

Date de dépôt : 7 février 2012

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les priorités de la politique cantonale de soutien à la Genève internationale

Rapport de M. Philippe Morel

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires communales, régionales et internationales (ci-après : la commission) a étudié le RD 852 sur les priorités de la politique cantonale de soutien à la Genève internationale lors de ses séances des 11, 18 et 25 janvier 2011, sous la présidence de M. Eric Leyvraz, assisté de M. Fabien Mangilli, secrétaire scientifique de la commission. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Christophe Vuilleumier.

La commission a procédé aux auditions suivantes :

- M^{me} Isabel Rochat, conseillère d'Etat chargée du DSPE ;
- M. Mark Muller, conseiller d'Etat chargé du DCTI ;
- M^{me} Anja Wyden Guelpa, chancelière d'Etat, accompagnée de MM. Jean-Luc Chopard, chef du protocole et André Klopmann, chargé des ONG internationales au service du protocole ;
- M. Olivier Coutau, délégué aux relations avec la Genève internationale, DSPE.

Ont assisté à tout ou partie des travaux de la commission :

- M. Olivier Coutau, délégué aux relations avec la Genève internationale, DSPE ;

- M^{me} Christine Ricci, secrétaire adjointe au service des affaires extérieures, DARES ;
- M^{me} Anna-Karina Kolb, directrice a.i. du service des affaires extérieures, DARES.

Objet concerné

Le RD 852 est le premier rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les priorités de la politique cantonal de soutien à la Genève internationale. Il s'agit donc d'un acte politique résultant d'une réflexion stratégique du Conseil d'Etat sur l'avenir de la Genève internationale publique.

Il faut rappeler l'importance de la Genève internationale publique et l'impact qu'elle a sur la vie genevoise, son incidence sur l'emploi, son impact économique et le bénéfice pour le rayonnement international de notre ville.

Il faut également souligner que ces différents impacts sont souvent en partie ignorés par l'opinion publique. Il faut ajouter que les ressources financières dont disposait le département des affaires étrangères, ont diminué sensiblement, ce qui a un impact sur l'obtention de crédits destinés à l'accueil en Suisse de manifestations internationales, tel le sommet de la Francophonie en 2010.

La Genève internationale publique représente environ 1 emploi sur 10 dans le Canton, soit quelques 24 500 places de travail (selon l'office cantonal de la statistique) auxquelles doivent être rajoutées les places dans les missions diplomatiques. Cela positionne la Genève internationale publique devant le secteur bancaire en termes du nombre d'emplois. La part des citoyens suisses travaillant dans le secteur international publique se monte à 16,5% des fonctionnaires permanents des organisations intergouvernementales et à 39,2% des employés des organisations non gouvernementales (selon l'OCSTAT). La Genève internationale rapporte 6,5% du produit brut du canton, soit un montant d'environ 2,5 milliards de francs par année.

Les organisations intergouvernementales et les ONG présentes dans le canton sont au nombre de 250 accréditées à l'ECOSOC. De plus, sur les 192 Etats membres de l'ONU, 165 disposaient d'une mission diplomatique dans le canton de Genève à fin 2010. Seule New-York surpasse Genève dans ce domaine. En revanche, en termes d'ONG et d'OIG, Genève a la première place mondiale.

En termes pratiques, cela veut dire que c'est à Genève que se traitent régulièrement les défis et les problèmes de notre temps, que ce soit en termes

de désarmement, de migration, de changements climatiques ou de pandémie par exemple.

Le Conseil d'Etat marque sa claire volonté de renforcer la présence des organisations internationales et intergouvernementales à Genève.

L'ensemble du rapport, comme le souligne le texte que la chancelière nous a remis et qui est daté du 25 janvier 2011, montre que la vision du gouvernement est d'intégrer encore mieux ces organisations intergouvernementales pour que la Suisse et Genève n'en soient plus seulement des hôtes, mais en soient la patrie.

Le rapport souligne l'importance de l'impact économique et du dynamisme amenés par ces organisations, leurs membres et les personnalités internationales qu'elles attirent à Genève dans le cadre de leurs séminaires, réunions ou conférences. Le secteur hôtelier est particulièrement concerné puisque plus de 2/3 des nuitées hôtelières enregistrées dans le canton relèvent du « tourisme d'affaires », dénomination qui inclut les séjours de délégués internationaux. Les institutions intergouvernementales amortissent les mouvements de baisse brutale dans le secteur touristique cantonal par la régularité et la nécessité de leurs conférences et réunions.

Le rapport souligne également le fait que la présence dans notre « petite ville » d'un aéroport intercontinental très actif, d'un centre d'exposition (Palexpo), le plus grand du pays et parmi les plus modernes d'Europe, ainsi que la présence du centre international de conférences (CICG) et du Grand Théâtre, sont « alimentés » en grande partie par l'activité et le rayonnement de la Genève internationale.

Sur le plan fédéral, les Chambres fédérales ont adopté en 2007 la loi fédérale sur l'Etat hôte (RS-192.12), qui régit l'attribution de privilèges et de facilités aux institutions du secteur international public. Cette base légale renforce l'accueil d'organisations internationales. Pour ce qui est des ONG, le canton est responsable de l'accueil et du soutien, la Confédération pouvant intervenir selon qu'elle le juge opportun.

Les dispositifs de soutien à Genève pour la Genève internationale reposent sur 4 entités :

- Le bureau du délégué aux relations de la Genève internationale.
- Le Service du protocole.
- Le groupe interdépartemental aux affaires internationales.
- Le groupe permanent conjoint Confédération-canton sur les priorités de la Genève internationale.

Au cours des années, d'autres structures se sont ajoutées, notamment le Centre d'accueil de la Genève internationale, le club suisse de la presse, la Fondation du Centre international de Genève, la Fondation pour les immeubles des organisations internationales et quelques autres structures.

Le rapport du Conseil d'Etat définit la fonction du délégué aux relations de la Genève internationale, dont le poste a été créé par la loi, qui est nommé par le Conseil d'Etat et placé sous son autorité. Ce délégué, selon la loi, traite des questions relatives à l'accueil et aux activités locales des OIG et ONG, à la coordination avec les structures qui lui préexistaient. Son temps est consacré à des tâches de coordination, de communication et de veille. En 2010, le délégué disposait d'un budget de 1,5 million de francs ; 4 personnes à mi-temps à 6 délégués.

Le Service du protocole a été créé en 1962 ; le chef du protocole a un rôle d'intermédiaire entre la communauté internationale et le Conseil d'Etat. Le Service du protocole a la responsabilité des ONG.

Le groupe interdépartemental aux affaires internationales est l'organe de coordination transversale au sein de l'administration cantonale. Aux termes de 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 ».

Le groupe permanent conjoint Confédération-canton sur les priorités de la Genève internationale a été créé en 1995. Il améliore la coordination et les échanges entre la Confédération et le canton de Genève dans le secteur international public, ceci dans le contexte de compétition internationale dans lequel on se trouve pour le choix des organisations internationales dans le lieu de leur siège.

Le Centre d'accueil de la Genève internationale, fondé en 1996, est aujourd'hui le principal prestataire dans l'accueil pour la Genève internationale. Il a pour rôle de faciliter l'intégration administrative, sociale et culturelle des personnes au service d'organismes internationaux ou de représentations diplomatiques et consulaires en poste à Genève. Il a également pour but de favoriser le rapprochement entre la Genève internationale et la Société locale.

Le club suisse de la presse a été créé en 1997 avec le soutien de la Confédération et des médias romands entre autres, afin de promouvoir la Genève internationale dans les médias suisses et étrangers, en organisant notamment des rencontres de presse. Le Centre suisse de la presse est une association privée reconnue d'utilité publique et dirigé par des journalistes

professionnels. Il est très actif dans l'organisation de conférences, de rencontres, de débats et de manifestations.

La Fondation du Centre international de Genève, créé en 1953, a pour but de construire, d'acquérir et de gérer des immeubles destinés prioritairement aux ONG. Il reçoit des dotations de l'Etat sous forme de terrains.

La Fondation pour les immeubles des organisations internationales est le principal instrument du canton et de la Confédération pour aider les organisations internationales à disposer des locaux dont elles ont besoin. Actuellement le canton met à disposition, dans ce cadre, 582 000 m² de terrain en droit de superficie, représentant une contre-valeur d'environ 252 millions de francs. Le principal projet immobilier de ces dernières années est celui de la rénovation et de l'extension du siège de l'OMC au Centre William Rappard. Cette Fondation soutient également actuellement la construction de plusieurs autres immeubles.

Le rapport du Conseil d'Etat met en évidence les défis de la Genève internationale face à un monde en mutation avec une concurrence accrue pour l'accueil des organisations internationales, une montée en puissance des pays émergents, une modification et une évolution de la gouvernance mondiale.

Le problème de la pénurie et du prix des logements, la difficulté de trouver des places de crèche ainsi que le problème croissant de l'insécurité, peuvent contribuer à diminuer l'attrait de Genève.

Simultanément, les pays émergents modifient le centre de gravité de la planète qui se déplace vers les pays du sud, et en particulier de l'Asie. Si autrefois Genève se trouvait au centre géographique des personnes déplacées pour les conférences et les sessions de travail, aujourd'hui cette légitimité géographique ne peut plus être revendiquée aux vues de la dissémination géographique des partenaires des organisations internationales et des ONG.

La gouvernance mondiale passait, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale et surtout pendant la guerre froide, par des organisations représentées à Genève. Actuellement, de nouvelles structures de gouvernance mondiale apparaissent, regroupant les pays d'industrialisation ancienne, les pays asiatiques, les pays émergents, les pays moins avancés et d'autres. L'ensemble de ces Etats créé des Institutions qui veulent s'affranchir des contraintes de l'universalité et du poids parfois égal de chacun lors des assemblées générales des structures existantes. La diminution de conflits armés, même si elle existe encore, a modifié les paradigmes anciens pour aboutir à l'aire des réseaux, de la négociation et des décisions conjointes. La tendance est donc une montée en puissance des ONG. La complexité de cette

modification de la gouvernance nécessite, en plus de la volonté politique du pays hôte, une disponibilité diplomatique et financière importante. Genève et la Confédération sont donc étroitement associées dans ce domaine. Si Genève, par le nombre des organisations internationales et des ONG qu'elle accueille, a un atout, il s'agira à l'avenir de bénéficier d'une compréhension et d'un soutien plus large au niveau confédéral, pour intégrer les nouveaux acteurs de cette scène internationale au sein des institutions actuellement basées à Genève.

L'antériorité de Genève qui abrite aujourd'hui un nombre important d'organisations internationales et d'ONG, constitue donc un atout pour l'avenir. La fonction d'hôte ne sera cependant plus suffisante pour maintenir et développer cette situation internationale privilégiée. Genève et la Confédération devront prendre, à l'avenir, un rôle actif dans l'accueil et le développement de ces organisations, par une meilleure intégration dans le tissu helvétique et genevois, par la mise à disposition de moyens (terrains, bâtiments, logements, crèches etc.), par un accueil logistique facilité et par le maintien ou l'amélioration du cadre de vie des personnes (sécurité, activités culturelles, possibilités touristiques etc.).

De cette constatation et la volonté exprimée par ce rapport du Conseil d'Etat de réussir ce défi, est née la notion que Genève et la Suisse ne soient plus seulement des Etats hôtes des Organisations intergouvernementales, mais qu'elles en deviennent la patrie, comme cela est exprimé dans le rapport de la chancelière du 25 janvier 2011.

Les objectifs du Conseil d'Etat, détaillés dans la RD 852, démontrent que dans son programme de législation, 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 ». Notre gouvernement se dit convaincu de la valeur largement positive pour le Canton de cet aspect international.

Les trois axes déterminés par le Conseil d'Etat sont :

- 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 internationaux sur la scène mondiale.
- Un rayonnement accru de la Genève internationale.

Le rapport détail ces trois axes dans le cadre du contexte général décrit précédemment et conclut en redéfinissant les moyens à disposition. Dans ce cadre il envisage de réévaluer la structure administrative de prise en charge et de suivi de la Genève internationale, en incluant une réflexion sur les

collaborations inter services au sein de l'Etat. Mettre en réseau les moyens existants est un axe de travail. Intensifier le dialogue stratégique et de niveau politique avec la Confédération en est un autre. L'attribution de moyens financiers accrus s'avérera aussi nécessaire.

En conclusion, le Conseil d'Etat veut agir pour maintenir et développer à Genève une présence accrue d'organisations internationales et d'ONG qui correspondent à la vision de Genève qu'ont les Genevois, à la vision de Genève en Suisse et dans le monde, en tenant également compte des nombreuses retombées positives pour notre pays et notre canton de cette situation privilégiée.

Discussion de Commission et position des groupes

Les discussions de la commission vont s'axer sur les aspects suivants :

- Rapport entre Genève et la Confédération.
- Rapport entre le délégué aux relations de la Genève internationale et la Chancellerie dans les relations avec la Genève internationale.
- Aspects logistiques de l'accueil des organisations intergouvernementales.
- Relation de la Genève internationale avec nos voisins immédiats, le Canton de Vaud pour la Suisse, la France voisine pour la France.

Relation entre la Genève internationale et la Confédération :

Plusieurs députés (S, MCG, PDC) trouvent que la relation entre Genève et la Confédération est peu relatée et décrite dans ce rapport alors que cette relation est importante. En particulier sur le plan financier, un député (L) s'enquiert des moyens obtenus et des sommes dépensées. Cet aspect financier préoccupe également un député (MCG). Les députés (MCG) demandent également quel rapport il existe et quels sont les accords entre Genève et la Confédération. La conseillère d'Etat met en évidence l'importance des décisions qui se prennent à Berne et précise que des relations informelles se déroulent quotidiennement entre Genève et la Confédération.

Rapport entre le délégué et la Chancellerie :

Ce point a beaucoup préoccupé la commission, qui a eu l'impression, toutes tendances politiques confondues, que ces relations n'étaient pas précisées et qu'elles étaient plus liées à des accords inter personnels qu'à une structure. La conseillère d'Etat a mentionnée que la Chancellerie avait essentiellement un rôle d'assistance logistique. Elle a rapporté que ces rôles avaient été clarifiés par le Conseil d'Etat en citant un extrait de PV d'une séance du Conseil d'Etat, précisant les tâches de chaque service. Un député (UDC) s'inquiète de la relation qui existe entre les deux instances

lorsqu'elles doivent intervenir conjointement. La réponse ne donne pas entièrement satisfaction aux membres de la commission, même si la conseillère d'Etat précise que la stricte tenue d'un cahier des charges reviendrait à cristalliser un état de fait. A un autre moment, la conseillère d'Etat précise que la position du délégué est actuellement inconfortable et qu'il faut se poser la question des moyens qu'il faut lui attribuer et de la volonté politique qui soutient son action. Elle plaide en faveur d'une gouvernance politique et d'une gestion coordonnée entre les deux services pour le bien-être de la Genève internationale. Plusieurs membres de la commission (Ve, MCG, UDC et PDC) relèvent qu'il semble exister un flou important dans la relation entre la Chancellerie et le délégué, et que ceci n'est pas favorable au bon fonctionnement de l'Institution.

Logistique d'accueil :

Un député (PDC) s'inquiète de l'intégration des membres de ces Organisations internationales ou non gouvernementales dans la vie sociale genevoise. Un député (L) pose la question des voies d'accès aux nouvelles constructions qui doivent se réaliser et de l'impact que cela aura sur l'environnement ; en particulier il se soucie de l'avenir de la route des Nations. La conseillère d'Etat rappelle que les organisations internationales organisent des plans de mobilité pour encourager leurs collaborateurs à venir travailler en tram. Le développement du réseau TPG devrait être favorable à cette mobilité par les transports en commun. Un député (UDC) propose d'accroître les collaborations avec le canton de Vaud. Un député (S) insiste sur l'importance de l'accueil logistique et s'enquiert des indicateurs permettant d'évaluer la qualité de cette prestation. Un député (S) désire que le canton soit plus proactif à l'égard des arrivants. Un député (Ve) s'inquiète de voir l'agrandissement des parkings autour des bâtiments des organisations internationales. Il évoque également la question de la rénovation des bâtiments et marque son souci de l'aspect environnemental qui n'apparaît pas dans le rapport.

Relation entre la Genève internationale et ses voisins (Vaud et France voisine) :

Un député (PLR) et un député (PDC) posent la question de l'implantation d'ONG à Annemasse, et plus généralement des relations avec la France voisine dans le cadre de la Genève internationale. Il lui est répondu que le projet Etoile-Annemasse est en cours et qu'il dépend complètement du CEVA. Il lui est rappelé que les conditions cadres proposées aux ONG en France ne sont pas les mêmes qu'en Suisse et qu'il faudrait améliorer cette situation. De plus, les publications des ONG sont considérées en France comme des démarches commerciales, ce qui n'est pas le cas en Suisse. On

souligne également que l'implantation des ONG en France relève de Paris et non pas de la région. On évoque également le problème du logement à Genève et dans la région.

Une autre considération vient d'un député (MCG) qui souhaite voir les membres du Grand Conseil plus souvent associés aux manifestations et aux événements liés à la Genève internationale. Cela faciliterait certaines compréhensions et la diffusion d'informations auprès de la population et des électeurs.

Plusieurs députés soulignent également que si les propos de la conseillère d'Etat sont réjouissants, pragmatiques et ambitieux, le rapport ne s'en fait pas vraiment l'écho. En particulier, les rapports entre le délégué et la Chancellerie semblent être flous, ce qui pourrait nuire à leur efficacité réciproque selon plusieurs membres de la commission.

Une discussion de commission fait apparaître deux tendances, l'une propose d'accepter le rapport et faire ensuite un rapport parlementaire citant les différents points à résoudre, l'autre est de renvoyer ce rapport au Conseil d'Etat en lui demandant de rédiger un rapport plus ambitieux, précisant les relations fonctionnelles entre le délégué et la Chancellerie et évoquant les aspects environnementaux du développement de la Genève internationale.

Votes de la Commission

Proposition de prendre acte du RD 852

Cette proposition est refusée par :

En faveur : 5 (2 R, 3 L)

Contre : 7 (2 PDC, 2 Ve, 2 S, 1 UDC)

Abstention : 1 (1 MCG)

Proposition de refuser et de renvoyer le RD 852 au Conseil d'Etat

Le renvoi du RD 852 au Conseil d'Etat est accepté par :

En faveur : 8 (2 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 MCG, 1 UDC)

Contre : 5 (2 R, 3 L)

Abstention : –

Préavis sur la catégorie de débat

La commission préavis le traitement de cet objet en catégorie II (débat organisé).