lors de sa 133^e session les 3 et 4 novembre 2020, le Comité administratif s'est rallié à la proposition du secrétaire général en décidant de maintenir le siège à Berne et de rénover le bâtiment existant.

Le 29 septembre 2021, lors de sa 15^e session, l'Assemblée générale a approuvé le projet de rénovation du siège de l'OTIF en fixant un plafond de dépenses de 7 400 000 francs, dans le cadre du budget 2022–2027, pour les travaux de rénovation et le déménagement hors des locaux. Après l'approbation du projet de rénovation par les États membres de l'OTIF, cette dernière a été mise en relation avec la FIPOI, qui avait de son côté reçu du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) un mandat d'accompagnement du projet. Avec l'aide de la FIPOI, l'OTIF a élaboré un projet de rénovation puis soumis au DFAE une demande formelle de prêt de l'État hôte le 5 septembre 2022. Il s'agissait de la première demande de cette nature émanant d'une organisation internationale établie dans un canton autre que celui de Genève.

Il est dans l'intérêt de la Suisse de soutenir ce projet de rénovation, afin de s'assurer que l'OTIF dispose de conditions optimales pour poursuivre ses activités dans un bâtiment fonctionnel, sûr et conforme aux normes en vigueur. Ce soutien est également primordial pour l'image de la Suisse en tant qu'État hôte d'organisations internatio-

⁹ RS 0.192.122.742

nales et il contribue à renforcer le rôle de Berne comme site d'implantation. Un prêt permettra de mieux ancrer dans cette ville pour des décennies une organisation internationale qui y est établie de longue date et qui, de par son domaine d'activité, représente mieux que toute autre l'État hôte suisse, tout en y assurant des emplois bien rémunérés. Les travaux de rénovation eux-mêmes, qui, *in fine*, seront payés par les États membres de l'OTIF, dégageront aussi une rentabilité, car ils seront réalisés par des entreprises locales (Bauspektrum, Emch+ Berger).

Le risque d'un défaut de remboursement du prêt par l'OTIF est extrêmement faible. En parfaite santé financière, l'organisation contribue au financement de la rénovation avec ses ressources propres. Par ailleurs, en tant que membre du Comité administratif de l'OTIF, la Suisse dispose de compétences importantes en matière de surveillance des aspects budgétaires, y compris pour le projet de rénovation en question.

2.2 **Projet de rénovation**

Le projet porte sur la rénovation du bâtiment existant du siège de l'OTIF, dont l'infrastructure sera adaptée aux normes en vigueur actuellement. Un réaménagement des espaces de travail et des installations extérieures est également prévu. Lors de la conception des espaces de travail, les nouvelles pratiques professionnelles, telles que les espaces de travail partagés et le télétravail à domicile, ont également été prises en considération.

Non seulement le projet tient compte des besoins de l'OTIF à long terme, mais il permet aussi d'optimiser les conditions d'exploitation et de réduire les coûts, grâce à des installations plus modernes notamment, tout en assurant la mise en conformité du bâtiment avec les prescriptions locales en matière de protection incendie, d'accessibilité pour les personnes handicapées et d'écologie. Ainsi, celui-ci répondra aux exigences du label Minergie ECO, avec des pompes à chaleur et une installation de géothermie. Le projet prévoit également la conservation et la mise en valeur des diverses œuvres d'art que possède l'OTIF, en particulier la fresque de l'artiste Hans Erni, située dans le hall d'accueil. La façade extérieure sera elle aussi restaurée dans le respect de son aspect d'origine et le jardin sera réaménagé de sorte à intégrer un espace propice à la convivialité. Le parc de stationnement sera électrifié et modernisé pour offrir davantage de sécurité.

Le projet comprend également l'agrandissement de la salle de conférence existante. Jusqu'à présent, l'OTIF a été contrainte de louer des locaux à l'extérieur pour les réunions de ses divers organes et groupes de travail car les locaux dont elle dispose ne permettent pas d'assurer des traductions simultanées dans ses trois langues de travail en français, anglais et allemand. Des pourparlers sont actuellement en cours avec d'autres États intéressés par une adhésion à la COTIF, dont les États du Conseil de coopération du Golfe, et pourraient déboucher sur un élargissement de l'OTIF et nécessiter l'intégration d'une quatrième langue de travail à l'avenir, raison pour laquelle l'agrandissement de la salle de conférence s'accompagne de l'installation de quatre cabines d'interprétation.

La rénovation du bâtiment et la possibilité de tenir les réunions au siège de l’OTIF permettraient de créer un lien plus étroit avec les délégations et de doter l’organisation d’une visibilité accrue. Par ailleurs, n’ayant plus à louer de salles, l’OTIF pourrait réaliser d’importantes économies, et même se procurer de nouvelles recettes en louant elle-même sa salle de conférence à d’autres institutions ou organisations basées à Berne.

Le contrat pour la direction des travaux a été signé avec une entreprise bernoise en janvier 2022. L’OTIF a déposé la demande de permis de construire auprès de la ville de Berne le 24 juin 2022 et, comme les travaux doivent effectivement démarrer en janvier 2024, il faudrait qu’elle puisse disposer du prêt de l’État hôte à partir de cette date. L’achèvement des travaux est prévu pour février 2025.

Phase	Période
Avant-projet et projet	De janvier à juin 2022
Dépôt / examen de la demande de permis de construire	De juin 2022 à février 2023
Finalisation des différents cahiers des charges pour les travaux de construction	D’avril à novembre 2023
Appel d’offres et sélection de l’entreprise de construction	Juillet et août 2023
Exécution des travaux	De février 2024 à mars 2025
Mise en service du bâtiment rénové	Avril / mai 2025

Pendant les travaux, le bâtiment devra être entièrement vide. L’OTIF est donc en train d’examiner les différentes possibilités qui s’offrent à elle pour loger son personnel, parmi lesquelles la location d’espaces dans le bâtiment du siège de l’UPU, également situé à Berne. Pour la tenue de ses réunions d’une certaine ampleur, comme son assemblée générale, programmée en septembre 2024, elle envisage aussi d’utiliser les salles de conférence de l’UPU à titre provisoire.

2.3 Coûts du projet

Le coût de la rénovation du bâtiment de l’OTIF, frais de déménagement compris, est estimé à 7 333 885 francs. Sans le déménagement, il s’élève à 6 833 885 francs. Les travaux demandés par l’OTIF en qualité de maître d’ouvrage ne sont pas soumis à la TVA. Le montant maximal du prêt de la Suisse, à savoir la Confédération, le canton et la Ville de Berne s’élève à 5 467 108 francs, soit 80 % de la somme éligible au prêt, déduction faite des frais de déménagement. Les coûts restants seront pris en charge par l’organisation à partir de ses propres réserves. Le tableau ci-dessous présente la ventilation des coûts du projet.

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

CFC	Catégories Grandes subdivisions	Coûts (en francs)	%
1	Travaux préparatoires	471 300	6,4
2	Bâtiment	3 962 200	54,0
3	Équipements d'exploitation	151 950	2,0
4	Aménagements extérieurs	244 900	3,3
5	Frais secondaires	83 300	1,1
6	Honoraires	1 140 200	15,5
7	Honoraires non éligibles au prêt	—	—
8	Comptes d'attente et réserve	780 035	10,6
9	Équipements mobiles non éligibles au prêt	500 000	6,8
Total (hors TVA)		7 333 885	100,0
Total éligible au prêt – hors CFC 9 (hors TVA)		6 833 885	93,1

Prêt de la Suisse

5 467 108 francs

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

Travaux préparatoires (CFC 1)

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

Bâtiment (CFC 2)

Travaux rendant le bâtiment durablement utilisable pour ses usagers à l'issue des travaux de 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.

Aménagements extérieurs (CFC 4)

Coûts des aménagements et installations qui se trouvent à l'extérieur du bâtiment, mais dans les limites de la parcelle (aménagement 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 15,5 % du coût total du projet, ce qui est justifié pour un projet de cette complexité. En principe, les honoraires sont censés représenter entre 14 et 18 % du montant global pour des projets de construction similaires.

Honoraires non éligibles au prêt (CFC 7)

Il n'y a pas eu de dépenses pour honoraires n'entrant pas dans le cadre du prêt.

Réserve pour imprévus (CFC 8)

Cette catégorie 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)

Déménagement, location temporaire de bureaux, meubles, luminaires, textiles, appareils et machines; éléments non intrinsèques au bâtiment.

3 Financement de la rénovation

3.1 Contribution financière de la Confédération

En septembre 2022, l'OTIF a soumis une demande d'octroi d'un prêt avec intérêts d'un montant de 5 467 108 francs pour financer les coûts de la rénovation du bâtiment abritant son siège. Suivant le mode de répartition appliqué avec les autorités hôtes de Genève, il a été convenu avec les autorités bernoises que ce prêt serait pris en charge à 70 % par la Confédération et à 30 % par le canton/la ville hôte. Le prêt de la Confédération s'élève donc à 3 826 976 francs au maximum, le montant de 1 640 132 francs restant étant mis à disposition par la Ville et le canton de Berne, qui ont accepté une prise en charge à parts égales.

L'OTIF est une organisation qui revêt une grande importance symbolique pour la Confédération et pour le canton de Berne. Afin d'accroître la visibilité de la ville fédérale sur la scène internationale, mais aussi de maintenir et de conforter le pilier thématique du trafic international ferroviaire, il est dans l'intérêt de la Suisse d'offrir des conditions d'accueil avantageuses à l'OTIF pour que cette organisation emblématique du transport ferroviaire reste à Berne. Comptant parmi les moyens de transport les plus respectueux de l'environnement, le transport ferroviaire et avec lui l'OTIF devrait encore gagner en importance à l'avenir.

3.2 Contribution du canton et de la ville de Berne

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

Dans le cas qui nous intéresse, si le Grand Conseil et le Conseil de ville approuvent le prêt, le canton et la ville de Berne contribueront au projet de construction à hauteur de 820 066 francs chacun, pour un total de 1 640 132 francs. Le 31 août 2022, le Conseil exécutif a accepté de participer au prêt de l'État hôte. La ville de Berne n'a pas encore pris de décision définitive.

3.3 Effets du renchérissement

Un montant de 297 000 francs, correspondant à environ 5 % du coût global du projet, honoraires compris, a été prévu pour couvrir le renchérissement qui pourrait survenir en raison de l’augmentation des coûts des matériaux et de l’inflation. Comme il s’agit ici 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 Berne

4.1.1 Conséquences financières pour la Confédération

L’octroi d’un prêt à la FIPOI pour la rénovation du bâtiment du siège de l’OTIF à Berne engendrera pour la Confédération une charge financière totale de 3 826 976 francs. Le paiement de ce montant sera réparti sur les années 2024 à 2025.

Dans le cadre de sa politique de soutien aux projets immobiliers d’organisations internationales, le Conseil fédéral souhaite accorder un prêt avec intérêts, remboursable sur 30 ans, destiné à financer la rénovation du bâtiment. Il propose donc aux Chambres fédérales d’accorder un crédit d’engagement de 3 475 576 francs destiné à contribuer au financement du projet de rénovation décrit ci-avant.

Les fonds nécessaires seront alloués sur le crédit A235.0108 «Prêt à la Fondation des immeubles FIPOI» et leur versement échelonné comme suit: 3 475 576 francs en 2024 et 351 400 francs en 2025.

Le taux d’intérêt est fixé par le Conseil fédéral le moment voulu, peu avant la conclusion du contrat de prêt entre l’OTIF et la FIPOI. Ce taux est fixé en corrélation avec les coûts de refinancement de la Confédération.

La décision d’octroyer ou non le prêt incombe au Conseil fédéral.

	2024	2025	Total	%
Confédération	3 475 576	351 400	3 826 976	70
Canton	744 766	75 300	820 066	15
Ville	744 766	75 300	820 066	15
Total	4 965 108	502 000	5 467 108	100%

4.1.2 Conséquences sur l’état du personnel

La réalisation de ce projet n’aura aucune conséquence sur l’état du personnel de la Confédération.

4.2 Conséquences financières pour les cantons et les communes

La demande de prêt engendrera une charge financière totale de 1 640 132 francs, à savoir 820 066 pour le canton de Berne et pour la ville de Berne, respectivement. Les paiements seront échelonnés de la manière suivante: 744 766 francs en 2024 et 75 300 francs en 2025.

4.3 Conséquences économiques

Le présent projet de construction n'a pas de conséquences économiques directes. Toutefois, comme mentionné précédemment, le maintien en bon état des bâtiments des organisations internationales sises à Berne contribue à renforcer l'attrait et la compétitivité de la Suisse en tant qu'État hôte. Il convient par ailleurs d'indiquer que les entreprises locales ont aussi la possibilité de participer aux appels d'offres lancés par l'organisation, ce qui peut générer des retombées économiques supplémentaires. Les missions de représentation du maître d'ouvrage et de planification générale du projet de rénovation du siège de l'OTIF ont été confiées à des entreprises locales.

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

Le renforcement de l'attrait et de la compétitivité de la Suisse en tant qu'État hôte fait partie des axes prioritaires de la stratégie de politique extérieure du Conseil fédéral pour les années 2020 à 2023¹⁰. Comme décrit au ch. 1.2, le maintien en bon état des biens immobiliers des organisations internationales sises en Suisse représente une composante importante de la politique d'État hôte de notre pays.

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'OTIF. 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 à la construction sans intérêts, remboursables dans un délai de 50 ans au plus. L'instrument que constitue l'octroi de prêts destinés à la rénovation de bâtiments d'organisations internationales, approuvé par le Conseil fédéral dans sa décision du 26 juin 2013, évoquée plus haut,

¹⁰ Consultable sous: www.eda.admin.ch > Politique extérieure > Stratégie et fondamentaux > Stratégie de politique extérieure.

se fonde également sur cette disposition. La proposition soumise au Conseil fédéral le 19 juin 2013 précisait en effet que, si la Confédération est habilitée à octroyer des prêts destinés à la construction, elle peut *a fortiori* en accorder aussi pour des rénovations. 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.

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 Parlement¹¹, l'acte à adopter dans le cas présent 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 joint prévoit l'octroi d'un crédit d'engagement, au sens de l'art. 21 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances¹², d'un montant de 3 826 976 francs au profit de l'OTIF. Comme il s'agit d'une nouvelle dépense unique ne dépassant pas 20 millions de francs, l'art. 1 du projet d'arrêté n'est pas 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 la FIPOI

Le présent projet ne relève pas de la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP)¹³. En effet, l'OTIF sera le maître d'ouvrage et l'adjudicateur des travaux. En tant qu'organisation intergouvernementale au sens de la LEH, l'OTIF n'est pas un adjudicateur au sens de l'art. 4 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. Ainsi, dans le cadre de l'attribution et de la passation de marchés, l'OTIF est tenue de respecter ses propres règles et procédures internes, telles qu'elles sont énoncées dans son Règlement financier et comptable, adopté par son Comité administratif. De plus, en sa qualité d'État hôte, la Suisse a la possibilité d'assurer un suivi étroit de la conduite et de l'évolution du projet par le biais de sa participation au «Comité de coordination OTIF – État hôte». Par ailleurs, comme elle en est un État membre, elle a accès aux rapports et aux conclusions des contrôles internes et externes de l'OTIF. Enfin, depuis 2016, les

¹¹ RS 171.10

¹² RS 611.0

¹³ RS 172.056.1

contrats de prêt entre la FIPOI et les organisations internationales incluent une clause relative au droit de consultation et d'information, qui permet à la FIPOI de s'informer sur l'attribution de marchés en lien avec le projet immobilier de l'organisation internationale concernée.

6.5 Conformité à la loi sur les subventions

L'arrêté financier soumis dans le cadre du présent message est régi par les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹⁴ qui, selon son art. 2, 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 à la construction, accordés sans intérêts et pour une durée de 50 ans, mais aussi pour les prêts à la rénovation, car ces derniers sont octroyés à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché. Le 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.

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 du 30 mai 2008 sur les subventions¹⁵, 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 cela est le cas pour le présent message.

6.5.1 Importance des prêts à la construction et à la rénovation pour la réalisation des objectifs visés

La politique d'État hôte constitue une composante essentielle de la politique extérieure de la 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 déjà mentionné au ch. 1, les différents défis stratégiques et matériels qui affaiblissent notre position par rapport à d'autres sites d'accueil dans le monde rendent d'autant plus nécessaire le soutien de l'État hôte pour le maintien en bon état des biens immobiliers des organisations internationales sises en Suisse. Les subventions accordées dans le cadre de la LEH permettent de maintenir et de renforcer la position de la Suisse en tant qu'État hôte 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 au cas par cas. Elles sont toutes soumises aux critères prévus par la LEH et 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

¹⁴ RS 616.1

¹⁵ FF 2008 5651

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'OTIF, en sa qualité d'organisation intergouvernementale au sens de l'art. 2, al. 1, let. a, LEH.

Les organisations internationales qui bénéficient d'un prêt à la construction ou à la rénovation sont tenues de fournir une prestation propre correspondant à leur capacité économique (art. 7, let. c, LSu). S'agissant de l'OTIF, elle prendra à sa charge une partie du coût total du projet, soit 1,86 million de francs.

6.5.2 Gestion matérielle et financière du prêt

Le prêt destiné à la rénovation du bâtiment du siège de l'OTIF sera octroyé par l'intermédiaire de 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 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 déjà effectuées. Pendant l'exécution des travaux, l'organisation présentera régulièrement à la FIPOI un rapport sur leur avancement ainsi qu'une situation trimestrielle des paiements effectués et des paiements prévus pour le trimestre suivant. Le remboursement du prêt débutera à la fin de l'année au cours de laquelle l'ouvrage aura 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'OTIF à la FIPOI sous la forme de 30 annuités égales payables en fin d'année, au plus tard le 31 décembre.

Dans le cas où l'OTIF déciderait de ne pas réaliser le projet de rénovation 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 elle devait décider, avant le remboursement du prêt, de vendre le bâtiment concerné 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 à la construction

Conformément à la procédure, l'organisation internationale qui souhaite bénéficier d'une aide financière pour un projet de construction contacte en premier lieu le DFAE. Lorsqu'elle lui a fait part de son souhait de rénover son bâtiment, sa demande est examinée par le Secrétariat d'État du DFAE, qui consulte ensuite la FIPOI et ses experts techniques. Si la première évaluation du besoin débouche sur un résultat positif, le Secrétariat d'État du DFAE conduit avec la FIPOI et l'organisation internationale de nombreux entretiens consécutifs pour analyser la situation, les besoins, les différentes options envisageables et les possibilités de soutien de la part de la Confédération préalablement à la soumission par l'organisation internationale d'une demande

de soutien officielle. 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 Secrétariat d'État du DFAE s'appuie sur les bases légales en vigueur. Toutes les demandes de prêt sont étudiées individuellement, en fonction notamment de la plausibilité de la demande de prêt, et donc des besoins de rénovation, ainsi que de l'importance stratégique de l'organisation internationale pour la politique d'État hôte de la Suisse et de la situation du budget de la Confédération.

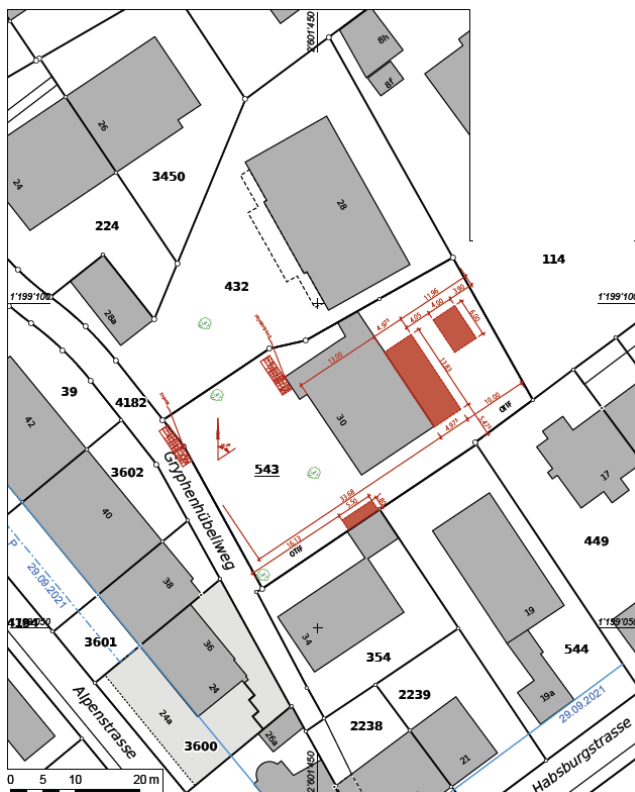
Si les organes impliqués estiment unanimement que le projet mérite d'être soutenu, la Confédération et le canton entament des négociations sur le montant potentiel de l'aide, le Conseil fédéral attendant du canton hôte une participation substantielle, conformément à sa décision du 26 juin 2013. Des moyens de réduire le coût total du projet ou le montant du prêt souhaité 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 Secrétariat d'État du DFAE, du canton hôte, de la FIPOI et de l'organisation internationale concernée, se réunit régulièrement pour faire le point sur l'avancement du projet.

Si cela n'a pas déjà été fait par l'organisation internationale, des études préparatoires sont lancées afin de définir de manière plus précise les contours du projet, son coût et différents autres aspects importants. Elles peuvent être financées au moyen d'un prêt de l'État hôte ou par l'organisation internationale elle-même. Si un prêt est octroyé, il est ensuite intégré dans le prêt global consenti par la Confédération pour le projet de construction. Dans le cas de l'OTIF, c'est elle qui finance les études préparatoires par ses propres moyens.

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 assorti d'un projet d'arrêté fédéral, qu'il présente d'abord au Conseil fédéral pour adoption, et que ce dernier soumet ensuite au Parlement pour décision. Le Parlement a la possibilité de s'opposer à un projet, auquel cas les États membres de l'organisation internationale doivent décider de la procédure à suivre sans prêt de la Suisse.

Cette procédure d'octroi de prêts à la construction ou à la rénovation constitue une particularité de la politique d'État hôte de la Suisse par rapport à d'autres États hôtes. En effet, alors que ceux-ci consentent d'importants efforts financiers pour construire à leurs frais des bâtiments dans le but d'y attirer des organisations internationales, la philosophie sous-tendant la politique immobilière suisse en matière d'accueil d'organisations internationales est radicalement différente: elle se fonde sur la responsabilisation de ces dernières, en tant que maîtres d'ouvrage des projets, afin qu'elles entreprennent des projets immobiliers réalistes, en faisant un bon usage des deniers publics des États membres, qui, *in fine*, doivent rembourser le prêt de la Suisse. Un tel modèle permet de prévenir le risque de gaspillage des fonds publics mis à disposition. Par ailleurs, cette procédure vise à pérenniser la présence des organisations internationales en Suisse en les amenant à être régulièrement en contact avec les autorités suisses (communales, cantonales et fédérales).

Plan de situation



Annexe 2

Vues du bâtiment du siège existant



Fresques murales de Hans Erni (hall d'accueil)



Vue de l'extérieur du bâtiment

Plan des rénovations

