

## Annexe 1

Exposé de Monsieur l'Ambassadeur René Keller devant  
la Commission des affaires étrangères du Conseil  
national, Genève, 16/17 novembre 1966.

---

Les raisons de l'attrait qu'exerce Genève sur les étrangers sont connues : d'une part, la beauté du site, un climat tempéré, la culture d'habitants francophones, l'urbanité de l'accueil d'une cité ouverte dès la Réforme sur le monde auquel elle devait donner deux siècles plus tard Jean-Jacques Rousseau, sont spécifiquement genevoises; d'autre part, la stabilité politique, l'efficacité des communications et des transports, la discrétion des banques, sont typiquement suisses. On peut donc d'emblée affirmer que Genève ne saurait être le premier centre international de l'univers si elle n'était suisse, de même que la Suisse et sa politique étrangère ne seraient ce qu'elles sont si Genève ne comptait parmi les cantons suisses. Cette symbiose, que dénote au demeurant la répartition de la population - à la fin de 1964, les Genevois représentaient les 29.6 %, les Confédérés 40,7 % et les étrangers 29,7 % - a joué un rôle déterminant dans le choix de Genève comme siège de la Société des Nations. Le premier de ses champions, Lord Robert Cecil, déclarait en 1919 au nom de la Grande-Bretagne : "Je suis en faveur de Genève parce que j'estime que la SdN ne devrait pas avoir son siège dans une capitale. La Suisse traditionnellement neutre est par ailleurs le pays le plus cosmopolite du monde". Et le Président Wilson, de confession presbytérienne et partant attaché au souvenir de Calvin, enchaînait en disant : "Genève est déjà le siège du Comité international de la Croix-Rouge. La Suisse vouée à la neutralité absolue par sa Constitution est prédestinée à servir de lieu de rencontre pour d'autres peuples désireux d'entreprendre une tâche de paix et de collaboration". Or, c'est avec la SdN que la vocation de Genève, complémentaire de la vocation helvétique, allait pouvoir se réaliser. Certes, la salle où vous siégez a été le théâtre d'un très grand événement, la naissance de la Croix-Rouge en 1864, et d'une fameuse sentence arbitrale en 1872, qui lui a donné son nom. Il y eut aussi en 1867 un congrès de la paix et de la liberté, mais c'était Berne, et non pas Genève, qui voyait se presser chez elle



- 2 -

les premières organisations internationales, dotées de directeurs suisses, contrôlées par l'administration fédérale, placées sous la haute surveillance du Conseil fédéral. En 1869, l'Union télégraphique internationale, fondée quatre ans auparavant à Paris, s'installait à Berne, en 1874 c'était le tour de l'Union postale universelle, en 1888 du Bureau international de la propriété intellectuelle, en 1889 de l'Union interparlementaire, en 1891 du Bureau international de la paix, en 1893 de l'Office central des transports internationaux par chemin de fer. Mais en Genève était né en 1920 un tel centre d'attraction qu'une trentaine d'années plus tard trois, voire quatre de ces secrétariats étaient venus s'y établir. Une telle leçon avait été méditée par les responsables cantonaux et fédéraux lorsque l'an passé Genève se vit menacer d'un phénomène d'érosion ensuite de la controverse qui entourait le siège du dernier-né de l'Organisation des Nations Unies, l'UNCTAD, et pire encore du risque d'une désaffection du Bureau international du travail envers son berceau. Comme vous le savez, le danger a pu être conjuré.

A une période d'organisations humanitaires ou techniques succédait la phase de l'Organisation politique et sociale, SdN et BIT. Elle allait durer moins de vingt ans. Le 11 décembre 1939, le Conseil de la Société des Nations se réunit une dernière fois pour répondre à l'appel de la Finlande. Le Secrétariat se vida, les directions essaimèrent à Princeton, à Londres, à Washington. Le BIT était parti pour Montreal. Le 31 août 1940, le Secrétaire général, le Français Avenol, démissionna. Complètement discréditée, la SdN tomba dans l'oubli. Pourtant sur le plan juridique, elle existait toujours. Le Palais des Nations lui appartenait, elle possédait non seulement une bibliothèque et des archives, mais des avoirs. Une assemblée - 43 pays étaient encore membres - fut convoquée le 8 avril 1946, d'anciens familiers y assistèrent sous la présidence du Norvégien Hambro, tels l'octogénaire Lord Robert Cecil, Paul Boncour, Philip Noel-Baker, Carton de Wiart. Le 18 avril la SdN avait cessé d'exister, ce qui en demeurait fut réparti entre l'Organisation des Nations Unies et le Bureau international du Travail, devenue institution spécialisée de l'ONU.

Peu après un accord de siège était conclu entre la nouvelle

- 3 -

organisation et la Suisse. Un embryon administratif se constitua, il allait naître chétivement sous le nom d'Office européen des Nations Unies. On lui prédisait un modeste avenir. Or, l'organe, c'est-à-dire le Palais dont la première pierre avait été posée le 7 septembre 1929 et qui abritait la SdN depuis 1936, devait créer la fonction. Dans un monde dévasté, en quête d'une infrastructure administrative, l'équipement de la SdN, mais également des institutions qui en étaient issues, l'Institut universitaire de Hautes Etudes internationales qu'on identifiait avec le Professeur William Rappard et aujourd'hui avec Jacques Freymond, l'Ecole internationale, l'Ecole d'interprètes de l'Université, allaient s'imposer par la simple logique des faits. En août 1946, l'UNRRA, cette organisation destinée à soulager les pays victimes de la guerre, tenait au Palais la Ve session de son Conseil, en 1947 la Commission préparatoire de l'Organisation Mondiale de la Santé et la Commission Economique pour l'Europe y prennent leurs quartiers. La Conférence sur le commerce et l'emploi, que se réunit par la suite à la Havane et a survécu sous les espèces du GATT, siège à Genève pendant plusieurs mois. La Commission des droits de l'homme, le Conseil Economique et Social, le Conseil de Tutelle font de même.

En 1946, le Bureau International du Travail était rentré de son exil. En 1948, l'Organisation Mondiale de la Santé voyait le jour à Genève, l'Union Internationale des Communications quittait Berne pour le Palais Wilson. Une quatrième institution spécialisée de l'ONU, l'Organisation Météorologique Mondiale, s'installa à Genève en 1951, la même année où le Haut-Commissariat des Réfugiés, à la tête duquel s'illustreront deux Suisses, les Ambassadeurs Lindt et Schnyder, ouvrait ses bureaux au-dessus de la bibliothèque du Palais.

Au terme de ces processus s'esquissait la trame d'une division du travail entre les deux sièges de l'ONU : à New York, avec le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale, les questions d'ordre politique, à Genève, avec ses quatre institutions spécialisées, les matières économiques, sociales et techniques. Que celles-ci l'emportent en nombre sur celles-là ressort du nombre de sessions : en 1965, 3861 à Genève, 2322 à New York. Cet état de choses se reflète dans les effectifs de fonctionnaires internationaux, plus nombreux à Genève qu'à New York.

- 4 -

Dans l'intérêt même de l'Organisation, il faut souhaiter que la coexistence de ses deux sièges se poursuive, avec des compétences et des contours assez nettement tracés. Il est notoire en effet que le Tiers-Monde est animé d'une antipathie croissante à l'endroit de New York. A l'exception de quelques pays hispano-américains et de l'un ou l'autre membre du Commonwealth, la grande majorité des pays en voie de développement, avec les Etats communistes à leurs côtés, et peut-être même la France abandonneraient Manhattan pour Genève s'ils avaient le choix. Nous combattons ces tendances émotives, qui non seulement heurtent les Etats-Unis, pilier de l'ONU, mais sont dénuées de toute logique dès lors qu'à Genève, déjà saturée d'Internationaux, les mêmes causes produiraient ces mêmes effets qui sont dénoncés à New York : congestion, hostilité à une communauté privilégiée trop nombreuse, ostracisme envers un corps étranger.

Le moment est ainsi venu d'examiner la composition du centre international de première importance que Genève est devenue. Pour classer les organisations, on peut utiliser le critère de l'imposition fiscale, qui tient compte de leur caractère ou de leur importance. Un premier groupe comprend les membres de la famille de l'ONU, plus des organisations intergouvernementales dont le CERN, Organisation européenne pour la recherche nucléaire, avec ses 2500 fonctionnaires, est le géant, et dont l'Association européenne de libre échange est la plus connue des Suisses. En 1965, on évaluait le nombre des fonctionnaires de ce groupe de douze organisations à quelque 6.300, dont un quart environ sont suisses. Gravitant autour de ce noyau, un important corps diplomatique de 68 missions nationales permanentes, plus quatre bureaux d'observateurs, au total pas loin de 1000 agents, presque tous étrangers. En déduisant ceux des Suisses que les accords de siège assujettissent à l'impôt, et en appliquant un coefficient d'un peu plus de deux pour embrasser les membres de la famille, on parvient à une communauté privilégiée de quelque 15.000 âmes.

Un second groupe est composé des adhérents à la Fédération des institutions internationales semi-officielles et privées, dont les employés étrangers jouissent d'une modeste avantage fiscal, tant fédéral que cantonal. Ces 66 organisations emploient 1600 personnes.

Deux tiers de nationalité étrangère, un tiers suisse. Parmi les noms connus, je cite le Bureau interparlementaire, le centre européen de la culture, que dirige Denis de Rougemont, la Commission internationale de juristes, la Dotation Carnegie pour la paix, l'Institut Battelle, l'Institut de Hautes Etudes internationales, enfin les nombreuses institutions religieuses, avec le Conseil oecuménique des Eglises à leur tête. Un dernier groupe, sans privilèges fiscaux, compte une organisation de taille, le Comité international de la Croix-Rouge. Au nombre de 73, mais avec 306 employés seulement, dont les 4/5 sont suisses, il ne s'agit souvent que d'une adresse ou d'activités subsidiaires.

Pour mesurer l'ampleur des tâches que ces communautés, fortement grossies par les délégués de l'étranger lors des conférences, occasionnent à Genève, une sèche énumération sera déjà éloquente : bureaux, logement, hôtels, écoles, circulation, sécurité, télécommunications, transports aériens, urbanisme et aménagement du territoire.

Cette expansion des Internationaux coïncide avec une véritable explosion démographique. Une génération durant, de 1913 jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale, la population avait oscillé autour de 175.000. En 1950, elle compte 203.000 âmes, à la fin de 1965 elle a augmenté de moitié, avec 307.000. Au regard d'un accroissement de plus de 100.000 déterminé avant tout par le développement industriel, les Internationaux ne forment qu'une modeste proportion. Il est néanmoins tentant de polariser sur eux, avec leurs privilèges, leur niveau de vie relativement élevé, leurs différences ethniques et linguistiques, un mécontentement qui a d'autres causes, savoir une crise de croissance, aggravée par un début d'inflation, avec son cortège de problèmes que sont la pénurie de logements et de main-d'oeuvre, l'encombrement des rues et des services publics, la hausse du coût de la vie. Dans la cible qu'offrent les Internationaux figurent également les 192 entreprises américaines qui ont ouvert des bureaux ou créé des holdings à Genève.

Une poignée de citoyens, appartenant aux professions libérales, se qualifie de "vigilants" et réussit à cristalliser le malaise latent

- 6 -.

en lançant le referendum contre un organemixte fédéral-cantonal qui vient d'être mis sur pied, la FIPOI, ou Fondation des immeubles pour les Organisations internationales. Cette fondation répond à un besoin longuement ressenti, celui de mettre de l'ordre dans les demandes dont l'Etat de Genève et la Confédération sont assaillis. Le financement, les urgences, feront l'objet de délibérations, puis de décisions communes. Contre cette entreprise d'utilité publique, qui ne coûte à l'Etat de Genève que les 50.000 francs de sa part de fondateur, les passions se déchaînent. Or, durant ce même printemps 1965, d'importantes discussions se déroulent à l'ONU sur le siège du secrétariat de l'UNCTAD, organisation des Nations Unies pour le commerce et le développement. Genève a les faveurs du plus grand nombre mais les autres candidats, parmi lesquels figurent deux de nos voisins, feront jusqu'en octobre flèche de tout bois pour noircir Genève, accusée d'être xénophobe, rénégate, voire sous-développée, quand bien même le souverain eût entre temps rejeté l'initiative des "vigilants". La raison finit par triompher, mais l'alerte avait été chaude. L'avertissement prononcé deux ans plus tôt par un ami sincère de Genève, le Français Georges Falthey, Directeur général adjoint de l'Office des Nations Unies, se révélait prophétique : "Il serait imprudent de trop se fier aux avantages naturels de la ville pour assurer l'avenir. La vie internationale est essentiellement mouvante, elle ne connaît pas, surtout à notre époque, de période de stabilité. Il faut suivre sa progression, sous peine de la voir se retirer".

Depuis lors, canton et Confédération ne sont pas demeurés inactifs. Berne s'est rapprochée de Genève en y déléguant un représentant permanent, poste dont je suis le premier titulaire. Dans des comités qui réunissent Internationaux et Suisses, nous cherchons à trouver des remèdes aux principaux points de friction, à procurer des solutions aux problèmes, qui s'interpénètrent, des Organisations internationales et de Genève.

La FIPOI ne cesse d'apporter les preuves de son utilité, l'ambiance dans nos conseils est à la compréhension, à la collaboration. L'espoir

- 7 -

est permis qu'une certaine décongestion de la zone internationale sera possible, en débordant sur le territoire du canton de Vaud, et en faisant participer Lausanne à la vie internationale. Face à ce déploiement de bonnes volontés, nous devrions pouvoir bien augurer de l'avenir. Il en va de notre intérêt à tous, car de par le monde Genève peut être aussi bien le miroir déformant que l'illustration et la défense de la Suisse et de sa politique.

--oo0oo--