

GENEVE ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

I. POURQUOI CETTE ETUDE ?

1. Sujet

Des critiques ont été formulées au sein d'une fraction de la population genevoise contre le statut privilégié des fonctionnaires internationaux et des membres des délégations permanentes accréditées auprès des organisations internationales. A en croire ces critiques, le statut en question serait la principale cause de l'augmentation des charges publiques et d'un certain retard dans l'infrastructure.

2. But de l'analyse

- La majorité des critiques portées contre les fonctionnaires internationaux s'appuient sur des données approximatives ou inexactes
- D'où l'opportunité de soumettre les faits à un examen approfondi, afin de déterminer dans quelle mesure les organisations internationales contribueraient véritablement à la surpopulation étrangère et à la surcharge de l'infrastructure.

II. QUELS SONT LES FAITS ?

1. Augmentation de la population genevoise

- Canton de Genève	1920	171'000	habitants	
	1950	203'000	"	
	1965	299'800	"	
	1966	301'600	"	
	avril 1967	310'000	"	(dont 7'740 saisonniers)

- 2 -

- Elle est plus forte que dans le reste de la Suisse :

ex. 1950 à 1965	Genève	28 %
	Zurich	23 %
	Bâle	15 %
	Berne	11 %

2. Composition de la population de Genève

	<u>Genevois</u>	<u>Confédérés</u>	<u>Etrangers</u>
1822	68,2 %	12,1 %	19,7 %
1860	49,4 %	15,9 %	34,7 %
1913	31,2 %	26,7 %	42,1 %
1964	29,6 %	40,7 %	29,7 %
1966	29,7 %	40,1 %	30,2 %

- Depuis 1913, on constate une stabilisation du pourcentage de la population genevoise autochtone, une augmentation de la proportion des Confédérés et une diminution de la proportion des étrangers.

- Parmi les étrangers, la proportion des non-Européens augmente :

1900	99 %	Européens	1 %	non-Européens
1930	96 %	"	4 %	" "
1964	87 %	"	13 %	" "
1965	86,2 %	"	13,8 %	" "

- La communauté étrangère se compose, dans une mesure croissante, de personnes qui ne parlent pas le français ou l'une de nos langues nationales et qui ont une culture différente de celle de la population indigène. Bien qu'au début du siècle les étrangers aient été plus nombreux, ils étaient plus étroitement incorporés à la vie économique et sociale de Genève.

3. Les organisations internationales

	<u>Etrangers</u>	<u>Suisses</u>	<u>Total</u>
a) Organisations non-exonérées d'impôts; 73 en tout, dont, exception faite pour 2 d'entre elles, les secrétariats respectifs comptent moins de 5 personnes	64	242	306
b) Organisations affiliées à la Fédération des institutions internationales semi-officielles et privées, bénéficiant d'exemptions fiscales peu importantes; 66 en tout	1033	591	1624
c) Organisations intergouvernementales. Il s'agit pour moitié d'institutions de la famille des Nations Unies, installées à Genève en vertu d'accords de siège conclus entre la Confédération et l'ONU; 12 en tout	4746	1534	6280

4. Effectif des "internationaux"

Les "internationaux" représentent une fraction très modeste de la population étrangère à Genève.

Il en existe deux catégories :

- a) le personnel des organisations internationales (au sens large, intergouvernementales et non gouvernementales) : ce sont les fonctionnaires internationaux proprement dits (voir plus haut)

Total (1.1.1965) : 8210 personnes dont 5845 étrangers
et 2367 Suisses.

b) Les membres des délégations permanentes que les Etats étrangers (71 en 1965) entretiennent auprès de l'Office de l'ONU et (ou) d'autres organisations internationales. Ces délégations comptaient au 1er janvier 1965 886 personnes (diplomates et employés) dont 843 étrangers et 43 Suisses.

- On constate que les fonctionnaires internationaux et les diplomates représentent un peu moins de 3 % de la population genevoise. En tenant compte des membres des familles, cette colonie compterait quelque 15'000 personnes en chiffre rond. Ce chiffre est bien inférieur à ce qui est communément admis par l'opinion.

- Grosso modo, 80 % des fonctionnaires sont domiciliés dans le canton de Genève et presque 20 % en France. Le nombre des "internationaux" domiciliés dans le canton de Vaud est d'environ 0,2 %.

5. Exonération d'impôts

- Les diplomates qui appartiennent aux délégations permanentes sont exonérés en vertu d'un usage très ancien consacré par le droit international.
- Les fonctionnaires internationaux de la catégorie C (voir § 3 supra) - nombre d'entre eux d'ailleurs sont assujettis à une imposition interne prélevée par leur organisation - ne sont pas tous exonérés. Ils sont rémunérés sur une base nette, conforme au principe "à travail égal, rémunération égale", de sorte que les Etats membres devraient, en définitive, supporter la charge de l'impôt qui frapperait leur personnel. Ces Etats y sont d'autant moins enclins que le désir d'attirer chez eux des organisations internationales conduit certains à élargir plutôt qu'à restreindre les privilèges fiscaux et à fournir des prestations de plus en plus généreuses en terrains et en locaux.

Une codification qui compléterait la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques pourrait néanmoins fournir l'occasion d'une révision dans ce domaine.

6. Commission mixte

Le Conseil fédéral, en accord avec le Conseil d'Etat, a créé une commission mixte en vue d'étudier l'ensemble des problèmes financiers que pose la présence des organisations internationales à Genève. Il résulte des premiers travaux qu'une imposition des fonctionnaires internationaux, étrangers et Suisses, se heurterait à la pratique générale dans ce domaine telle qu'elle est consacrée par les accords de siège, et ne peut être envisagée pour des raisons de politique étrangère. Dans ces conditions, la commission recherche d'autres moyens pour alléger les charges assumées par le canton. Elle présentera son rapport au Conseil fédéral dans le plus bref délai.

7. Marché du travail

- On reproche aux organisations internationales d'alourdir le marché du travail. C'est exact en période de surchauffe économique pour certains employés recrutés sur place. Mais en d'autres périodes, les postes qu'ils occupent représentent un élément de stabilisation. D'une façon générale, les organisations doivent s'inspirer, en ce qui concerne le recrutement des cadres, du principe de la répartition géographique à l'échelle mondiale et des qualifications spéciales, de sorte que la majorité de leurs effectifs sont importés et non prélevés sur la population genevoise active. Le CERN constitue

un cas particulier du fait de sa nature et de l'ampleur de ses besoins en personnel. La satisfaction de ces derniers, qui pose effectivement certains problèmes, a fait l'objet d'un accord entre l'organisme en question et l'Union des industriels en métallurgie du Canton de Genève.

8. Logement

- Les fonctionnaires internationaux occupent en général des logements à loyers relativement élevés, qui ne sont par conséquent pas ceux que recherche la majorité de la population genevoise, et qui existent actuellement en quantité suffisante. De toutes façons, les "internationaux" ne sont pas la cause principale de la pénurie. Relevons, d'autre part, que si, depuis 1960, 2'600 fonctionnaires internationaux se sont établis à Genève, 47'000 autres personnes, suisses ou étrangères, y ont aussi pris domicile.

9. Voitures automobiles

- Sur 82'000 voitures automobiles immatriculées en 1965 à Genève, 1'400 (1,7 %) bénéficiaient d'un régime particulier lié aux plaques minéralogiques à numéros spéciaux. Le principe en avait été admis avant la seconde guerre mondiale déjà. Les autorités, en accord avec les organisations, cherchent à instituer des critères plus restrictifs.
- Il n'est pas exact que la police n'intervienne pas lorsqu'une infraction est commise par une "voiture diplomatique". Les faits relevés à la charge des membres de représentations permanentes

- 7 -

sont signalés aux chefs de missions. Les organisations ont toujours coopéré pour que des sanctions soient prises.

10. Ecoles et services hospitaliers

- Les statistiques sont, dans ces domaines, très fragmentaires, en sorte que des chiffres ne peuvent être donnés que sous réserve. Il apparaît néanmoins que plus d'un tiers des enfants d'"internationaux" fréquentent des institutions d'éducation privées. Le reste étant inscrit dans les écoles publiques, la charge financière n'est pas négligeable. Mais la présence d'enfants étrangers dans ces écoles présente aussi des avantages : elle contribue à créer des liens entre les "internationaux" et Genève et constitue un facteur de compréhension mutuelle fort important pour le renom et l'avenir de cette ville.
- Quant aux services hospitaliers, il est fortement exagéré de prétendre que les "internationaux" contribuent à la suroccupation des établissements genevois. En raison notamment de leur moyenne d'âge peu élevée, du fait que certains sont envoyés par leurs services nationaux à titre temporaire auprès des organisations internationales, le taux de fréquentation des établissements hospitaliers par les "internationaux" est nettement inférieur à celui de la population genevoise. En d'autres termes, la proportion des "internationaux" (y compris les retraités et les membres de leurs familles) parmi les personnes hospitalisées, est plus faible que la proportion de ceux-ci au sein de la population genevoise totale.

III. COMMENT AMELIORER LA SITUATION PRESENTE ?

1. La Confédération assume, depuis plusieurs années, une part croissante des charges financières que Genève était au début seule à supporter.

Subventions comprenant les mises à disposition de terrains, entre 1922 et 1965 :

	<u>Prêts</u>	<u>Dons</u>
Confédération (1922 - 1965)	7'250'000	2'050'000
(1955 - 1965)	52'900'000	7'540'000
Genève (1922 - 1955)	8'500'000	4'735'000
(1955 - 1965)	38'443'000	8'430'000

2. La FIPOI

- La Confédération et le Canton ont créé la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) dont les fonctions principales sont :

- a) de construire, à l'aide des crédits fournis par la Confédération, des bâtiments destinés à être loués à des organisations internationales ou à des congrès; projets en cours d'exécution : Centre international de conférences et de presse (32 millions) et bâtiment pour l'AELE (13 millions);
- b) de faciliter, en tant que société de financement et toujours grâce à des crédits fédéraux, la construction ou l'agrandissement de bâtiments à l'usage des organisations internationales; projets arrêtés : nouvel édifice pour le BIT (75 à 90 millions), agrandissement des sièges de l'ONU (61 millions), de l'UIT (20 millions) et de l'OMM (6,5 millions). Tous ces prêts portent intérêt et sont amortissables; quant aux projets, il va sans dire que leur réalisation profite à l'économie genevoise et notamment à l'industrie de la construction;
- c) de remplir une tâche de coordination et de liaison par l'intermédiaire d'un comité composé de représentants de la FIPOI et des principales organisations internationales,

qui examine toutes les questions se rapportant aux immeubles desdites organisations et aux salles pour conférences et congrès. Les autorités genevoises vouent une attention particulière à la région à forte densité internationale et, singulièrement, à son accessibilité aux promeneurs. Les organisations, pour leur part, sont résolues à intégrer harmonieusement leurs constructions dans le paysage suburbain et à continuer à ouvrir leurs parcs au public.

3. Une décentralisation des organisations internationales est à l'étude (Lausanne, Pays de Gex).
 4. La position acquise par Genève en tant que siège de plusieurs importantes organisations internationales témoigne de la volonté du Canton et de la Ville de contribuer à l'oeuvre de la Suisse sur le plan de la politique extérieure et, par là même, au progrès de la coopération internationale. Cependant, la présence d'institutions intergouvernementales pourvues d'un personnel exonéré d'impôts exige de la part de Genève d'appréciables prestations pour couvrir les frais d'installation et d'équipement des organisations dont il s'agit, ainsi que les frais accrus d'infrastructure. Aussi la Confédération étudie-t-elle avec les autorités genevoises les moyens de remédier à la situation ainsi créée.
 5. Des groupes de travail réunissent régulièrement des délégués de la Confédération, du Canton et des organisations internationales pour étudier tous les problèmes d'intérêt commun.
-