

23 mars 2016

Proposition du Conseil administratif du 23 mars 2016 en vue de l'ouverture d'un crédit de 20 000 000 de francs, destiné à l'octroi d'un prêt remboursable sur trente ans, sans intérêt, à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) en vue de la rénovation de l'Office des Nations unies à Genève (ONUG), sis Palais des Nations.

Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux,

Introduction

La Genève internationale est une plus-value pour la Suisse mais également pour Genève. En effet, l'activité diplomatique intense qui caractérise la Genève internationale permet à la Suisse d'occuper une place particulière sur la scène mondiale. Le Conseil fédéral estime ainsi que «le rôle d'Etat hôte confère à notre pays un poids politique nettement supérieur à sa taille»¹.

D'un point de vue économique, la Genève internationale a un impact positif majeur sur les finances publiques et l'économie genevoise. Elle assure plus de 50 000 emplois directs, indirects et induits (soit plus de 14% du total des emplois du canton) et les dépenses directes des organisations internationales (OI), organisations non gouvernementales (ONG) et missions permanentes et délégué-e-s dans l'économie cantonale s'élèvent à 3,3 milliards de francs dont 1,8 milliard pour la seule Ville de Genève.

La Genève internationale accueille le siège de 33 organisations et institutions internationales (sur les 39 sises en Suisse) et quelque 400 ONG, dont 250 au bénéfice d'un statut consultatif auprès des Nations unies (ECOSOC) à Genève; 173 Etats membres de l'ONU sont représentés à Genève par une mission permanente. En nombre de conférences et réunions internationales, Genève se situe au premier rang mondial avec 2400 conférences par an, qui réunissent plus de 200 000 délégué-e-s et expert-e-s du monde entier (OCSTAT, décembre 2015). A cela s'ajoutent également environ 4400 visites annuelles de chefs d'Etat ou de gouvernement, de ministres et d'autres dignitaires.

Face à la concurrence toujours plus forte d'autres pays et d'autres villes, une stratégie a été mise en place par la Confédération, le canton et la Ville de Genève afin de défendre la Genève internationale et de renforcer la position de la Suisse comme Etat hôte².

¹ Message concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme Etat hôte, Conseil fédéral, 19 novembre 2014, 14.085

² Voir le message du Conseil fédéral cité dans la première note de bas de page.

Parmi les axes et mesures de cette stratégie figure le maintien du parc immobilier. Il s'agit d'un axe financièrement coûteux qui représente la clé de voûte du dispositif de soutien des autorités hôtes à Genève.

En effet, une partie considérable du parc immobilier dont les organisations internationales sont propriétaires est en mauvais état et nécessite d'importants travaux de rénovation. Or, suite à la crise financière puis économique qui a débuté en 2008, les organisations internationales et les pays qui en sont les plus grands contributeurs sont de moins en moins enclins à assumer de tels coûts. Les organisations internationales recherchent donc des solutions alternatives de financement, en augmentant leurs attentes vis-à-vis de l'Etat hôte, perçu comme bénéficiaire de leur présence.

Afin d'assurer le rôle spécifique de Genève en tant que centre de gouvernance mondiale et de permettre aux organisations internationales de disposer d'un parc immobilier moderne et adapté, garantissant un cadre de travail optimal, le Conseil fédéral a décidé le 26 juin 2013 de modifier sa politique en matière de financement des rénovations d'immeubles d'organisations internationales sises en Suisse.

Alors que la rénovation d'un bâtiment dont une organisation internationale est propriétaire était jusqu'alors considérée comme devant être entièrement à la charge de cette dernière, le Conseil fédéral a décidé d'entrer en matière sur le financement, en mettant à disposition des prêts remboursables sur trente ans, porteurs d'intérêts à taux préférentiel, et sous condition d'une contribution substantielle au financement de ces prêts par Genève, respectivement par le Canton et la commune concernée.

Il est à noter que le Conseil administratif, dans le cadre des négociations avec le Canton et la Confédération, a accepté d'engager la Ville de Genève uniquement sur le projet de rénovation de l'ONUG. Ce sera ainsi et à ce stade l'unique proposition déposée par le Conseil administratif dans le cadre du soutien à la rénovation des bâtiments des OI.

La présente proposition a donc pour objectif de faire valider au Conseil municipal les modalités et les montants que la Ville de Genève, en tant que Ville hôte, siège de l'ONUG et de nombreuses OI, devra investir.

Exposé des motifs

Le siège de l'Organisation des Nations unies (ONU) se situe à New York. L'Office des Nations unies à Genève (ONUG), sis au Palais des Nations, est le deuxième centre onusien dans le monde. Il fournit un appui essentiel à l'action de l'ONU dans de multiples domaines. Haut lieu de la diplomatie mul-

tilatérale, il accueille plus de 10 000 réunions par an et constitue l'un des centres de conférences intergouvernementales les plus actifs au monde. Il facilite la coopération entre agences onusiennes ainsi qu'avec les organisations régionales et fournit aussi un soutien financier et administratif à plus de 20 agences et départements basés à Genève, mais également à Bonn et à Turin. En tout, 9813 fonctionnaires travaillent au sein du système des Nations unies à Genève. Sur le site de l'ONUG, ce sont 2800 personnes employées de l'ONUG et d'autres agences qui y travaillent.³ En outre, 174 missions permanentes (Suisse comprise) sont accréditées auprès de l'ONUG et des autres organisations internationales à Genève.⁴ Un accord de siège régit le statut juridique en Suisse de l'Organisation des Nations unies⁵.

Situation actuelle

Le Palais des Nations est un complexe de 600 m de long, abritant 34 salles de conférence et 2800 bureaux. Situé dans le parc de l'Ariana, d'une superficie de 45 ha, le Palais des Nations constitue un ensemble historique et architectural de première importance.

Depuis sa construction, achevée en 1937, le Palais des Nations n'a jamais été rénové. Le bâtiment principal et ses annexes ont été entretenus aussi bien que possible dans les limites des moyens à disposition. Néanmoins, de simples travaux de réparations effectués au gré des besoins ne sont plus suffisants pour répondre au développement durable des bâtiments et de leurs équipements dans une perspective à long terme. Les travaux urgents pour l'entretenir se multiplient et ont un coût croissant significatif.

Une rénovation complète est ainsi devenue urgente pour maintenir opérationnel le bâtiment (équipements défaillants) et garantir la sécurité de ses utilisateurs et utilisatrices (présence d'amiante, risque d'incendie). En outre, les travaux permettront de réduire la consommation d'énergie, d'optimiser l'utilisation de l'espace de travail ainsi que de moderniser les systèmes de conférences comme les réseaux d'information et de communication devenus obsolètes.

³ Rapport annuel 2014, Office des Nations Unies à Genève. [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAsses\)/4680258C089C1F04C1257E27003298B2/\\$file/1502509_F_ODG_PDF.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAsses)/4680258C089C1F04C1257E27003298B2/$file/1502509_F_ODG_PDF.pdf)

⁴ L'Etat de Palestine et le Saint-Siège, Etats non membres de l'ONU, disposent d'une mission d'observation auprès de l'ONUG. N.B.: Cela n'implique pas une reconnaissance par la Suisse de la Palestine en qualité d'Etat.

⁵ Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, conclu les 11 juin / 1er juillet 1946, RS 0.192.120.1.

Le plan stratégique de rénovation de l'ONUG

En réponse à cette situation de plus en plus critique, un projet de rénovation complète a été mis en place en 2009: le plan stratégique patrimonial (ou *Strategic Heritage Plan*, SHP) dont les buts sont les suivants:

- préserver l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail;
- prévoir une accessibilité pour les personnes à mobilité réduite;
- réduire les frais de consommation d'énergie;
- moderniser les réseaux d'information et de communication, les moyens de radiodiffusion et les systèmes de conférences;
- optimiser les surfaces intérieures et les installations de conférences en créant des espaces flexibles et fonctionnels;
- préserver la valeur patrimoniale du Palais des Nations.

Le projet se divise en deux parties: la construction d'un nouveau bâtiment permanent pour remplacer la tour de bureaux du bâtiment E1, puis la rénovation du Palais des Nations dans son ensemble en plusieurs phases devant se terminer en 2023 (voir plan annexé). Les bâtiments annexes tels que les villas et bâtiments d'entrée sur la périphérie du site ne font pas partie du projet. Concernant les aménagements extérieurs, seuls les abords des bâtiments existants seront retravaillés, notamment pour améliorer l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite.

Projet de construction d'un nouveau bâtiment

Le nouveau bâtiment sera conçu pour remplacer la tour de bureaux E1, qui sera détruite en raison de l'impossibilité d'adapter cet espace aux conditions de travail moderne.

Le terrain sur lequel le nouveau bâtiment sera construit est situé au nord du bâtiment E. Placé dans la partie supérieure du parc du Palais des Nations, il s'inscrit dans la topographie naturelle et exploite au mieux les relations visuelles à l'est et à l'ouest, vers le lac Léman et le parc existant. Ce site a été choisi après des études de faisabilité effectuées sur plusieurs emplacements, car il permettra au nouveau bâtiment d'établir de façon optimale des liaisons avec le centre de conférences situé dans le bâtiment E, ainsi que d'avoir un impact minimum sur les bâtiments historiques, le parking et les routes existants.

Le nouveau bâtiment, d'une surface brute de plancher de 23 055 m², accueillera provisoirement les bureaux de certains départements de l'ONUG, libérant ainsi les espaces à rénover du Palais du Nations, puis servira de bâtiment administratif à long terme. Ce nouvel édifice respectera les objectifs exigeants de déve-

loppement durable de par son implantation, sa géométrie ainsi que sa conception architecturale et technique. Il constituera un nouveau repère important dans le campus de l'ONUG. Accueillant environ 1400 places de travail, il représente un gain de 700 places de travail sur le site. Cet aménagement permettra de regrouper le personnel de l'ONUG actuellement dispersé sur plusieurs sites à Genève et d'intégrer l'Office du Haut-Commissariat aux droits de l'homme au Palais des Nations. La flexibilité des espaces sera significativement accentuée grâce à des places de travail modulaires et permettra une meilleure adaptation à des besoins variables ou à des changements d'utilisateurs et d'utilisatrices.

Ces travaux permettront à l'ONU de réaliser des économies annuelles chiffrées à hauteur de 4 millions de francs, liées notamment à l'augmentation du nombre de postes de travail sur le site, à une meilleure efficacité énergétique et à la diminution des travaux d'entretiens lourds qu'exige une infrastructure ancienne.

Projet de rénovation

Le concept du projet vise à améliorer les performances des postes de travail individuels et à augmenter la quantité de salles de réunion ainsi que d'espaces communs et de rencontre au sein de l'ONUG. Il doit aussi répondre à un environnement de travail de plus en plus équipé en technologie et mobile, avec des meubles adaptables et une variété d'espaces pouvant convenir à diverses façons de travailler.

Le projet comprend la création de trois salles de conférence supplémentaires, la rénovation des salles de conférence existantes ainsi que le doublement de leur nombre actuel. Pour toutes les salles existantes, des améliorations des installations techniques sont requises afin de répondre aux besoins des utilisateurs et utilisatrices et pour assurer leur mise en conformité avec les standards actuels.

Du point de vue de l'enveloppe du bâtiment, sa rénovation comprendra, d'une part, des améliorations thermiques au niveau des fenêtres en façade et des verrières en toiture et, d'autre part, des modifications liées à l'extension de la cafétéria dans le bâtiment A et à la démolition de la tour de bureaux E1.

Concernant les façades des bâtiments, une grande partie des fenêtres ont déjà été remplacées lors de récents travaux d'assainissement énergétique réalisés grâce à une donation de 50 millions de francs de la Confédération. Le solde sera effectué dans le cadre de la rénovation. Au niveau des toitures, l'objectif est de mettre le Palais des Nations en conformité avec les exigences thermiques actuelles.

Délais de réalisation

Sous réserve de l'octroi du prêt par l'Etat hôte, le calendrier des travaux se présente comme suit:

- les travaux de construction débuteront en avril 2017 et se termineront en septembre 2019. Le nouveau bâtiment servira à effectuer des rocadés durant les travaux de rénovation et sera entièrement opérationnel en septembre 2023;
- les travaux de rénovation commenceront en février 2019 et s'achèveront en septembre 2023;
- les travaux de démolition de la tour de bureaux E1 débuteront en février 2021 et se termineront en septembre 2023.

Coût du projet

Le coût total du projet est de 836,5 millions de francs, basé sur l'estimation des coûts réalisée par la coentreprise mandatée par l'ONUG dans le cadre du projet (Skidmore, Owings & Merrill LLP / Burckhardt+Partner). Les Etats membres de l'ONU l'ont approuvé le 23 décembre 2015 dans le cadre de la 70^e session de l'Assemblée générale des Nations unies. Les modalités de paiement et de remboursement du prêt par les Etats membres seront décidées lors de la session principale de l'Assemblée générale fin 2016.

Financement

Afin de soutenir le projet SHP, le Conseil fédéral, le Conseil d'Etat genevois et le Conseil administratif de la Ville de Genève ont décidé, en septembre 2015, d'accorder un prêt d'un montant de 400 millions de francs au maximum, sans intérêts et remboursable sur cinquante ans pour la partie construction et sur trente ans pour la partie rénovation, sous réserve de l'approbation des crédits nécessaires par les parlements et délibératif respectifs.

Dans le cadre des discussions menées avec la Confédération et le Canton, un accord a été trouvé pour appliquer une clé de répartition 27%-73% entre les contributions genevoises et fédérale au SHP. La contribution des autorités genevoises (Canton et Ville) s'élève ainsi à 108 millions de francs.

Le Conseil administratif de la Ville de Genève s'est engagé à participer au financement du prêt, sans intérêt, à hauteur de 20 millions de francs, remboursable en 30 annuités dès la mise en exploitation du bâtiment rénové, sous réserve de l'approbation du Conseil municipal.

Le prêt convenu par les autorités de l'Etat hôte se compose ainsi des participations financières suivantes: 292 millions de la Confédération, 60 millions sous forme de prêt direct et 28 millions sous forme d'apports en nature du Canton de Genève et 20 millions de la Ville de Genève.

Dans l'attente de la détermination de l'ONU sur le dispositif et les modalités de financement par les Etats membres lors de la prochaine session principale de l'Assemblée générale, fin 2016, un échelonnement linéaire a été choisi pour le prêt suisse. Le montant global est fixe, mais la répartition des montants entre les années sera sujette à variation en fonction de l'avancement des travaux et des besoins de l'ONU. Le prêt accordé sera remboursé en totalité à partir de 2025 et selon les modalités fixées dans le contrat de prêt qui sera conclu entre la FIPOI et l'ONUG.

Budget de fonctionnement

Le non-prélèvement d'intérêts engendrera la comptabilisation d'une subvention liée à une prestation en nature, en charge et en revenus. Le montant de cette gratuité dépendra à la fois du taux d'intérêt moyen de la dette ainsi que des modalités d'amortissement.

Service gestionnaire et bénéficiaire

La Direction du département des finances et du logement (DFL) est gestionnaire et bénéficiaire de ce crédit.

Tableaux récapitulatifs des coûts d'investissement, de fonctionnement et planification des dépenses d'investissement

Objet: prêt, remboursable sur trente ans, sans intérêt, d'un montant de 20 millions de francs à la FIPOI en vue de la rénovation du siège des Nations Unies à Genève (ONUG)

A. SYNTHESE DE L'ESTIMATION DES COUTS

	Montant	%
Prêt	20 000 000	100
Coût total du projet TTC	20 000 000	100

B. IMPACT ANNUEL SUR LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

Estimation des charges et revenus marginalement induits par l'exploitation de l'objet du crédit

Service bénéficiaire concerné: Direction du département des finances

CHARGES		Postes en ETP
30 - Charges de personnel	0	0
31 - Dépenses générales	0	
32/33 - Frais financiers (intérêts)	à définir	
36 - Subventions accordées	0	
Total des nouvelles charges induites	à définir	
REVENUS		
40 - Impôts	0	
42 - Revenu des biens	à définir	
43 - Revenus divers	0	
45 - Dédommagements de collectivités publiques	0	
46 - Subventions et allocations	0	
Total des nouveaux revenus induits	à définir	
Impact net sur le résultat du budget de fonctionnement	0	

C. PLANIFICATION ESTIMÉE DES DECAISSEMENTS ET REMBOURSEMENTS DU PRÊT

Année(s) impactée(s)	Décaissements	Remboursements	Dépenses nettes
Vote du prêt par le CM: 2016	0	0	0
2017	0	0	0
2018	0	0	0
2019	0	0	0
2020	0	0	0
2021	0	0	0
2022	20 000 000	0	20 000 000
2023	0	0	0
2024	0	0	0
2025	0	666 667	-666 667
2026	0	666 667	-666 667
2027	0	666 667	-666 667
2028	0	666 667	-666 667
2029	0	666 667	-666 667
2030	0	666 667	-666 667
2031	0	666 667	-666 667
2032	0	666 667	-666 667
2033	0	666 667	-666 667
2034	0	666 667	-666 667
2035	0	666 667	-666 667
2036	0	666 667	-666 667
2037	0	666 667	-666 667
2038	0	666 667	-666 667
2039	0	666 667	-666 667
2040	0	666 667	-666 667
2041	0	666 667	-666 667
2042	0	666 667	-666 667
2043	0	666 667	-666 667
2044	0	666 667	-666 667
2045	0	666 667	-666 667
2046	0	666 667	-666 667
2047	0	666 667	-666 667
2048	0	666 667	-666 667
2049	0	666 667	-666 667
2050	0	666 667	-666 667
2051	0	666 667	-666 667
2052	0	666 667	-666 667
2053	0	666 667	-666 667
2054	0	666 657	-666 657
Totaux	20 000 000	20 000 000	0

Au bénéfice de ce qui précède, nous vous invitons, Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux, à approuver le projet de délibération ci-après:

PROJET DE DÉLIBÉRATION

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 1, lettre g), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition du Conseil administratif,

décide:

Article premier. – Il est ouvert au Conseil administratif un crédit de 20 000 000 de francs, destiné à l'octroi d'un prêt remboursable sur trente ans, sans intérêt, à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) en vue de la rénovation de l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG), sis Palais des Nations.

Art. 2. – Au besoin, il sera provisoirement pourvu au prêt prévu à l'article premier au moyen d'emprunts à court terme à émettre au nom de la Ville de Genève, à concurrence de 20 000 000 de francs.

Art. 3. – Le prêt prévu à l'article premier sera inscrit à l'actif du bilan de la Ville de Genève dans le patrimoine financier.

Annexe: plan

