



Rapport

Date de la séance du CE : 30 novembre 2022
Direction : Chancellerie d'État
N° d'affaire : 2022.STA.1731
Classification : Non classifié

Office de la communication. Octroi par le canton de Berne en qualité d'État hôte d'un prêt en faveur du projet immobilier de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF). Autorisation de dépenses

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Qualification juridique de la dépense	3
3.1	Dépenses liées ou nouvelles	3
3.2	Dépenses périodiques ou uniques.....	3
4.	Description de l'affaire/du projet.....	3
4.1	Contexte	3
4.2	Projet de rénovation et d'extension de l'OTIF	3
4.3	Politique immobilière et de prêt de la Suisse en qualité d'État hôte.....	4
4.4	La Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), bénéficiaire du prêt.....	5
4.5	Intérêts du canton de Berne.....	6
4.6	Absence de bases légales	6
4.7	Calendrier, modalités, organisation, compétences	7
5.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	7
6.	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.....	7
7.	Répercussions sur les communes	7
8.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	7
9.	Proposition	8

1. Synthèse

La Confédération pratique une politique d'accueil active. En sa qualité d'État hôte, la Suisse octroie sur demande aux organisations internationales qui ont leur siège dans le pays des prêts remboursables pour leurs projets immobiliers. L'octroi d'un tel prêt est soumis à la condition que l'organisation internationale engage 20 % de fonds propres pour ses projets immobiliers. La Confédération accorde un prêt si les autorités cantonales et municipales participent également

de façon substantielle au prêt (environ 30 %). Le prêt de la Confédération, du canton et des autorités municipales couvre en règle générale 80 % des coûts totaux.

L'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) souhaite rénover le bâtiment de son siège à Berne qui date de 1965. Elle a déposé une demande de prêt à cette fin en septembre 2022 auprès du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). L'enveloppe du bâtiment et les salles de réunion ne répondent plus aux exigences actuelles en matière d'énergie, de durabilité et de sécurité. Deux entreprises bernoises sont impliquées de manière prépondérante dans le projet : Emch+Berger ImmoConsult AG a été mandatée pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage (www.ebic.ch). La planification générale pour les travaux de rénovation et d'extension a été confiée à l'entreprise BauSpektrum AG sise à Münsingen.

La politique d'État hôte de la Suisse est bien enracinée à Berne : l'Union postale universelle (UPU), qui fêtera les 150 ans de son existence en 2024, et l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), fondée en 1893, y ont leur siège. Ces organisations, ainsi que le corps diplomatique présent à Berne, font de la capitale de la Suisse une ville internationale. Participer au prêt pour le projet immobilier de l'OTIF a ceci d'avantageux pour le canton de Berne qu'il renforce sa place internationale et son utilité économique pour un risque faible. En revanche, cette charge pesant sur les finances cantonales (compte des investissements) au moment de l'octroi du prêt constitue un inconvénient, même si le prêt est remboursable.

Dans l'ensemble, les avantages pour le canton de Berne sont prépondérants, ce qui parle en faveur d'une participation au prêt. En partant du principe que les coûts totaux s'élèveront à 6 833 885 francs (état au 02.09.2022), le prêt en qualité d'État hôte s'élève au total à 5 467 108 francs (80 % des coûts totaux sans les frais de déménagement). Selon la clé de répartition habituelle, la Confédération participe à hauteur de 70 % (3 826 976 francs) et le canton ainsi que la ville de Berne à hauteur de 30 %, soit 1 640 132 francs au total. Le canton et la ville de Berne se sont accordés sur le fait de contribuer à part égale en mettant chacun 820 066 francs à disposition. Ainsi, le montant mis à disposition par le canton sous forme de prêt s'élève, arrondi vers le haut, à 825 000 francs.

Une base juridique est nécessaire pour que le canton de Berne puisse participer au prêt en qualité d'État hôte.

2. Bases légales

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), articles 76, alinéa 1, lettre e et 89, alinéa 2, lettre a
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Chancellerie d'État (OO CHA ; RSB 152.211), articles 1, 11a et 13

Le présent arrêté du Grand Conseil crée la base légale de cette dépense conformément à l'article 44, alinéa 1, lettre c LFP en relation avec l'alinéa 2.

3. Qualification juridique de la dépense

3.1 Dépenses liées ou nouvelles

Depuis le 1^{er} juin 2014, l'article 48, alinéa 1 LFP définit les dépenses nouvelles comme celles pour lesquelles l'organe compétent dispose d'une liberté d'action en ce qui concerne leur montant, la date à laquelle elles seront engagées ou d'autres modalités.

Une certaine marge de manœuvre entoure la décision d'octroi du présent prêt, le montant et la date de l'octroi. Il s'agit donc ici d'une dépense nouvelle.

3.2 Dépenses périodiques ou uniques

Les dépenses sont qualifiées de périodiques conformément à l'article 47 LFP lorsqu'elles servent à l'exécution d'une tâche permanente. Ce n'est pas le cas du prêt en question.

L'octroi du prêt est limité à trente ans (2024-2054) ; les dépenses sont donc circonscrites dans leur contenu et dans le temps. Par conséquent, ce sont des dépenses uniques au sens de l'article 46 LFP.

4. Description de l'affaire/du projet

Outre le canton de Genève, la politique d'accueil de la Confédération concerne également d'autres cantons, par exemple celui de Berne, où la capitale fédérale accueille elle aussi des organisations internationales. Cette implication vise à renforcer la position de la Suisse en tant qu'État hôte pour les organisations internationales et en tant que place centrale de la gouvernance mondiale. Dans le cadre de sa politique d'État hôte, la Suisse octroie sur demande aux organisations internationales qui y ont leur siège des prêts remboursables pour leurs projets immobiliers. Ces prêts peuvent être sollicités pour la construction de nouveaux bâtiments ou pour la rénovation de bâtiments des organisations internationales.

4.1 Contexte

L'OTIF veut rénover son bâtiment sis à Berne. Elle a adressé une sollicitation officielle de prêt au DFAE à cette fin le 2 septembre 2022. Le DFAE avait demandé en amont au canton s'il entendait participer au prêt afin d'encourager l'ancrage de l'OTIF à Berne.

4.2 Projet de rénovation et d'extension de l'OTIF

Le siège de l'OTIF à Berne a été érigé en 1964 et 1965 au Gryphenhübeliweg 30. Le bien immobilier a certes été entretenu au fil des ans, mais n'a que rarement fait l'objet de rénovations, raison pour laquelle il présente des signes de vétusté. Il ne satisfait plus non plus aux normes et exigences en vigueur, notamment dans les domaines de la sécurité parasismique et de l'isolation thermique, ainsi que de l'énergie, de la durabilité et de la sécurité.

L'OTIF a mandaté l'entreprise bernoise Emch+Berger ImmoConsult AG pour assurer l'assistance à maîtrise d'ouvrage (www.ebic.ch) en raison de la complexité du projet de

rénovation. La planification générale pour les travaux de rénovation et d'extension a été confiée à l'entreprise BauSpektrum AG sise à Münsingen (www.bauspektrum.ch).

Le projet comporte deux volets :

- Projet de rénovation : rénovation complète du bâtiment conformément aux normes et prescriptions actuelles
 - Projet d'extension : extension de la salle de conférence avec l'ajout de cabines d'interprétation d'un côté et agrandissement de la salle de conférence en tant que telle côté jardin. Le projet d'extension est optionnel et ne peut être réalisé que parallèlement au projet de rénovation.
- La conservation de la terrasse sur le toit est également optionnelle, mais cette option n'est pas incluse dans les coûts.

La rénovation du bâtiment est hautement nécessaire et ne devrait pas être repoussée. Durant les travaux de rénovation, le secrétariat de l'OTIF devra temporairement déménager dans un autre bâtiment.

L'OTIF chiffre les coûts du projet de rénovation et d'extension à 6 833 885 francs (sans frais de déménagement). Elle supportera 20 % des coûts par ses propres moyens. Cette répartition entre le prêt et les moyens propres a été fixée par l'OTIF en concertation avec ses États membres – Suisse comprise. Ce pourcentage correspond à la participation minimale requise habituellement en pareil cas. En principe, les organisations n'ont pas suffisamment de réserves propres pour investir davantage de fonds propres dans des projets immobiliers.

En partant du principe que les coûts totaux s'élèveront à 6 833 885 francs (état au 02.09.2022), le prêt en qualité d'État hôte s'élève au total à 5 467 108 francs (80 % des coûts totaux sans les frais de déménagement). Selon la clé de répartition habituelle, la Confédération participe à hauteur de 70 % (3 826 976 francs) et le canton ainsi que la ville de Berne à hauteur de 30 %, soit 1 640 132 francs au total. Le canton et la ville de Berne se sont accordés sur le fait de contribuer à part égale en mettant chacun 820 066 francs à disposition. Ainsi, le montant mis à disposition par le canton sous forme de prêt s'élève, arrondi vers le haut, à 825 000 francs.

4.3 Politique immobilière et de prêt de la Suisse en qualité d'État hôte

Contrairement aux prêts de construction, les prêts de rénovation sont en règle générale soumis à un taux d'intérêt de 0,5 à 1 %. Ces prêts doivent être remboursés dans un délai de 30 ans et non de 50 ans. Le taux d'intérêt sera défini en temps voulu par le Conseil fédéral, peu avant la conclusion du contrat de prêt entre l'OTIF et la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Il s'alignera sur les coûts de refinancement de la Confédération. L'obligation suisse à 30 ans fait office de référence.

Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 26 juin 2013, pour que la Confédération accorde un prêt, il faut que le canton hôte et la ville hôte contribuent de manière substantielle au prêt de rénovation (dans la pratique, de l'ordre de 30 % du prêt ; voir ci-avant). Le Conseil fédéral justifie cette condition par le fait que la présence d'organisations internationales contribue à la croissance économique des cantons et des villes et que ceux-ci n'ont pas à fournir de terrain pour la rénovation. Cette pratique existe depuis longtemps et a été confirmée par les Chambres fédérales par l'octroi de différents prêts en faveur de projets de rénovation.

L'instrument du prêt est très avantageux pour la Suisse en sa qualité d'État hôte puisque 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 remboursement du prêt se fait grâce aux contributions des États membres des organisations internationales. Ce modèle se distingue de celui d'autres États hôtes qui mettent à disposition de ces organisations des bâtiments clés en main et doivent donc aussi assumer l'entretien et la rénovation. Le modèle de prêt mis en place par la Suisse est d'autant plus avantageux qu'une grande partie des travaux financés de la sorte sont réalisés par des entreprises suisses, ce qui a des répercussions positives sur l'économie locale.

Les organisations internationales auxquelles on prête sont des débitrices très fiables. En effet, elles ont jusqu'à présent toujours remboursé tous les prêts et intérêts dans leur totalité et dans les délais à la Suisse. Si une organisation internationale décide de ne pas réaliser le projet de construction et de rénovation pour des raisons qui lui sont propres, elle doit, conformément aux contrats de prêts habituels, rembourser la part du prêt déjà versée dans un délai de cinq ans au maximum. Si l'organisation annonce sa dissolution ou déplace son siège hors de Suisse avant le remboursement du prêt, elle doit rembourser la totalité du prêt sans délai.

4.4 La Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), bénéficiaire du prêt

Le DFAE travaille en étroite collaboration avec la FIPOI lors de l'approbation et de l'octroi du prêt. Sise à Genève, la FIPOI suit de près les projets de rénovation et s'assure ainsi que les prêts soient utilisés aux fins prévues. La FIPOI est une fondation de droit privé qui a été fondée par la Confédération et le canton de Genève en 1964. Elle est soumise à l'Autorité fédérale de surveillance des fondations ainsi qu'à la surveillance financière de la Confédération. La Confédération et le canton de Genève sont représentés en tant que membres fondateurs par trois personnes chacun au sein du Conseil de fondation et assument la présidence à tour de rôle. Le canton de Genève a cédé un siège à la ville de Genève au sein du Conseil de fondation.

Les prêts aux organisations internationales sont versés par la FIPOI. C'est elle qui est bénéficiaire du prêt et responsable du remboursement aux prêteurs. La FIPOI assume donc un rôle d'interlocutrice : elle seule conclut un contrat de prêt avec l'organisation internationale. La Confédération, le canton et la FIPOI concluent ensemble un contrat, lequel contient les mêmes clauses que le contrat de prêt que la FIPOI conclut avec l'organisation internationale, notamment quant au reporting. En règle générale, le canton a donc un rapport contractuel avec la FIPOI (tout comme la Confédération) et a bien évidemment voix au chapitre quant à la conclusion du contrat (Confédération, canton et FIPOI). La Confédération et le canton versent leurs contributions à la FIPOI qui transmet ensuite la somme totale en une fois à l'organisation internationale.

La FIPOI accompagne le projet de construction de la planification à la clôture du projet sur mandat de l'État hôte et en concertation avec l'organisation concernée. L'expertise « interne » de la FIPOI est précieuse pour l'État hôte puisqu'il est informé en continu des évolutions du projet, notamment des risques typiques liés aux projets de construction (renchérissement, incapacités de paiement, retards).

Sur décision du Conseil de fondation de la FIPOI, celle-ci a été mandatée pour œuvrer exceptionnellement en dehors du canton de Genève, à savoir à Berne. La fondation accompagne donc le projet de rénovation de l'OTIF depuis le début et l'a approuvé. En tant que prêteur, le canton de Berne devrait être représenté aussi bien dans le groupe de travail que dans la commission de coordination de la FIPOI. En ce qui concerne la partie construction, du

moins, il n'est pas nécessaire que le canton soit représenté. D'une part, la FIPOI dispose de suffisamment d'expérience et d'autre part, les mécanismes de planification et de contrôle nécessaires sont déjà en place pour prêt de la Confédération. La Direction des travaux publics et des transports n'aurait aucune tâche à assumer dans ce domaine. C'est pourquoi le canton de Berne renonce à être représenté dans le groupe de travail ainsi que dans la commission de coordination de la FIPOI. Le canton s'appuiera sur les expertes et experts de la Confédération, en sa qualité de prêteuse principale, ainsi que sur la FIPOI.

4.5 Intérêts du canton de Berne

La politique d'État hôte de la Suisse est bien enracinée à Berne. L'avènement du multilatéralisme a vu naître à Berne deux organisations internationales qui sont encore actives aujourd'hui dans la capitale fédérale : l'Union postale universelle (UPU), qui fêtera les 150 ans de son existence en 2024, et l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), fondée en 1893.

Ces organisations, ainsi que le corps diplomatique présent à Berne, font de la capitale de la Suisse une ville internationale et représentent un facteur économique non négligeable (voir ci-après). Depuis 2020, sur mandat de la Confédération, de la ville et du canton de Berne, l'International Bern Welcome Desk (IBWD) joue le rôle d'interlocuteur et d'interface pour la communauté internationale établie en terres bernoises.

Participer au prêt pour la rénovation et l'extension du siège de l'OTIF a ceci d'avantageux pour le canton de Berne qu'il renforce sa place internationale et son utilité économique pour un risque faible. Par ailleurs, une décision favorable du canton serait également perçue par la Confédération comme un signe important du renforcement de la place de Berne sur la scène internationale. En revanche, cette charge pesant sur les finances cantonales (compte des investissements) au moment de l'octroi du prêt constitue un inconvénient, même si le prêt est remboursable. En effet, les moyens correspondants n'ont pas encore été inscrits dans le plan intégré « mission-financement » et sont en concurrence avec les autres projets cantonaux d'investissements.

4.6 Absence de bases légales

Le canton de Berne ne dispose pas des bases légales nécessaires pour participer au prêt. En d'autres termes, la loi sur le développement de l'économie ne contient aucune disposition sur le soutien financier accordé aux organisations internationales. Le prêt n'est pas non plus imputable à la Nouvelle politique régionale (NPR) car la ville de Berne n'entre pas dans le périmètre de la NPR.

Dans ce contexte, l'octroi d'un prêt n'est possible qu'en créant une nouvelle base légale formelle ou en édictant un arrêté du Grand Conseil soumis au référendum facultatif. Vu le caractère unique de l'affaire et l'urgence qui l'entoure, seule l'option 2 entre en ligne de compte : celle d'un arrêté du Grand Conseil soumis à la votation facultative, qui contienne à la fois la base juridique au sens de l'article 44, alinéa 1, lettre c LFP et l'autorisation de dépenses requise.

4.7 Calendrier, modalités, organisation, compétences

L'autorisation du prêt incombe au Grand Conseil conformément à l'article 44, alinéa 1, lettre c LFP en relation avec l'article 76, alinéa 1, lettre e ConstC. La dépense prévue sera versée et engagée par la Chancellerie d'État. Celle-ci conclura notamment un contrat de prêt avec la FIPOI.

L'autorisation de dépenses est soumise au référendum facultatif et doit être publiée dans la Feuille officielle du canton de Berne (art. 62, al. 1, lit. f ConstC en relation avec l'art. 44, al. 1, lit. c et al. 2 LFP).

5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

La présente tâche n'est pas prévue dans le programme gouvernemental de législature.

6. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

La dépense requise grève le compte des investissements.

Le taux d'intérêt est fixé de façon contraignante par le Conseil fédéral. Les revenus découlant du prêt sont inscrits au compte de résultats. Il n'y a pas de comptabilisation différenciée en raison d'écarts par rapport au taux de référence en cas de renonciation aux intérêts pour des prêts à conditions préférentielles, puisque le seuil d'activation n'est pas atteint.

Mis à part cela, il n'y a pas de répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique ou les locaux.

7. Répercussions sur les communes

L'octroi du prêt n'a pas de répercussions directes sur les communes.

8. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

La participation à un prêt pour la rénovation et l'extension du siège de l'OTIF renforce la position de Berne sur la scène internationale et apporte un certain avantage économique, notamment grâce aux mandats assumés par des entreprises locales. Le projet n'a pas de répercussions sur l'environnement.

9. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver l'autorisation de dépenses ci-jointe.

Annexes

- Projet d'ACE
- Complément d'information sur l'autorisation de dépenses
- Hintergrundinformationen des EDA (undatiert) zur Schweizer Gaststaatspolitik und zu den Rahmenbedingungen der in Bernansässigen Internationalen Organisationen (document non daté, en allemand ; Informations de fonds du DFAE sur la politique d'État hôte de la Suisse et sur les conditions-cadres des organisations internationales sises à Berne)
- Décision du Conseil fédéral du 26 juin 2013
- Demande de prêt de l'OTIF au DFAE du 2.9.2022
- Projet de rénovation et d'extension du siège de l'OTIF (document I)
- Projet de rénovation et d'extension du siège de l'OTIF : Annexes et plans (document II)