

Date de dépôt : 11 novembre 2010

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les priorités de la politique cantonale de soutien à la Genève internationale

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 2 décembre 2004, votre conseil adoptait la loi sur les relations et le développement de la Genève internationale (A 2 65, ci-après « la loi »), laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2005. L'alinéa 6 de son article 3 stipule que le délégué à la Genève internationale « présente tous les 4 ans au Grand Conseil un rapport portant sur ses activités ainsi que sur celles du groupe interdépartemental et de la commission consultative sur les relations avec la Genève internationale ». Le présent document constitue le premier de ces rapports quadriennaux.

L'action du Conseil d'Etat en faveur de la Genève internationale ne s'arrête cependant pas aux travaux du délégué, mais s'appuie aussi sur le service du protocole de l'Etat, ainsi que sur de nombreux autres services de l'administration, à l'image par exemple de ceux qui siègent au sein du groupe interdépartemental aux affaires internationales¹. Ce rapport présente l'ensemble des actions en lien avec la « Genève internationale » et énonce les priorités du gouvernement quant à la politique cantonale d'accueil des organisations internationales.

¹ *Secrétariats généraux du DCTI, du DIP et du DSE, direction générale du logement (DCTI), direction générale des affaires économiques (DARES), direction des affaires fiscales (DF) et direction générale de l'intérieur (DIM).*

1. Introduction

Depuis le début du XX^e siècle et l'établissement à Genève du siège de la Société des Nations, la Genève internationale est devenue une composante essentielle de l'identité du canton ainsi que de sa vie sociale et économique. Aujourd'hui, les organisations internationales², les organisations non gouvernementales (ci-après ONG), les missions permanentes et les consulats représentent près d'un emploi sur dix. Pour l'Etat, aider ces acteurs à travailler dans les meilleures conditions possibles signifie promouvoir des conditions-cadre favorisant l'activité économique, mais aussi, dans le cas d'espèce, diplomatique.

A la dimension chiffrable de la Genève internationale s'ajoute une dimension impalpable, que l'on aurait nommée en d'autre temps de « bons offices ». Cette dimension, mesurable par exemple en termes de relations publiques, de notoriété ou d'efficacité de la politique étrangère de la Suisse, est la raison du soutien de la Confédération à la « Genève internationale publique ».

Genève et la Suisse hébergent des plateformes de facilitation du dialogue universel et interdisciplinaire, des espaces où se définissent les contours du monde actuel et à venir. Conscient de l'importance accrue de tels lieux dans le monde fragmenté dans lequel nous vivons, le Conseil d'Etat s'est engagé dans son programme de législature 2010-2013 à renforcer la présence à Genève des organisations internationales afin de nourrir le nécessaire dialogue planétaire.

2. Qu'est-ce que la Genève internationale aujourd'hui ?

Un secteur important et dynamique

La Genève international est un secteur dynamique dont l'importance pour le canton ne saurait être sous-estimée. Genève ne serait pas ce lieu de renommée mondiale sans l'apport essentiel de ce secteur.

En termes d'emploi, le nombre de personnes occupées dans les organisations internationales (ci-après OI) suivies par l'office cantonal de la statistique (ci-après OCSTAT) est passé entre 2005 et 2009 de 18 024 à 18 196 (+1%). Cette augmentation est la deuxième plus faible depuis trente ans. Les chiffres fournis par l'OCSTAT indiquent par ailleurs que les dépenses et les activités confrencières des OI ont moins augmenté à la fin qu'au début des années 2000.

² Organisations internationales ayant un accord de siège ou de nature fiscale avec la Confédération.

L'importance de ce secteur dans une perspective globale est cependant soulignée par l'accroissement du nombre de missions permanentes dans le canton. A fin 2009, 162 Etats (+9 depuis 2005) étaient représentés à Genève, où ils employaient 3833 personnes (+239).

Selon l'OCSTAT, le nombre d'ONG établies à Genève est passé de 101 à 121 entre 2005 et 2008³. L'emploi dans les ONG a progressé pendant la même période de 2232 à 2713 personnes (+481), soit plus que l'ensemble de l'économie genevoise (21,6 % pour les ONG et 11% pour l'ensemble de l'économie). On remarque par ailleurs une activité croissante dans les domaines des droits de l'homme, de la santé et de l'économie.

A ces données, il faut ajouter l'apport du secteur international sur l'industrie touristique cantonale. Plus des deux-tiers des nuitées hôtelières enregistrées dans le canton relèvent du « tourisme d'affaires », une dénomination qui inclut le séjour de délégués internationaux. En outre, du fait de leurs nécessaires conférences et réunions de travail, les institutions intergouvernementales agissent comme un amortisseur des baisses brutales de la demande dans le secteur touristique cantonal et ont un effet lissant des aléas de la conjoncture.

Enfin, le canton n'aurait pas les infrastructures de qualité qui sont les siennes et qui contribuent à sa prospérité et à son attractivité sans la « Genève internationale », ce large secteur tertiaire employant du personnel international bien formé et au pouvoir d'achat important. Peu de communautés locales de 450 000 habitants disposent par exemple d'un aéroport intercontinental, d'un centre d'exposition parmi les plus modernes d'Europe – Palexpo –, d'un centre de conférence d'une grande qualité architecturale – le Centre international de conférences Genève (CICG) –, ou du Grand Théâtre.

Structures

La Confédération est l'Etat hôte des OI et des missions permanentes. La politique fédérale d'accueil s'inscrit dans le cadre de la politique extérieure de la Suisse. Les Chambres fédérales ont adopté en 2007 la loi fédérale sur l'Etat hôte (RS 192.12) qui codifie l'octroi de privilèges, d'immunités et de

³ L'OCSTAT ne comptabilise que les ONG dans lesquelles une activité économique est exercée de façon régulière pendant au moins vingt heures par semaine. Si l'on considère toutes les ONG pour lesquelles l'administration cantonale peut attester d'une activité, on dénombre environ 500 ONG à Genève, dont 250 disposent d'un statut d'observateur Ecosoc auprès des Nations Unies et 150 y ont installé des bureaux ou transféré leur siège entre 2005 et 2009.

facilités aux institutions du secteur international public. L'accueil d'OI est à la fois facilité et renforcé, par l'existence de cette base légale.

Pour les ONG, le canton est le chef de file dans l'accueil et le soutien, mais la Confédération peut intervenir si elle le juge opportun⁴.

Au plan cantonal, le dispositif de soutien à la Genève internationale repose sur quatre entités :

- le bureau du délégué aux relations de la Genève internationale (ci-après le délégué),
- le service du protocole,
- le groupe interdépartemental aux affaires internationales (ci-après GIAI),
- le groupe permanent conjoint Confédération-canton sur les priorités de la Genève internationale (ci-après GPC).

Au fil des années, diverses structures auxquelles le canton est partie prenante ont été créées pour appuyer l'activité de la Genève internationale et améliorer la prise en charge de ses acteurs. Il s'agit, par ordre alphabétique, de :

- Bureau de l'amiable compositeur (ci-après BAC),
- Centre d'accueil de la Genève internationale (ci-après CAGI),
- Club suisse de la presse (ci-après CSP),
- Fondation du centre international de Genève (ci-après FCIG),
- Fondation pour les immeubles des organisations internationales (ci-après FIPOI),
- Mandat international,
- Service d'accueil diplomatique de l'Aéroport international de Genève.

⁴ Cf. notamment l'article 24 de la loi Etat-hôte :

Art. 24 Principes

¹ Les organisations internationales non gouvernementales (OING) s'établissent en Suisse conformément au droit suisse.

² La Confédération peut faciliter l'établissement d'une OING en Suisse ou ses activités dans les limites du droit applicable. Elle peut lui accorder les aides financières ou les autres mesures de soutien prévues par la présente loi.

³ Les OING peuvent bénéficier des mesures prévues par les autres lois fédérales, en particulier des exonérations fiscales mentionnées dans la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct et des facilités d'engagement de personnel étranger prévues par la législation suisse.

Ce dispositif s'enrichit en outre d'un organe de concertation tripartite, le Comité diplomatique, qui réunit l'Etat-hôte, l'Office des Nations Unies à Genève et les missions permanentes.

A noter enfin la création en 2008 des deux postes d'attachés cantonaux aux questions fédérales, dont la mission est de suivre les dossiers fédéraux qui ont un impact sur le canton et de promouvoir le point de vue de ce dernier à Berne. Ces attachés permettent notamment au Conseil d'Etat de défendre les positions genevoises relatives à la Genève internationale directement auprès des parlementaires et de l'administration fédérale⁵.

Le délégué

Le délégué aux relations de la Genève internationale, dont le poste a été créé par la loi, est nommé par le Conseil d'Etat et placé sous son autorité. Selon la loi, il traite des questions relatives à l'accueil et aux activités locales des OI et ONG, en coordination avec les structures qui lui préexistaient. Il consacre son temps à des tâches de coordination, de communication et de veille.

Il préside le GIAI et la commission consultative sur les relations avec la Genève internationale, instituée elle aussi par la loi. Il tient le secrétariat du GPC et siège au sein du Comité diplomatique et des conseils d'administration de la FCIG et de la FIPOI. Il anime aussi, lorsque cela est nécessaire, des groupes de travail sur des sujets spécifiques (crèches ou parkings, par exemple). Le cas échéant, il peut fournir des prestations de communication et exploite un dispositif de veille stratégique, sur la base duquel il rédige cinq à six notes d'alerte par an.

Le délégué dispose en 2010 d'un budget de 1,5 million de francs, dont 47% vont aux contrats de prestation passés avec le CAGI, le CSP et World Radio Switzerland. Quatre personnes à mi-temps assistent le délégué.

Le service du protocole

Créé en 1962, le service du protocole assure pour l'Etat la permanence et la qualité des relations avec la Confédération, le monde diplomatique et consulaire, ainsi que les OI et ONG internationales basées à Genève.

Sur un plan diplomatique et opérationnel, le chef du protocole a un rôle d'intermédiaire entre la communauté internationale et le Conseil d'Etat. A ce titre, il occupe la vice-présidence du GIAI, il siège au sein du Comité diplomatique, du GPC, de la commission consultative sur les relations avec la

⁵ Cf. communiqué de presse du Conseil d'Etat du 19 décembre 2008, visible à l'adresse www.ge.ch/conseil_etat/2005-2009/ppresse/20081219.asp.

Genève internationale ainsi que dans les conseils d'administration de la FCIG, de la FIPOI et du CAGI, dont il est le vice-président.

Le service du protocole a la responsabilité des ONG, auxquelles il offre des prestations d'accueil spécifiques (permis de travail, statut des employés, recherche de locaux, etc.) en collaboration avec les départements concernés au sein de l'administration cantonale. Il défend au besoin le dossier « Genève » face à d'autres villes et instruit et préavise les demandes de soutien financier formulées par les ONG établies à Genève.

Le GIAI

Le GIAI est l'organe de coordination transversale au sein de l'administration cantonale. Le CAGI, la Ville de Genève et la Mission suisse auprès des OI y sont invités. Selon la loi, ce groupe « assiste le délégué en proposant des solutions adéquates et coordonnées aux problèmes qui relèvent de l'accueil, de l'implantation et du maintien des organisations internationales à Genève ». Il s'est réuni à trente reprises de 2005 à 2009, dans des compositions diverses.

Au cours de ses trente séances, la GIAI a notamment adopté quatorze mesures pour renforcer la Genève internationale de l'environnement et a formulé un préavis à l'attention du Conseil d'Etat sur sept projets relevant du financement de la solidarité internationale et dix demandes d'ONG souhaitant bénéficier de locaux gratuits pendant deux ans.

Le GPC

Le Groupe permanent conjoint a été créé en 1995, dans le contexte du départ pour Bonn du siège des volontaires des Nations Unies et de l'appel d'offre pour l'accueil du siège de l'Organisation mondiale du commerce (ci-après OMC). Ces deux événements avaient souligné le besoin accru de coordination et d'échange entre la Confédération et Genève quant au secteur international public dans un contexte nouveau de compétition autour des OI.

Ce groupe se réunit aujourd'hui en principe deux fois par an dans sa composition politique (cheffe du Département fédéral des affaires étrangères et délégation du Conseil d'Etat) et trois à quatre fois par an dans sa composition technique (fonctionnaires fédéraux et cantonaux). Au cours des dernières années, il a notamment coordonné le soutien politique à la réalisation du site unique de l'OMC et mis l'accent sur la nécessité de l'accueil universel des Etats. Depuis 2010, la Ville de Genève est invitée aux réunions du GPC, selon l'ordre du jour.

Le BAC

Créé en 1995, le Bureau de l'amiable compositeur est une structure indépendante de médiation dans les conflits du travail impliquant des personnes au bénéfice des privilèges et immunités diplomatiques ou consulaires. L'Etat nomme les membres du BAC et finance ses activités. Depuis 2010, le Département fédéral des affaires étrangères (ci-après DFAE) apporte également une contribution financière.

Le CAGI

Le canton a fondé en 1996, avec la Confédération et le soutien d'entités nationales et locales, publiques et privées, le Centre d'accueil de la Genève internationale. Ce dernier est aujourd'hui le principal prestataire dans l'accueil pour la Genève internationale.

Selon ses statuts, le CAGI a notamment pour but « de faciliter l'intégration administrative, sociale et culturelle des [personnes au service d'organismes internationaux ou de représentations diplomatiques et consulaires] en poste ou en déplacement à Genève » et « de contribuer au rapprochement entre « la Genève internationale » et la société locale ».

Le CAGI propose des informations immobilières (plus de 3000 demandes en 2009), offre des renseignements pratiques destinés à faciliter la vie quotidienne et organise des événements afin de contribuer à l'intégration des internationaux à Genève (visites, excursions, « jeudis du CAGI », etc.).

Depuis 2008, dans le cadre d'un contrat de prestation, le canton verse au CAGI une indemnité monétaire et non-monétaire de 375 211 F par an. L'Etat assure ainsi près de 30% des ressources du CAGI, dont il est le principal contributeur. Le CAGI est pour le surplus financé par la Confédération, les Amis de la Fondation pour Genève, la Ville de Genève, l'Etat de Vaud, ainsi que six membres associés⁶ et 18 membres sympathisants⁷. Les ressources totales du CAGI ont passé de 933 000 F en 2005 à 1 434 000 F en 2009, en

⁶ *Aéroport international de Genève, FIPOI, Fondation Hans Wilsdorf, La Poste - Swiss Post International, Services Industriels de Genève et Union suisse des professionnels de l'immobilier Genève.*

⁷ *Association des communes genevoises, Banque cantonale de Genève, Chambre de commerce et d'industrie et des services de Genève, Club suisse de la presse, Fondation Genève place financière, Genève Tourisme & Congrès, Hôpitaux universitaires de Genève, Mandat international, Municipalité de Nyon, Office de promotion des industries et des technologies, Office du tourisme du Canton de Vaud, Organisation internationale de la Francophonie, Palexpo S.A., Société des hôteliers de Genève, Suisse Tourisme, Union professionnelle suisse de l'automobile, section genevoise, UNIRESO et Ville de Lausanne.*

raison notamment de l'inclusion des prestations non monétaires dans son budget.

Le CSP

Le Club suisse de la presse a été créé en 1997 avec le soutien de la Confédération, de l'Etat et de la Ville de Genève et de l'ensemble des médias romands, afin de faciliter les échanges entre journalistes suisses et étrangers et de promouvoir la Genève internationale dans les médias suisses et étrangers, notamment en permettant aux institutions suisses, ainsi qu'aux OI et ONG d'organiser des rencontres de presse. Comme le CAGI, avec lequel il partage des locaux sur le site de la Pastorale, le CSP est né des discussions qui ont présidé à l'installation du siège de l'OMC à Genève.

Le CSP est une association privée reconnue d'utilité publique et dirigée par des journalistes professionnels, conformément aux statuts régissant les membres de la Fédération européenne des clubs de presse et de l'Association internationale des Press Clubs.

Le CSP organise plus d'une centaine de conférences, rencontres, débats et manifestations de presse par an. Il reçoit chaque année des personnalités prestigieuses, conseillers fédéraux, chefs d'Etat, prix Nobel, écrivains, responsable d'OI et d'ONG, chefs d'entreprise suisses et étrangers pour des rencontres suivies par plusieurs dizaines de journalistes suisses et étrangers. Ces échanges donnent lieu chaque année à des milliers d'articles, reportages TV ou interviews radio à travers le monde.

Depuis 2008, dans le cadre d'un contrat de prestation, le canton verse au CSP une indemnité monétaire et non-monétaire de 169 555 F par an sur un budget total de 370 000 F en 2008 et de 385 000 F en 2011. L'Etat assure ainsi quelque 46% des ressources du CSP. La Confédération, la Ville de Genève, ses membres et divers sponsors complètent le budget du CSP.

La FCIG

La FCIG a été créée en 1953 afin de construire, acquérir et gérer des immeubles destinés prioritairement aux ONG. Elle reçoit des dotations de l'Etat sous forme de terrains afin que les ONG qui souhaitent établir leur siège à Genève puissent bénéficier de loyers préférentiels pour les locaux qui y sont bâtis. Une quarantaine d'ONG sont actuellement logées dans ces bâtiments.

Les ONG peuvent aussi, à certaines conditions, bénéficier d'un paiement durant deux ans de leur loyer par l'Etat, selon une procédure codifiée par un arrêté du Conseil d'Etat du 15 octobre 2008.

La FIPOI

La FIPOI est le principal instrument du canton et de la Confédération pour aider les OI à disposer des locaux dont elles ont besoin. Le canton met aujourd'hui à disposition de la Genève internationale, dans le cadre de la FIPOI, 582 000 m² de terrain en droit de superficie, soit une contrevaieur d'environ 252 millions de francs.

Le principal projet immobilier qui a occupé le canton, la Confédération et la FIPOI ces dernières années est celui de la rénovation, densification et extension du siège de l'OMC au Centre William Rappard. Malgré la complexité du projet, le planning est respecté et le chantier sera terminé en décembre 2012. Le coût des travaux est essentiellement supporté par la Confédération et l'OMC. Le canton prendra à sa charge un tiers des frais de la nouvelle enceinte de sécurité.

La FIPOI soutient actuellement la construction de plusieurs autres immeubles : un bâtiment administratif pour l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), un centre logistique pour le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et un bâtiment administratif à l'avenue de France pour les missions permanentes et les OI.

Par ailleurs, le canton apporte une aide financière aux pays les moins avancés (ci-après PMA) pour financer leur loyer à hauteur de 3000 F par mois. Ce soutien a atteint près de 1,2 million de francs en 2009. Il est géré par le DCTI et prélevé sur le budget du DSPE.

Mandat international

Le canton soutient, aux côtés de la Confédération et la Ville de Genève, l'ONG Mandat international. Le soutien de l'Etat se montre à 226 700 F par an d'aide financière monétaire et non monétaire, auxquels s'ajoute un versement de 200 000 F par an relevant de la loi sur le financement de la solidarité internationale.

Mandat international fournit des prestations d'accueil, d'information et d'hébergement à l'intention des délégués non gouvernementaux qui participent aux conférences de la Genève internationale. Plus de 8'000 nuitées à des tarifs particulièrement économiques sont ainsi acquises chaque année par des délégués des pays du Sud participant aux conférences de la Genève internationale.

Service d'accueil diplomatique de l'Aéroport international de Genève

L'Aéroport international de Genève (ci-après AIG) assume, dans le cadre de son service d'accueil diplomatique, les opérations nécessaires à la Genève internationale. C'est ainsi que 4423 opérations d'accueil ont été menée à bien

en 2009, ce qui représente un nouveau record historique. A titre de comparaison, 4224 opérations avaient été effectuées en 2008, 3485 en 2007 et 3553 en 2006.

Au total, 101 chefs d'Etat, le Secrétaire général des Nations Unies, 72 premiers ministres, 196 ministres des affaires étrangères, 1937 ministres et 554 membres de familles royales (jusqu'au 2^e degré) ont été accueillis l'année dernière.

Autres intervenants

En dehors des collectivités publiques et des entités nées de partenariats entre les secteurs public et privé, de nombreux intervenants privés sont actifs dans l'accueil de la Genève internationale. C'est par exemple le cas de la Fondation pour Genève avec son Club diplomatique, son Cercle des conjoints et son Réseau d'accueil. Un soutien est également assuré par la Chambre du commerce de l'industrie et des services (CCIG) qui a mis en place en 2009 un guichet d'accueil à l'intention des expatriés des multinationales (GE-info).

3. Les défis de la Genève internationale

Un monde en mutation

La Genève internationale vit aujourd'hui une situation contrastée. D'une part, elle reste le plus grand centre de coopération internationale au monde et les acteurs qui la composent n'ont jamais été aussi nombreux. D'autre part, sa croissance faiblit sous l'effet de trois facteurs conjugués :

- une concurrence accrue pour l'accueil d'OI, concurrence qui s'appuie notamment sur le niveau des prix et plus généralement sur les conditions d'accueil à Genève et en Suisse,
- la montée en puissance des pays émergents,
- l'évolution de la gouvernance mondiale.

Pour faire des économies, le Haut commissariat des Nations Unies aux réfugiés (ci-après HCR) a par exemple délocalisé entre 2006 et 2008 quelque 300 postes de travail de Genève à Budapest. Des villes comme Montréal ou La Haye se montrent depuis quelques années très dynamiques dans la promotion de leur dimension internationale.

Abou Dhabi, en obtenant en 2009 le siège de l'International Renewable Energy Agency (IRENA), a montré qu'elle pouvait faire des offres particulièrement attractives tout en jouant sur l'émergence de l'Asie et le soutien des pays du Sud.

Par ailleurs, la gouvernance mondiale évolue. Il n'est pas certain que les institutions autour desquelles la Genève internationale s'est construite resteront toujours au cœur des efforts de coopération internationale. Les organisations existantes peinent à se réformer et à conclure les grandes négociations en cours – songez aux négociations sur le climat entamées à Copenhague en 2009 pour donner une suite au protocole de Kyoto, négociations toujours infructueuses à ce jour. Dans le même temps, de nouvelles formes de coopération, indépendantes de Genève, se renforcent. C'est notamment le cas du G20 et des organisations régionales.

Ces évolutions imposent que nous repensions notre approche quant au secteur international public.

Une concurrence accrue

Genève et la Suisse doivent faire face à une concurrence accrue pour l'accueil des OI et des ONG. Cette concurrence a plusieurs origines, notamment politiques et géopolitiques, qui sont discutées plus loin dans ce chapitre. Reste que, du point de vue de certaines infrastructures essentielles (places de crèche, offre de cursus scolaires en anglais, logements et bureaux à prix abordables, notamment), le canton est toujours à la peine.

La force du franc suisse combinée au niveau des salaires et des loyers au bout du lac signifie un surcoût de l'ordre de 30% pour un poste de travail à Genève comparé au même poste de travail à New York. Cet argument à lui seul érode la position genevoise.

En outre, certains indicateurs cantonaux se dégradent. L'enquête réalisée au second semestre 2009 auprès des internationaux par la police cantonale montre que ceux-ci sont quasi unanimes à estimer que la sécurité à Genève est supérieure à leur pays d'origine ou leur dernier pays de résidence; mais 17% estiment cependant que la sécurité est le problème principal à Genève. Quelque 29% affirment avoir un sentiment d'insécurité le soir dans leur quartier de résidence et 12,4% ont été cambriolés à leur domicile au cours des trois dernières années.

La pénurie de logement est un problème commun à tous les habitants du canton, mais il n'en va pas de même du manque de possibilités de scolarité en anglais. Et la force du franc ainsi que le niveau des salaires peuvent être vus comme des avantages par les travailleurs du secteur privé, en raison du pouvoir d'achat que cela leur confère. Ainsi, bien que les problèmes relevés ici affectent l'ensemble des Genevois, dans des mesures diverses, il convient de trouver des réponses adaptées aux internationaux afin de faire face à la concurrence nouvelle autour du secteur international public.

La montée en puissance des pays émergents

Le centre de gravité de la planète se déplace vers les pays du Sud, en particulier vers l'Asie. Le poids pris dans les négociations de l'OMC par le groupe de pays dits BRIC (acronyme créé en utilisant la première lettre des pays suivants : Brésil, Russie, Inde et Chine), auxquels on adjoint parfois l'Afrique du Sud et l'Argentine, témoigne du déclin relatif de l'Europe et plus généralement des pays d'industrialisation ancienne sur la scène mondiale.

Cette tendance s'exprime par l'accroissement des PIB nationaux ou par habitant de nombreuses nations du globe, par la progression des échanges économiques intra-régionaux, par le rôle accru d'acteurs nouveaux sur la scène internationale (Inde, Brésil), par le dynamisme de la pyramide des âges de nombreux pays extra-occidentaux ou encore par le renforcement des organisations régionales, lesquelles donnent en retour un poids accru à des zones du monde jusque là politiquement et économiquement périphériques.

Un nombre croissant d'Etats estiment avoir non seulement le droit, mais désormais également les moyens, d'accueillir eux aussi des institutions internationales sur leur sol. Le poids de l'histoire ne suffit plus à justifier la prééminence européenne ou genevoise, d'autant que certaines institutions se sont établies à Genève autant en raison de la neutralité suisse ou de la présence préalable d'autres organisations, qu'en raison de la proximité de leur champ d'opération.

Lorsque, par exemple, le HCR a été créé à Genève à la fin de la seconde guerre mondiale, l'immense majorité des personnes déplacées se trouvait en Europe. Genève avait donc une légitimité géographique et « opérationnelle » autant que politique (neutralité, présence du CICR, etc.) pour accueillir cette nouvelle organisation. Aujourd'hui, la majorité des personnes déplacées se trouve hors d'Europe. Dans un système bâti sur le principe de « un Etat une voix », comme le sont les Nations Unies, ce déplacement de centre de gravité peut avoir des effets profonds.

Enfin, avec la fin de la guerre froide, la Suisse a perdu cette position particulière qui justifiait son rôle de médiateur et de « pays des bons offices ». La dernière conférence relevant de cette approche a été celle qui a tenté de mettre fin au conflit en ex-Yougoslavie et qui s'est tenue en 1992-93 à Genève. Ne restent aujourd'hui que des réunions brèves et irrégulières, telles les rencontres de l'été 2008 et de l'automne 2009 entre Etatsuniens et Iraniens (les « Geneva talks ») sur le dossier nucléaire.

L'évolution de la gouvernance mondiale

La gouvernance mondiale évolue. Cela est visible aussi bien au sein des structures existantes qu'à travers la création de nouvelles structures.

Les projets de réforme des Nations Unies offrent une illustration du premier cas. Les nouvelles puissances régionales, Afrique du Sud, Brésil ou Inde, demandent à devenir membres permanents du conseil de sécurité de l'ONU, alors que les vainqueurs du second conflit mondial, ceux-là même qui ont créé l'ONU, rechignent à céder une parcelle de leur pouvoir.

Tandis que cette réforme piétine, de nouvelles structures apparaissent. C'est par exemple le cas du G20, dont la Confédération a saisi la portée : durant son année de présidence, la conseillère fédérale Doris Leuthard s'est activement employée à entrouvrir la porte de ce groupe à la Suisse. L'émergence des régions sur la scène internationale est un autre exemple d'apparition de nouveaux acteurs institutionnels.

Ces structures trouvent notamment leur origine dans les limites du système « un Etat, une voix » à l'heure où le monde a quitté les teintes noir et blanc (capitalisme contre communisme, pays développés contre pays en développement, pays industrialisés contre pays non industrialisés) pour adopter les nuances du gris : pays d'industrialisation ancienne, tigres asiatiques, pays émergents, pays les moins avancés, etc. De même que l'Union européenne s'interroge sur la création en son sein d'une structure institutionnelle à deux vitesses (un noyau dur plus avancé sur la voie de l'intégration et des Etats associés en périphérie), les Nations Unies sont menacées par l'émergence d'institutions créées par des Etats qui veulent s'affranchir des contraintes de l'universalité et du poids égal de chacun à l'assemblée générale.

Enfin, et bien que la planète soit encore émaillée de nombreux conflits armés, le paradigme dominant du monde actuel est celui de la négociation, des groupes de travail et des décisions conjointes. La planète est entrée dans l'ère des réseaux et de la « soft governance », pour reprendre l'expression lancée en 2007 par le premier cahier de l'observatoire de la Fondation pour Genève.

C'est dans ce cadre que s'inscrit une autre tendance de fond de ces dernières années, à savoir la montée en puissance des ONG. Celle-ci prend essentiellement deux formes. La première, c'est l'insertion croissante de la « société civile » dans les forums internationaux. La seconde, c'est la délégation par les OI de tâches inscrites dans leur mandat à des ONG, en particulier dans les domaines de l'humanitaire et du développement.

Le Sommet social de 2000, le Sommet mondial de la société de l'information en 2003 ou Durban 2 en 2009 ont montré que Genève possédait la capacité et les infrastructures requises pour occuper un rôle important dans cette nouvelle configuration. Mais, à la différence du rôle relativement passif des bons offices, l'accueil d'un sommet mondial suppose à la fois une forte volonté politique du pays hôte et une disponibilité diplomatique et financière importante. Ces éléments ne sont pas dans le champ de compétences du canton.

Dès lors, il apparaît que le pilotage politique de la Genève internationale gagne en importance en même temps qu'il échappe en large partie au canton.

Repenser l'approche genevoise et suisse

Fort de ces constats, l'Etat ne peut plus se contenter de travailler à améliorer les conditions matérielles de l'accueil des OI et des ONG, mais doit aussi travailler sur la manière d'intégrer les nouveaux acteurs de la scène internationale dans les institutions existantes basées à Genève. Cela suppose une réflexion de fond, menée conjointement avec la Confédération.

Dans cette situation nouvelle, certaines des ONG ou des réseaux présents à Genève peuvent s'avérer être un atout aussi important pour l'avenir que des institutions intergouvernementales, tant par leur ouverture vers de nouveaux acteurs que par leur capacité à penser l'avenir et de nouvelles formes de relations. Le Forum économique mondial en est un exemple.

Reste que, qu'il s'agisse de mise à disposition d'infrastructures ou d'activité diplomatique, la Confédération joue un rôle primordial. A cet égard, le soutien des élus fédéraux est crucial et il passe par une meilleure connaissance de la Genève internationale et de son apport pour la Suisse dans son ensemble.

4. Les opportunités de la Genève internationale

Globalement, Genève reste un lieu important de la régulation mondiale, un lieu où la globalisation est débattue et où des règles sont établies. La Genève internationale joue en effet un rôle peut-être aussi important que les gouvernements nationaux dans la définition de notre cadre de vie. Pensez aux normes développées par l'ISO ou l'Union internationale des télécommunications (UIT), à la gestion des pandémies par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), aux activités du Fonds Mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et la malaria ou aux politiques pour l'emploi de l'Organisation mondiale du travail (OIT). Même le Conseil des droits de l'homme peut s'inscrire dans cette lecture.

Cette mutation du rôle de Genève explique le fort accroissement ces dernières années du nombre d'ONG internationales représentées dans le canton, qui a conduit le Conseil d'Etat à créer un poste spécifiquement dédié à leur accueil, poste rattaché au service du protocole. Ainsi, la « masse critique » présente à Genève s'est-elle accrue, de même que l'universalité des organisations et Etats présents dans le canton.

Une masse critique incontournable

Une ville ne crée pas un secteur international cohérent du jour au lendemain. Du fait de son antériorité, Genève a la chance d'abriter aujourd'hui un ensemble cohérent d'organisations dont la présence côte à côte entraîne un effet de renforcement mutuel en application du principe qui veut que « le tout soit plus que la somme des parties ».

Aucune autre ville au monde ne rassemble autant d'acteurs internationaux, publics ou privés, actifs dans autant de domaines différents et complémentaires : humanitaire, droits de l'homme, commerce, science, propriété intellectuelle, environnement, santé, télécommunications, désarmement. Les possibilités de coopérations interdisciplinaires sont quasi-illimitées et unanimement saluées comme le principal intérêt de la Genève internationale par ses acteurs eux-mêmes.

Un exemple récent de la valeur ajoutée induite par cette situation est donné par le CERN, qui a signé en septembre 2010 des accords avec l'UIT, l'Organisation mondiale pour la propriété intellectuelle (OMPI) et l'Organisation météorologique mondiale (OMM). Voilà ce qu'en dit le Directeur général du CERN, Monsieur Rolf Heuer, dans un article paru le 6 septembre 2010 dans le « Bulletin du CERN »⁸ : *« Genève a une longue tradition d'accueil d'organisations internationales – c'est d'ailleurs en partie pour cela que le CERN s'est installé dans le canton de Genève – et c'est donc le lieu idéal pour établir des liens entre organisations. (...) À première vue, il semble qu'il n'y ait guère de point commun entre le CERN et, par exemple, l'Organisation météorologique mondiale, mais, à y regarder de plus près, on découvre bien des affinités. (...) Notre nouvel engagement est vu de façon très positive, et, les uns et les autres, nous découvrons sans cesse de nouvelles synergies. J'ai été agréablement surpris de voir à quel point nos activités et celles de l'UIT, de l'OMPI et de l'OMM présentent des convergences. Je suis convaincu que cette démarche n'est qu'un début. »*

Par ailleurs, les synergies croissantes entre les secteurs publics et privés se traduisent par l'organisation à Genève de manifestations et congrès

⁸ <http://cdsweb.cern.ch/journal/CERNBulletin/2010/37/News%20Articles/1288531?>

rassemblant des experts des OI et ONG aussi bien que des instituts de recherche et des entreprises actives dans les thématiques traitées. Cette dynamique peut conduire à la création de véritables pôles de compétence et d'expertise ancrés sur le territoire de Genève et sa région.

La plupart des grands défis de l'avenir sont des défis mondiaux auxquels il faudra apporter une réponse coordonnée au niveau mondial : changements climatiques, régulation des échanges commerciaux, migrations, pandémies, désarmement. Toutes ces questions sont traitées à Genève. Enfin, Genève bénéficie d'une expérience centenaire dans le soutien aux internationaux et son dispositif actuel est solide.

L'offre dans le domaine de la formation et de la recherche proposée par les institutions académiques s'est particulièrement renforcée ces dernières années, notamment avec l'inauguration en 2008 de l'Institut des hautes études internationales et du développement (IHEID) et du RéSEI-SNIS (réseau suisse pour les études internationales). Ils avaient été précédés en 2007 par la création de l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains.

Universalité

En matière d'accueil de missions permanentes, seules deux villes au monde peuvent prétendre à une représentation universelle : New York et Genève. En effet, 191 des 192 Etats membres de l'ONU ont une mission permanente à New York et 162 sont présents à Genève. En étroite collaboration avec la Confédération, le canton s'est engagé à favoriser l'installation d'une représentation diplomatique pour chacun des pays membres de l'ONU afin de rapprocher Genève de New York en matière d'universalité et de consolider sa plateforme diplomatique.

Le DFAE est par exemple en relations étroites avec le Secrétariat du Commonwealth en vue de l'établissement à Genève d'un Commonwealth Small States Office (CCSO) qui réunirait les représentations permanentes des plus petits de ses membres. Vingt des Etats du Commonwealth ne sont pas représentés à Genève ; sur ce total neuf sont des PMA. Le canton et la Confédération soutiennent l'installation d'un CSSO et veulent lui apporter une aide logistique, avec l'appui de la FIPOI et du CAGI, pour trouver des locaux adéquats.

Le dynamisme des ONG

Depuis 2005, la politique du canton a permis l'installation de 150 ONG. Le fait que Genève offre à ces organisations un guichet unique où discuter de l'ensemble des besoins liés à l'ouverture d'une antenne dans le canton est indéniablement un atout de poids. Cette politique est payante, de l'aveu

même des directeurs d'OI, en raison du rôle accru de la société civile ou des organisations professionnelles dans une série de domaines, de la technique à la santé en passant par les droits de l'homme.

La Haut commissaire aux droits de l'homme, Madame Navanethem Pillay, déclarait par exemple dans la FAO du 1^{er} septembre 2010⁹ : « *Genève est le centre des droits de l'homme ainsi que des agences internationales et des organismes humanitaires. C'est assez commode de les avoir ensemble dans la même ville, parce que les problématiques sont assez souvent liées les unes aux autres (...)* De même, des ONG clés qui traitent des droits de l'homme, telles qu'Amnesty International, la FIDH et Human Rights Watch, peuvent nous contacter facilement. »

Francis Gurry, directeur général de l'OMPI, soulignait dans le même journal¹⁰ l'intérêt de la collaboration avec les ONG : « *Genève s'est toujours affirmée comme la cité idéale pour l'OMPI : en effet, (...) elle accueille la plupart des institutions spécialisées du système des Nations Unies et les organisations non gouvernementales (ONG) y sont très présentes, ce qui ajoute à l'efficacité de nos travaux conjoints* ».

L'action des ONG renforce la légitimité des OI qui peuvent se réclamer de leur écoute de la société civile. L'équation idéale consiste à favoriser la venue d'ONG afin de renforcer ce mouvement, sans nuire pour autant à la capacité d'agir des OI. L'OMC, en particulier, est très sensible à ce risque. De nouveaux instruments d'évaluation doivent en conséquence être créés.

5. Les objectifs du Conseil d'Etat

Le développement de la Genève internationale passe par le renforcement de l'action du Conseil d'Etat. Celui-ci a indiqué dans son programme de législation qu'il s'engagerait « à renforcer la présence de ces grandes institutions internationales en arrêtant les priorités d'une politique cantonale de soutien à la Genève internationale ». Le gouvernement est en effet convaincu de la valeur largement positive pour le canton du retour sur investissement effectué dans ce secteur.

Cette politique s'articule sur trois axes : la mise sur pied d'un accueil de qualité adapté aux besoins des internationaux, la prise en compte de l'évolution de la gouvernance mondiale et de l'émergence de nouveaux acteurs nationaux sur la scène mondiale et un rayonnement accru de la Genève internationale.

⁹ www.ge.ch/fao/2010/20100901.asp

¹⁰ FAO, 20 août 2010, visible à l'adresse www.ge.ch/fao/2010/20100820.asp

Un accueil de qualité

Le Conseil d'Etat a la ferme intention d'améliorer les conditions-cadre de l'accueil des internationaux, qu'il s'agisse d'expatriés venus résider à Genève ou de participants à des réunions de travail ponctuelles. Pour les expatriés, la dimension de l'intégration sera également abordée. Il s'agit à la fois de mieux coordonner les politiques d'accueil des internationaux avec l'action de l'Etat, mais aussi de mieux insérer les individus dans le tissu social cantonal.

Les actions qui seront menées en ce sens sont multiples. Une enquête de satisfaction auprès des participants aux congrès et réunions d'experts a déjà été lancée, en collaboration avec Genève Tourisme et Congrès. Elle doit permettre de corriger les lacunes qu'elle ferait apparaître afin de transmettre aux participants réguliers de ces groupes de travail à travers les progrès réalisés l'image d'un canton à leur écoute.

Le droit de vote municipal accordé aux étrangers résidant depuis au moins huit ans en Suisse bénéficie à de nombreux internationaux non diplomates. Les élections municipales de l'an prochain seront une occasion de les sensibiliser à ce droit et de les inviter à l'exercer.

Le vivre ensemble peut aussi s'exprimer par le partage d'activités culturelles ou la découverte du terroir local. C'est pourquoi l'Etat facilitera la participation des internationaux à la vie locale, notamment dans les deux domaines précités.

Le Conseil d'Etat entend également créer les conditions de la croissance du secteur international public en modifiant les limites de zone selon le plan directeur « Jardin des Nations » adopté en 2005. Des efforts seront par ailleurs placés dans la construction de logements et l'encouragement au développement de cursus scolaires et de crèches anglophones.

Dans le même ordre d'idée, le Conseil d'Etat mettra à l'enquête publique le projet de route des Nations et poursuivra activement les démarches entreprises en vue de sa réalisation en lien avec la jonction autoroutière de Ferney. Le commencement des travaux est prévu en 2014 avec une mise en service au printemps 2017.

La présence de nombreuses ONG est l'une des forces de Genève dans sa politique d'accueil des OI. Pour maximiser cet atout, le canton doit exploiter plus systématiquement les possibilités de soutien public à ces organisations, dont les critères d'octroi ont été définis en 2008 par le gouvernement. Les ONG souhaitant obtenir une aide du canton doivent satisfaire à une série de critères cumulatifs, qu'il convient d'interpréter avec le sens politique nécessaire à l'enjeu.

Ces critères sont l'absence de prosélytisme politique ou religieux de la part de l'ONG, des liens réguliers avec les organisations intergouvernementales basées dans le canton, une activité inscrite dans le domaine humanitaire, de la santé, des droits humains, de l'éducation et la formation, de la promotion de la paix et du droit, de l'arbitrage, du désarmement, de l'économie, des technologies de l'information ou de l'environnement, notamment, et, enfin, l'intérêt prépondérant pour Genève de la présence de cette ONG ou la modestie de ses moyens. Dans ce cadre, et lorsque l'intérêt de Genève le requiert, le gouvernement entend par exemple prolonger au-delà de deux ans le soutien financier accordé aux ONG, y compris aux ONG suisses d'importance internationale, à l'exemple de l'Appel de Genève.

Enfin, le Conseil d'Etat accordera une attention particulière aux prestations offertes à tous les expatriés du secteur international non marchand, notamment par l'intermédiaire du CAGI, en renforçant la coordination avec les autres prestataires de service d'accueil privés et en simplifiant ses liens administratifs avec le canton.

Prendre en compte l'évolution de la gouvernance mondiale et l'émergence de nouveaux acteurs nationaux

Genève ne peut ignorer ni les dynamiques à l'œuvre dans la gouvernance mondiale ni le rééquilibrage politique et économique mondial en cours. Ces phénomènes doivent être pris en compte par les institutions actuellement présentes à Genève afin qu'elles gardent leur relevance et leur pouvoir d'intervention dans cette configuration mondiale nouvelle.

De manière générale, le gouvernement veut promouvoir une plus grande interaction entre les acteurs de la Genève internationale et stimuler l'apport intellectuel de Genève aux réflexions prospectives sur l'avenir du système de concertation internationale. Genève possède le potentiel nécessaire à devenir un acteur majeur de la nouvelle architecture mondiale. Il veut aussi renforcer la place de Genève comme centre de premier plan de la gouvernance mondiale du développement durable.

Le soutien public pourra prendre la forme de partenariats public-privé, comme par exemple dans le cas de la collaboration entre l'IHEID et la Fondation Pictet pour le développement en vue de la création d'une chaire sur la finance et le développement. L'Etat apportera en outre son appui aux conférences, rencontres ou tables rondes de haut niveau organisées par des acteurs institutionnels, académiques ou privés de la Genève internationale.

De manière plus générale, l'Université de Genève et les instituts universitaires genevois doivent créer des passerelles plus nombreuses avec

les OI et les ONG présentes dans le canton afin d'en devenir les centres académiques de référence¹¹. Le gouvernement veut notamment consolider les pôles en relations internationales et en sciences de l'environnement des hautes écoles genevoises afin de mieux répondre aux besoins en outils de décision de ces organisations.

Pour accompagner la montée en puissance des pays du Sud et renforcer l'universalité de Genève, l'Etat soutiendra l'installation de représentations diplomatiques pour tous les pays membres de l'ONU et apportera un appui financier à cet effet aux PMA. Il appuiera également l'établissement d'autres instruments nouveaux de concertation internationale.

Un rayonnement accru

Le devenir de la Genève internationale se décide autant à New York et dans les capitales des Etats du globe, dont Berne, qu'à Genève. La Confédération, chargée des relations internationales de la Suisse, effectue cette tâche avec diligence. Mais les élus fédéraux de même que les exécutifs cantonaux ne disposent pas toujours de l'information nécessaire à saisir les enjeux pour la Suisse du secteur international public. Cette situation est potentiellement d'autant plus dommageable que ces élus sont appelés à prendre des décisions qui ont un impact sur la Genève internationale.

Il importe donc de renforcer la connaissance du secteur international en Suisse même, par des jumelages de communes alémaniques avec des communes genevoises, par des visites d'élus suisses à Genève ou par une campagne de relations publiques ciblée.

Il importe aussi de faire mieux connaître aux Genevoises et aux Genevois les institutions établies sur leur sol, afin qu'elles deviennent vraiment partie intégrante de leur conscience identitaire. Cela peut passer par des journées portes ouvertes, la publication d'une plaquette ou des colloques présentant l'action de ces organisations en lien avec le quotidien de chacun.

Ce dernier axe comprend également un volet touristique, à développer en coordination notamment avec Genève Tourisme & Congrès, afin que les visiteurs du canton aient accès à sa dimension internationale.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat mettra en ligne un portail internet sur la Genève internationale et diffusera une publication historique et une brochure

¹¹ *Un exemple de collaboration est fourni par l'expérience AMS (Anti-Matter Spectrometer), qui réunit le CERN, la NASA et l'Université. Le département de physique nucléaire et corpusculaire de l'alma mater a assemblé le cœur du premier détecteur d'antimatière qui sera installé sur la Station Spatiale Internationale ISS, où il sera transporté par la navette spatiale de la NASA.*

promotionnelle en français, anglais et allemand. Il soutiendra la couverture médiatique de la Genève internationale dans les médias suisses et internationaux.

Redéfinir les moyens à disposition

Ces objectifs supposent une série d'actions de la part du Conseil d'Etat. La première consiste à réévaluer la structure administrative de prise en charge et de suivi de la Genève internationale, afin de l'adapter à la situation nouvelle, d'éviter les redondances et d'offrir à nos partenaires une vision claire de notre organisation.

Cette réévaluation doit inclure une réflexion sur les collaborations interservices au sein de l'Etat. De par son expérience dans la promotion de la place d'affaires de Genève, le service de la promotion économique peut par exemple apporter une plus-value aux efforts déployés pour attirer des nouvelles ONG à Genève.

Seule une mise en réseau des efforts et des moyens permettra de parvenir à un résultat convaincant et durable. C'est pourquoi il convient aussi d'inclure les institutions subventionnées et le secteur parapublic dans la définition et la mise en œuvre de nouveaux dispositifs d'accueil et de promotion. Des entités telles que les acteurs culturels locaux, Genève Tourisme & Congrès, Présence Suisse et Suisse Tourisme sont par exemple des partenaires incontournables de l'action gouvernementale.

S'agissant des acteurs institutionnels, il importe dans le cadre du GPC d'intensifier le dialogue stratégique et de niveau politique avec la Confédération et de redéfinir le rôle de la Ville de Genève quant au secteur international. Il faut également consolider le rôle du GIAI comme organe chargé de la coordination des objectifs susmentionnés, en précisant son cahier des charges ainsi que celui de ses membres. Enfin, le mandat et la composition de la commission consultative sur les relations avec la Genève internationale seront renouvelés.

Des moyens financiers accrus seront également nécessaires, notamment pour le soutien aux ONG, compte tenu de la relative cherté de la Suisse. Ces moyens passent aussi par la présence de personnel polyglotte dans certains postes de police, par des documents de présentation de la police destinés aux internationaux et par le renforcement de la lutte contre l'insécurité, en collaboration avec les responsables de la sécurité des OI et des missions diplomatiques.

6. Conclusion

La Genève moderne s'est bâtie au cours du 20^e siècle, parallèlement au développement du « secteur international ». L'implantation de ce dernier a été une réussite au point qu'il est aujourd'hui profondément inscrit dans l'identité cantonale et détermine dans une large mesure la vision que les Genevois ont d'eux-mêmes. La « Genève internationale » est indissociable de la Genève de 2010, que ce soit dans sa géographie, dans son économie ou dans sa sociologie.

Rien ne serait plus dommageable pour Genève que de subir de manière passive les changements qui se dessinent dans l'architecture mondiale, compte tenu de l'importance du secteur international pour le canton. Le Conseil d'Etat entend donc agir pour maintenir à Genève une large base d'OI et d'ONG dans un fructueux climat d'échanges et de travail au service de notre collectivité et de la communauté des nations.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP