

DEPARTMENT POLITIQUE FEDERAL

Berne, le 5 mars 1976

0.715.1.
2.107.379.2+ - HI/vs

24 mars 1976

DistribuésNote au Conseil fédéralTransfert éventuel d'organes des Nations Unies de Genève à VienneTransfert
Nations Unies de Genève à Vienne
Département politique. Note du 5 mars 1976 (annexe)

Vu la note du département politique, le Conseil fédéral

Le Département politique a décidé de porter ce qui suit à la connaissance du Conseil fédéral.

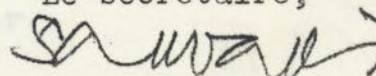
Il est pris connaissance de la note de ce département.

Extrait du procès-verbal:

- EPD 6 pour exécution

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,



Aux termes de la résolution adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, le Secrétaire général est chargé de préparer pour l'Assemblée générale de cet automne, en consultation avec les gouvernements des pays hôtes intéressés, un rapport circonstancié sur l'utilisation future des locaux dont les Nations Unies disposent ou disposeront à New York, Genève et Vienne. Dans le cadre de ses consultations, le Sous-Secrétaire général des Nations Unies pour l'administration et la gestion, M. Levidan, se rendra en Suisse au début du mois d'avril prochain. Il aura, à cette occasion, des contacts, aussi bien avec les autorités genevoises qu'avec le Département politique.



DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Berne, le 5 mars 1976

o.715.1.
o.107.120.2. - MI/vz

Distribuée

Note au Conseil fédéral

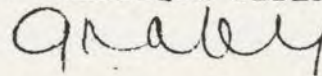
Transfert éventuel d'organes des Nations Unies de Genève à Vienne

Le Département politique tient à porter ce qui suit à la connaissance du Conseil fédéral.

1. Le transfert éventuel d'organes des Nations Unies de Genève à Vienne a donné lieu, comme on le sait, à un débat au mois de décembre 1975 lors de l'Assemblée générale des Nations Unies. Les principales données et les implications du problème sont exposées dans le texte ci-joint qui a servi à informer la Commission des affaires étrangères du Conseil national lors de sa séance du 24 février dernier.
2. Aux termes de la résolution adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, le Secrétaire général est chargé de préparer pour l'Assemblée générale de cet automne, en consultation avec les gouvernements des pays hôtes intéressés, un rapport circonstancié sur l'utilisation future des locaux dont les Nations Unies disposent ou disposeront à New York, Genève et Vienne. Dans le cadre de ces consultations, le Sous-secrétaire général des Nations Unies pour l'administration et la gestion, M. Davidson, se rendra en Suisse au début du mois d'avril prochain. Il aura, à cette occasion, des contacts aussi bien avec les autorités genevoises qu'avec le Département politique.

3. Le Conseil de la FIPPOI, au cours de sa séance du 4 mars 1976, a examiné la question des bâtiments et locaux dont les Nations Unies et les autres organisations internationales disposent à Genève. Il a créé un groupe de travail chargé de procéder à un certain nombre d'études techniques devant lui permettre de prendre, ou le cas échéant, de proposer au Conseil fédéral des mesures pratiques en vue de l'Assemblée générale de l'automne 1976.
4. A la suite du refus opposé à la demande de renouvellement de l'aide financière de la Confédération au Canton de Genève, le Conseil d'Etat genevois a proposé la création d'un groupe de travail composé de représentants de la Confédération et du Canton. Nous avons donné notre accord à la constitution de ce groupe, qui a pour mandat d'étudier les différentes questions d'intérêt commun, notamment financières et fiscales, que pose la présence d'organisations internationales sur territoire genevois. Le Conseil d'Etat sera représenté dans ce groupe par les Conseillers d'Etat Babel, Fontanet et Vernet, qui seront assistés du Directeur de l'administration fiscale cantonale et du Chef du protocole et de l'information. Il reste à désigner les représentants de la Confédération. Une proposition vous sera soumise prochainement.
5. Le Département politique tiendra le Conseil fédéral au courant des développements qui interviendront dans cette affaire et le saisira en temps opportun des mesures qui lui paraîtront opportunes pour permettre à Genève de continuer à jouer pleinement son rôle international.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL



(Graber)

Annexes:

- Exposé du Chef du Département politique fédéral devant la Commission des affaires étrangères du Conseil national (24.2.76)
- Résolution 3529 (XXX) de l'Assemblée générale

o.715.1. - PO/GU/vz

Exposé du Chef du Département politique fédéral
devant la Commission des affaires étrangères du
Conseil national (24 février 1976)

Transfert éventuel d'organisations
internationales de Genève à Vienne

Efforts de l'Autriche en vue
d'attirer les Nations Unies à Vienne

L'AIEA (Agence internationale pour l'énergie atomique) et l'ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel) se sont établies à Vienne en 1957 et 1966 sur invitation du Gouvernement autrichien. Celui-ci veut faire de Vienne une ville internationale d'une part pour renouer avec une vieille tradition historique, d'autre part pour mettre en valeur la neutralité autrichienne.

En 1966, le Gouvernement autrichien a entrepris de construire un grand centre international, pourvu de vastes salles de conférences et destiné à héberger l'ONUDI et l'AIEA: le Donaupark.

La superficie totale des locaux disponibles au Donaupark sera deux fois supérieure à celle des sites actuels de l'ONUDI et de l'AIEA et bien vite il apparut que l'on avait vu

trop grand. Le Donaupark peut recevoir 4'700 fonctionnaires. Sur la base d'un taux annuel d'expansion de 3%, l'effectif combiné des deux organisations ne sera en 1979 que de 2'742 personnes.

Le Gouvernement autrichien prétend qu'il a dû satisfaire à des obligations qui lui ont été imposées par les Nations Unies et que par conséquent celles-ci sont responsables de l'utilisation des locaux vides du Donaupark. L'opinion publique autrichienne ne comprendrait pas que l'on n'utilise pas un centre qui a coûté jusqu'à présent 700 millions de dollars aux contribuables.

Aussi, depuis 1974, le Gouvernement autrichien propose-t-il aux Nations Unies de transférer certains services dans les locaux vacants du Donaupark qui sont mis gratuitement à leur disposition, alors que l'ONU supporte souvent à New York et à Genève le poids de loyers très onéreux. Les bâtiments du Donaupark seront loués pour une durée de 99 ans moyennant un loyer symbolique d'un shilling par an.

Le 18 décembre 1974, l'assemblée générale a chargé le secrétaire général "d'entamer des négociations avec le Gouvernement autrichien et de lui faire rapport à sa 30ème session (automne 1975)".

Débats de l'assemblée générale
à sa 30ème session (1975)

Sur la base de ce mandat, M. Waldheim a présenté à l'assemblée générale un rapport où il décrit en termes élogieux les offres du Gouvernement autrichien et relève qu'il y a déjà ou qu'il y aura d'ici peu pénurie de bureaux à Genève et New York. Il serait donc sage de se prémunir contre ce risque et d'accepter sans plus tarder l'offre du Gouvernement autrichien.

Le secrétaire général propose donc à l'assemblée générale de transférer certains services de l'ONU dans la tour A2 du Donaupark où l'ONU pourrait disposer d'environ 250 bureaux. (Ce chiffre est un minimum, fondé sur des taux hypothétiques d'expansion des diverses organisations. On ne sait pas, en définitive, quel serait le nombre exact de fonctionnaires qui pourrait être transféré à Vienne.)

Le secrétaire général donne aussi la liste d'organismes des Nations Unies susceptibles d'être transférés à Vienne. Neuf d'entre eux se trouvent à Genève. M. Waldheim souligne, du reste, que les transferts de New York à Vienne sont beaucoup plus coûteux qu'ils ne le sont de Genève (16'000 dollars par fonctionnaire contre 6'000). Le coût très élevé de toute l'opération de transfert se justifie selon M. Waldheim par les économies à long terme sur les loyers...., mais aussi par la nécessité de regrouper dans certains cas les organismes si divers des Nations Unies d'une façon plus fonctionnelle que par le passé.

Parmi les candidats éventuels au transfert se trouvent, entre autres:

- La Commission économique pour l'Europe (Genève)
- La Conférence du Comité du désarmement (Genève)
- Le Centre pour le développement social et les affaires humanitaires (New York)
- La Division des affaires sociales (Genève)
- L'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (Genève)
- L'Organe international de contrôle des stupéfiants (Genève)
- Le Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues (Genève)
- La Division des stupéfiants (Genève)
- La Commission du droit international (Genève)
- Le Corps commun d'inspection (Genève)

- Le Tribunal administratif (New York)
- Le Centre d'information et de recherche sur les sociétés transnationales (New York)

Enfin, M. Waldheim - et ceci constitue une menace sérieuse pour la position de Genève - propose de créer à Vienne un centre administratif et de conférences des Nations Unies ce qui équivaut, en définitive, à y jeter les fondements d'un second office des Nations Unies en Europe.

Parallèlement au rapport Waldheim, l'assemblée générale devait examiner un rapport du corps d'inspection des Nations Unies sur Genève, texte objectif certes, mais relevant avec beaucoup de minutie certains des inconvénients de Genève. Les inspecteurs y posent la question de l'avenir de Genève, mais sans y donner de réponse et en laissant planer certains doutes.

L'assemblée générale a renvoyé à sa prochaine session l'examen du corps commun d'inspection. Quant aux débats sur le rapport Waldheim, ils furent brefs, car ils ont eu lieu à la fin de la session à un moment où la lassitude se fait sentir. La position suisse - maintien du rôle international de Genève, mais sans que la Suisse recherche le monopole des organisations internationales - a été appuyée très fermement par la France, la Belgique, la Yougoslavie. D'autres pays européens nous ont aussi soutenus activement car les bruits qui couraient au sujet d'un transfert possible de la CEE les inquiétaient. Enfin, l'Algérie s'est opposée très vivement aux thèses autrichiennes: elle n'admet pas qu'il y ait des transferts d'organisations dans les pays développés.

L'assemblée a adopté par consensus une résolution à l'élaboration de laquelle notre Observateur a collaboré très activement. L'assemblée demande au secrétaire général de présenter un nouveau rapport sur les incidences administratives,

opérationnelles, financières et sociales des transferts à Vienne "après avoir consulté les autres pays où l'Organisation des Nations Unies a des bureaux et qui pourraient être intéressés". Enfin - et ceci est un élément nouveau - "l'Assemblée générale exprime l'opinion que, lorsque les travaux du Donaupark seront terminés, et si les locaux actuels aux présents sièges sont intégralement utilisés, l'Organisation des Nations Unies ne devrait pas acquérir des locaux supplémentaires à usage de bureaux à New York ou à Genève sans avoir envisagé d'abord d'utiliser les locaux disponibles à Vienne".

Le hasard des constellations politiques a donc joué en faveur de la Suisse lors de la 30ème session, mais il n'est pas dit qu'il en soit de même cette année, ceci d'autant plus que l'Autriche continue à mener une politique très active en faveur de Vienne et que les Etats-Unis qui sont eux aussi affectés par les propositions du secrétaire général auront aussi leur mot à dire.

Les pays en voie de développement devront nécessairement tenir compte des conséquences qu'une décision contraire à New York aurait sur toute la politique des Etats-Unis, le plus grand des contribuables, vis-à-vis de l'ONU.

Quant aux pays de l'Est, ils ont pour le moment - à l'exception de la Yougoslavie - adopté une attitude très prudente, mais Vienne a pour eux l'avantage d'être près de leur sphère d'influence. Enfin selon des renseignements qui nous sont récemment parvenus de Belgrade, les pays en voie de développement qui supportent malaisément de contribuer au budget de la Commission économique pour l'Europe seraient peut-être tentés de voter en faveur du transfert de cette organisation à Vienne. Les Autrichiens ont joué envers eux avec succès la carte du bon marché.

Le débat va donc reprendre; son issue est incertaine et dépend largement du vote des pays en voie de développement qui, au gré de leurs humeurs, peuvent faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre. Ce qui est certain toutefois, c'est que, saisie de propositions concrètes de M. Waldheim, l'assemblée générale ne pourra plus se dérober. Les négociations s'annoncent complexes pour la Suisse qui n'étant pas membre des Nations Unies ne peut influencer directement ni la procédure, ni les décisions de l'assemblée générale et se doit de tenir compte, outre de ses intérêts propres, des liens d'amitié qu'elle a avec des pays aux intérêts aussi divergents que l'Autriche, la France et les Etats-Unis pour ne citer que les principaux. Il serait aussi contraire à nos accords de siège de préjuger par des ententes particulières le sort d'organisations qui dépendent de la seule assemblée générale.

Conséquences des décisions de l'assemblée générale sur
les relations austro-suissees et sur l'avenir de Genève

Malgré un premier accès de mauvaise humeur de M. Kreisky à la télévision, les autorités autrichiennes ont manifesté à plusieurs reprises leur désir de ne pas heurter les intérêts suisses. De son côté, la Suisse a toujours démontré de la compréhension pour les difficultés de l'Autriche.

Il n'en reste pas moins que sur plusieurs points, les intérêts des deux pays vont en sens contraire. Il y a beaucoup d'inconnues dans la position autrichienne et les ambitions réelles de l'Autriche dépassent probablement le simple transfert de quelque trois cents fonctionnaires.

Il est certain aussi que l'offre permanente de locaux et d'accueil faite par le Gouvernement autrichien expose Genève, malgré ses très grands avantages pour les Nations Unies et leurs

Etats membres, à une sorte de confrontation, permanente elle aussi, avec Vienne.

Le danger qui menace Genève n'est point tant celui du départ brusque de quelques services des Nations Unies, mais plutôt celui d'une lente érosion de son rôle international, si le poids politique des Nations Unies se déplace vers l'Autriche. (A cet égard, comme on l'a vu plus haut, le désir de M. Waldheim d'installer à Vienne des services administratifs et de conférences des Nations Unies constitue un danger sérieux).

Il ne faut pas minimiser non plus les conséquences économiques des départs pour Genève, surtout en période de récession. Les vides peuvent être difficiles à combler. Déjà l'OIT vit sous la menace du retrait des Etats-Unis; le CERN, lui, connaît des difficultés budgétaires qui vont freiner son essor.

Préparation de la 31ème assemblée générale

Nous venons d'apprendre par notre Observateur que M. Davidson, sous-secrétaire général de l'ONU, se rendra à Genève au début d'avril d'abord pour des visites aux organismes susceptibles de transfert, puis pour des contacts avec les autorités suisses qui marqueront sans doute le début de la procédure de consultation de l'Etat-hôte.

La préparation de ces entretiens et de la prochaine assemblée générale sera sans doute assez complexe, car nous devons affronter une négociation sur plusieurs fronts.

Il s'agit d'abord de prouver que Genève dispose des réserves de bureaux et de terrains qui permettent l'expansion normale des organisations qui s'y trouvent et de veiller à ce que les comparaisons entre Genève, Vienne et New York soient

faites sur la base de données objectives.

On peut - et on doit aussi - prouver chiffres en mains que Genève reste concurrentielle par rapport à Vienne. La publicité qui se fait autour de la gratuité de l'offre autrichienne tend, en effet, à masquer les charges de toutes sortes qui résulteraient de transferts à Vienne.

Les atouts de Genève sont très grands et les organisations internationales désirent y rester. Mais la publicité qui a été faite aux mouvements xénophobes à Genève a parfois fait naître des doutes sur la volonté d'accueil de la Suisse. Enfin, comme on l'a dit plus haut, on ne peut jamais exclure à New York les surprises politiques de la dernière heure. Et le Gouvernement autrichien doit à tout prix trouver une solution pour le Donaupark.

C'est pourquoi la coopération entre les autorités suisses et genevoises, toujours nécessaire, le sera d'autant plus ces prochains mois.

Pour le moment, la volonté politique de la Suisse et des autorités genevoises a été nettement exprimée. La visite de M. Davidson permettra sans doute d'avoir des vues plus claires sur les intentions réelles du secrétaire général et de déterminer les mesures diplomatiques et pratiques qu'il faudra prendre pour maintenir la position de Genève. Le département politique reste naturellement prêt à renseigner la commission sur l'évolution de la situation au cours de ces prochains mois.

RESOLUTION ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
sur le rapport de la Cinquième Commission (A/10480/Add.1)
3529 (XXX). Inclusion de Vienne dans le plan des conférences

L'Assemblée générale,

Rappelant sa résolution 3350 (XXIX) du 18 décembre 1974,

Prenant acte du rapport du Secrétaire général ¹⁾ et du rapport connexe du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires ²⁾,

Réaffirmant la nécessité d'assurer l'utilisation la plus rationnelle et la plus économique par l'Organisation des Nations Unies des locaux disponibles pour l'installation de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel et de l'Agence internationale de l'énergie atomique au centre du Donaupark, à Vienne, après achèvement des travaux de construction, et la meilleure utilisation possible des locaux à usage de bureaux qu'y fournit le Gouvernement autrichien,

Notant que le Gouvernement autrichien a offert à l'Organisation des Nations Unies d'utiliser les locaux auxquels l'Agence internationale de l'énergie atomique s'est déclarée prête à renoncer dans le bâtiment dit tour A-2 du centre du Donaupark,

Considérant que les rapports du Corps commun d'inspection sur l'utilisation des locaux à usage de bureau dans les organismes des Nations Unies à New York et à Genève ³⁾ seront examinés par l'Assemblée générale à sa trente et unième session,

1) A/10348

2) A/10454

3) A/9854, A/10279 et A/10280

- 2 -

1. Autorise le Secrétaire général à informer le Gouvernement autrichien que l'Organisation des Nations Unies est disposée à examiner son offre concernant les locaux supplémentaires susmentionnés;
2. Approuve la suggestion du Secrétaire général selon laquelle l'installation d'organismes ou de services de l'Organisation des Nations Unies dans le centre du Donaupark, à Vienne, faciliterait l'obtention de locaux pour faire face aux besoins futurs de divers organismes et services;
3. Exprime l'opinion que, lorsque les travaux du Donaupark seront terminés, et si les locaux actuels aux présents sièges sont intégralement utilisés, l'Organisation des Nations Unies ne devrait pas acquérir de locaux supplémentaires à usage de bureaux à New York ou à Genève sans avoir envisagé d'abord d'utiliser les locaux disponibles à Vienne;
4. Prie le Secrétaire général, après avoir pris en considération les observations et propositions formulées à la trentième session de l'Assemblée générale, au cours du débat sur l'inclusion de Vienne dans le plan des conférences, de présenter à l'Assemblée lors de sa trente et unième session - outre des renseignements détaillés sur les incidences administratives, opérationnelles, financières et sociales à considérer, et après avoir consulté les gouvernements des autres pays où l'Organisation des Nations Unies a des bureaux et qui pourraient être intéressés - un rapport circonstancié sur l'utilisation optimale des locaux à usage de bureaux par les organismes et services de l'Organisation des Nations Unies, y compris ceux qui sont financés à l'aide de fonds extra-budgétaires, pour permettre à l'Assemblée de se prononcer sur la question en connaissant parfaitement la situation existante, ainsi que les exigences et besoins futurs des divers organismes en la matière.

2442ème séance plénière
16 décembre 1975