

Genève et les organisations internationales : une histoire locale de l'international

Autor(en): **Meyer, Gregory**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bulletin de la SHAG : revue annuelle de la Société d'histoire et d'archéologie de Genève**

Band (Jahr): **43 (2013)**

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1002717>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Genève et les organisations internationales : une histoire locale de l'international

Gregory Meyer

[Gregory Meyer, « Genève et les organisations internationales : une histoire locale de l'international », *Bulletin de la Société d'histoire et d'archéologie de Genève*, 43, 2013, pp.86-94.]

Evoquer les organisations internationales dans l'histoire genevoise apparaît comme une évidence, tant leur présence marque l'histoire contemporaine de la Ville et du Canton, l'espace urbain, la société locale et l'identité même de la ville. Saisir la présence de ces institutions dans le contexte genevois renvoie au concept de « Genève internationale » dont on remarque aujourd'hui l'usage fréquent, notamment dans la presse suisse ou dans les études sur l'avenir économique du canton de Genève, pour qualifier sa fonction de ville hôte, souligner certaines de ses caractéristiques socio-économiques ou rappeler une tradition historique d'accueil des institutions internationales.

Les nombreuses occurrences de cette formule, désormais admise et même consacrée, viennent également de ses contours relativement flous. Rarement historicisée et de nature polysémique, la « Genève internationale » peut faire référence tant à un périmètre urbain circonscrit et à la présence physique de ces organisations (notamment ses bâtiments), qu'à la communauté de fonctionnaires internationaux et de diplomates ou à l'ensemble de ces institutions elles-mêmes¹. Dans son usage politique, elle désigne également la mission d'accueil des institutions internationales définie et développée par le Canton et la Confédération. Elle tend parfois de nos jours à comprendre également les entreprises multinationales

et donc un pan important du secteur de l'économie privée, notamment dans les études sur l'économie du canton.

Privilégiant une acception limitée aux organisations internationales², cette contribution se veut l'écho d'une thèse de doctorat, entreprise à l'Université de Genève par l'auteur des présentes lignes, qui analyse l'émergence et le développement de la « Genève internationale » (telle qu'on l'entend aujourd'hui) et ambitionne de retracer l'histoire des interactions entre l'« international » et Genève qui se déploient dans le siècle dernier et se prolongent jusqu'à nos jours. Elle entend préciser quelques perspectives qui structurent ces recherches et permet d'en situer les principaux enjeux. L'espace genevois, comme cadre d'analyse, se révèle en effet à plusieurs égards extrêmement fécond pour appréhender l'histoire des organisations internationales. D'abord, ces organisations sises à Genève offrent à la voracité des historiens, toujours friands d'archives, une mine de res-

1 Il serait vain de tenter ici une généalogie précise de l'expression. On notera toutefois qu'elle apparaît quelquefois dans l'entre-deux-guerres et prend corps bien plus tard, dès les années soixante, désignant l'ensemble des institutions internationales à Genève, leurs activités et les grandes conférences. Elle ne semble s'imposer définitivement que dans les années 1980, voire 1990, pour parler notamment de la fonction de « ville hôte ».

2 Les entreprises ne sont pas prises en compte quand bien même des parallèles intéressants peuvent être tirés avec les organisations internationales. Sur ce sujet, voir Matthieu LEIMGRUBER, « *Kansas City on Lake Geneva*. Business hubs, tax evasion, and international connections around 1960 », dans *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte*, 60 (2015), pp. 123-140.

sources à exploiter et désormais aisément accessibles pour la plupart. Deuxièmement, la présence et surtout la densité de ces institutions font de Genève un espace pertinent pour approcher l'histoire de ces organisations et la questionner. Enfin, les relations privilégiées, les interactions, voire l'interdépendance de ces organisations avec leur terreau genevois permettent de considérer sous un angle inédit l'histoire contemporaine de Genève.

Une histoire internationale de Genève

Faire appel à l'histoire pour évoquer les organisations internationales à Genève paraît un exercice obligé. Car c'est de l'histoire que l'évidente présence de ces institutions prendrait tout son sens. En publiant en 1929 son essai historique intitulé *L'esprit de Genève*³, le romancier et essayiste Robert de Traz ambitionne de saisir l'âme de Genève et de ses habitants en magnifiant le génie du lieu, en évoquant les grands moments de son histoire, de Calvin à la Croix-Rouge en passant par Rousseau, en définissant l'esprit qui animerait cette cité « qui a débordé sur le monde » et sur lequel « le monde a constamment reflué »⁴. Il offre ainsi à sa ville un véritable récit de sa grandeur, une histoire mythifiée, une mission. L'auteur inscrit la présence des organisations internationales dans une tradition multiséculaire et donne une légitimité historique au centre international qu'est devenue Genève après la Grande Guerre. Le choix de Genève comme siège de la Société des Nations (SdN) en 1919 apparaît dans sa plus simple logique : toute désignée, pour ainsi dire prédestinée, pour être le lieu d'accomplissement de la paix et de la coopération. Genève serait par définition, par essence, internationale.

L'idéal de cet « esprit », qui se nourrit d'un passé mythique, façonne le concept de Genève internationale⁵. Il lui sert non seulement de fondement historique mais permettrait surtout d'expliquer la « vocation » du lieu⁶. S'il donne l'illusion d'une profondeur de champ à une configuration très récente, il n'explique pas pour autant les choix opérés, les politiques menées, les discours élaborés par les différents acteurs partie prenante de la construction sociale et

urbaine de cette ville qui se projette internationale. L'histoire de la petite république d'Ancien Régime devenue canton helvétique⁷ puis érigée au rang de ville « internationale » ne peut se résumer à une destinée inéluctable.

La place laissée aux mythes et à la « vocation » tient sans doute à l'absence d'études fouillées sur la question. Cette intimité entre Genève et l'international n'a curieusement pas fait l'objet de larges investigations, l'historiographie restant à cet égard lacunaire⁸. L'histoire des interactions complexes qu'entretiennent ces organisations avec leur cité d'accueil reste à faire. Les historiens des organisations internationales ont par ailleurs très rarement porté leur attention sur la dimension locale de ces institutions. Le regain d'intérêt pour l'histoire des organisations internationales⁹, en particulier celle de deux institutions « genevoises », la SdN¹⁰ et l'Organisation

3 Robert DE TRAZ, *L'esprit de Genève*, Paris, 1929.

4 *Ibid.*, p. 56.

5 Maryvonne STEPCZYNSKI MAITRE, « *L'Esprit de Genève* » de Robert de Traz : Retour aux origines du mythe de la Genève internationale, Genève, 2002.

6 Pour une esquisse historique sur le thème de la « vocation », voir Joëlle KUNTZ, *Genève : Histoire d'une vocation internationale*, Genève, 2010.

7 Sur cette question, voir Irène HERRMANN, *Genève entre république et canton. Les vicissitudes d'une intégration nationale (1814-1846)*, Québec, 2003.

8 Il s'agit généralement de faire la somme des activités internationales sises à Genève. Voir cependant : Roger DURAND (éd.), *Genève et la paix : acteurs et enjeux : trois siècles d'histoire*, Genève, 2005 ; Jean-Claude FAVEZ, Claude RAFFESTIN, « De la Genève radicale à la cité internationale », dans Paul GUICHONNET (éd.), *Histoire de Genève*, Lausanne, 1974, pp. 299-385 ; voir également : *Encyclopédie de Genève* (tome 8), *Genève, ville internationale*, Genève, 1990.

9 Madeleine HERREN, *Internationale Organisationen seit 1865 : Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*, Darmstadt, 2009.

10 Susan PEDERSEN, « Back to the League of Nations », dans *The American Historical Review*, 4 (2007), pp. 1091-1117 ; voir par exemple quelques monographies récentes : Patricia CLAVIN, *Securing the World Economy : The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946*, Oxford, 2013 ; Yann DECORZANT, *La Société des Nations et la naissance d'une conception de la régulation économique internationale*, Bruxelles, 2011 ; Anna-Katharina WÖBSE, *Weltnaturschutz : Umweltdiplomatie in Völkerbund und Vereinten Nationen : 1920-1950*, Frankfurt, 2012.

internationale du travail (OIT)¹¹, permet d'inscrire cette recherche dans un contexte historiographique plus vaste. Dans un champ historique en plein essor, les historiens, aidés d'archives foisonnantes (dont la plupart se trouvent à Genève), cherchent à dépasser les appréciations purement politiques de ces activités. Ils tentent de comprendre ces institutions non plus comme des forums de la diplomatie classique, mais les investissent comme des postes d'observation privilégiés ou les analysent comme lieu de fabrique de l'internationalisation et de la globalisation¹², espaces ouverts aux échanges, interconnexions et circulations de personnes, d'idées, de modèles et de normes¹³. Tandis que les historiens tendent à analyser – à juste titre – ces organisations dans leurs dimensions globales, il s'agit de prendre la direction opposée en rendant compte des dynamiques locales de ces institutions et de mobiliser une autre échelle d'analyse pour proposer une histoire locale de ces organisations, autrement dit une histoire internationale de Genève.

Ces questionnements se raccrochent également à l'histoire de la Suisse et de ses relations avec les organisations internationales¹⁴. En lien avec des concepts bien connus de la politique suisse tels que la neutralité¹⁵, l'étude de la Genève internationale permet d'aborder le rôle d'Etat hôte parallèlement à celui d'Etat membre, d'ailleurs souvent complémentaire, et d'apporter de nouveaux éléments à l'histoire internationale ou globale de la Suisse¹⁶.

Il est généralement fait référence à la fondation de la « Croix-Rouge » en 1863 comme date de naissance de la Genève internationale, plus précisément pour parler des débuts de la « tradition » d'accueil des organisations. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) demeure pourtant une institution très particulière bien qu'il se fonde par la suite progressivement dans l'ensemble des organisations présentes à Genève. Emanation de la société genevoise, bourgeoise et protestante, acteur et instrument de la politique humanitaire de la Suisse, composition d'abord exclusivement genevoise puis suisse de ses membres¹⁷, le CICR se distingue à plusieurs égards des grandes organisations internationales, la SdN et l'OIT, qui installent leur secrétariat à Genève en 1920

et qui n'ont aucun lien spécifique avec la cité ou la Suisse. D'autres « antécédents » historiques peuvent être trouvés dans l'histoire genevoise¹⁸. C'est pourtant dans la configuration particulière, mise en place à la fin de la Première Guerre mondiale, que les dynamiques locales/internationales les plus significatives sont à chercher pour cerner la Genève des organisations internationales.

Preuve de son importance sans doute, l'attribution du siège de la SdN à Genève a focalisé l'intérêt de l'historiographie¹⁹. Le choix opéré en 1919 tient d'ailleurs plus à des considérations politiques, aux soutiens de la diplomatie britannique et américaine

- 11 Par exemple, Sandrine KOTT, Joëlle DROUX (eds), *Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and Beyond*, London, 2013.
- 12 Sandrine KOTT, « Les organisations internationales, terrains d'études de la globalisation. Jalons pour une approche socio-historique », dans *Critique internationale*, 52 (2011), pp. 9-16.
- 13 Pierre-Yves SAUNIER, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », dans *Genèses*, 57 (2004), pp. 110-126.
- 14 Thomas GEES, « Die Schweiz und die internationalen Organisationen », dans Patrick HALBEISEN, Margrit MÜLLER, Béatrice VEYRASSAT (Hg.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel, 2012, pp. 1131-1158.
- 15 Pour un regard critique sur le concept de neutralité, voir Hans Ulrich JOST, « A rebours d'une neutralité suisse improbable », dans *Traverse*, 1 (2013), pp. 200-214.
- 16 Daniel SPEICH CHASSÉ, « Internationale Organisationen und die Schweiz: Chancen eines globalgeschichtlichen Forschungsfeldes », dans *Traverse*, 1 (2013), pp. 258-274.
- 17 Daniel PALMIERI, « Une institution à l'épreuve du temps? Retour sur 150 ans d'histoire du Comité international de la Croix-Rouge », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge* (en ligne), 888 (2012). www.icrc.org/fre/assets/files/review/2013/irrc-888-palmieri-fre.pdf
- 18 Pour une vue d'ensemble, voir Roger DURAND (éd.), *op. cit.*, 2005.
- 19 Antoine FLEURY, « L'enjeu du choix de Genève comme siège de la Société des Nations » dans *L'historien et les relations internationales*, Genève, 1981, pp. 251-278; Jeanne BELHUMEUR, « La désignation de Genève comme siège de la Société des Nations », dans Roger DURAND (éd.), *op. cit.*, 2005, pp. 235-248; par un des principaux protagonistes de ces négociations: William RAPPARD, « The Seat of the League » [1930], dans Roger DURAND (éd.), *op. cit.*, 2005, pp. 249-258; William RAPPARD, « Comment et pourquoi Genève devint siège de la Société des Nations » dans *Genève, son passé, son présent, son avenir*, Genève, 1945, pp. 73-78; voir également: Carlo MOOS, *Ja zum Völkerbund - Nein zur UNO: Die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz*, Zürich, 2001.

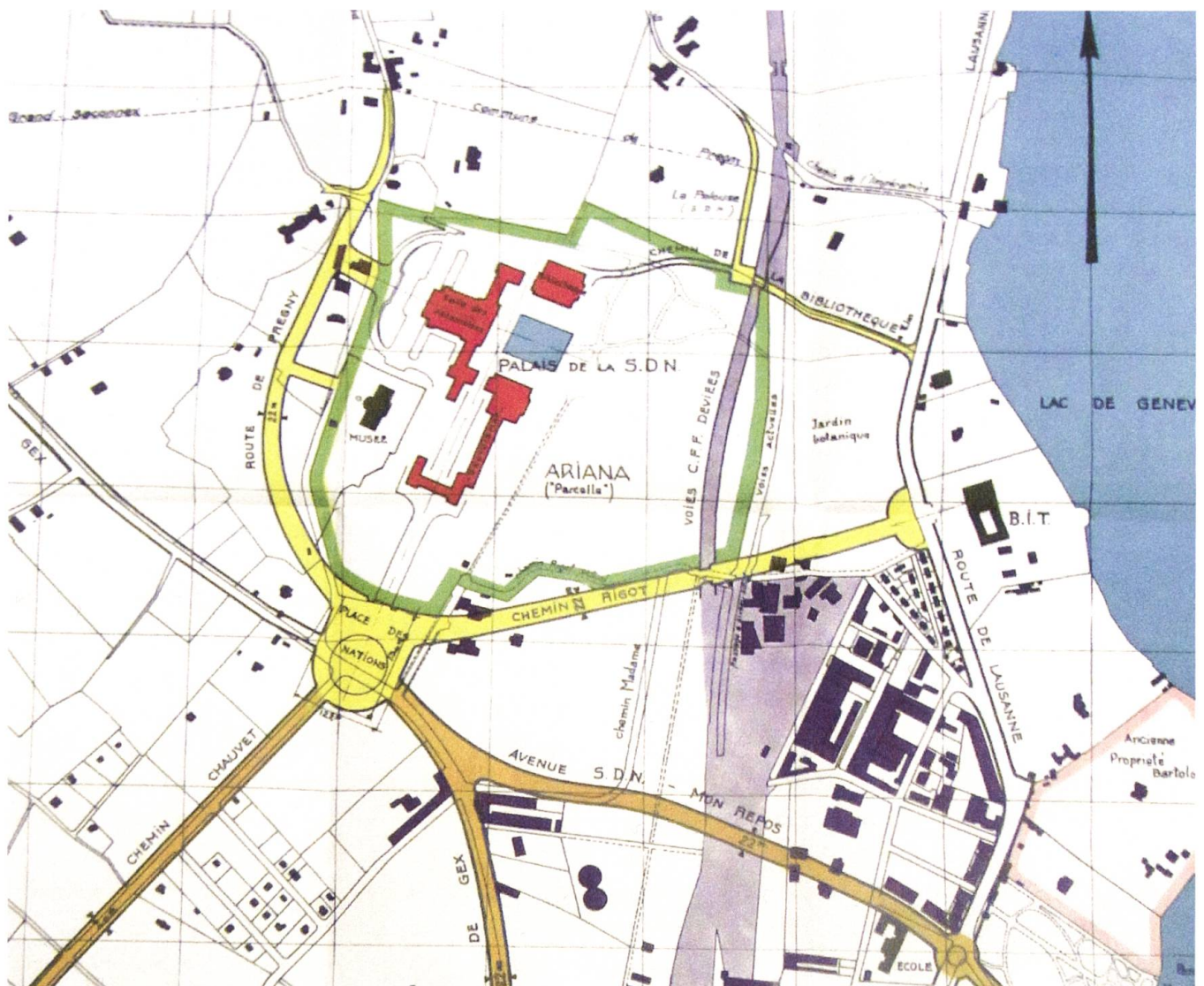


Fig. 1 Voie d'accès au palais de la Société des Nations, février 1932 (AEG Gb 12.1.2 Organisations internationales).

et à l'opiniâtreté du président américain Woodrow Wilson qu'aux charmes d'une ville à la destinée mythique. La pugnacité des Belges dans la défense de la candidature de Bruxelles²⁰ (autre ville candidate au siège) n'a d'égale que l'énergie déployée par la diplomatie suisse aidée par William Rappard²¹ dont les réseaux américains permettent de remonter directement jusqu'au président Wilson.

Autre date symbolique et tout aussi significative, 1946 n'a pourtant pas bénéficié d'un traitement semblable. Alors que la première Assemblée de l'Organisation des Nations Unies (ONU) décide d'accorder le siège de l'institution aux Américains, avant de choisir New York²², Genève et la Suisse parviennent à capter

une partie des nouvelles organisations onusiennes à la fin des années 1940. Genève redevient un centre international de premier ordre²³, malgré le départ

20 Sur le positionnement de la Belgique comme « championne » de l'internationalisme dès la fin du XIXe siècle, voir Daniel LAQUA, *The Age of Internationalism and Belgium, 1880-1930: Peace, Progress and Prestige*, Manchester, 2013.

21 Pour une biographie très détaillée de William Rappard, voir Victor MONNIER, *William E. Rappard: défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale*, Genève, 1995.

22 Charlene MIREN, *Capital of the World: The Race to Host the United Nations*, New York, 2013.

23 Sur cette question: Antoine FLEURY, « La relance de la Genève internationale après la Seconde Guerre mondiale », dans Roger DURAND (éd.), *op. cit.*, 2005, pp.523-540.

des sections techniques de la SdN et de l'OIT en 1940 et l'expérience douloureuse de la SdN. L'hostilité de l'opinion publique, l'ambiguïté de la Confédération à leur égard et la menace allemande ont décidé les organisations à s'exiler²⁴. Comment expliquer l'installation dès 1946 du bureau européen de l'ONU ainsi que d'organisations telles que l'Organisation mondiale de la Santé ou l'Organisation internationale des réfugiés sans invoquer l'esprit du lieu, l'exceptionnalisme genevois ou une trop logique continuité avec la SdN? Son héritage matériel - le Palais des Nations - que les autorités s'empressent de proposer en 1945 à la nouvelle organisation et dont elle hérite un an plus tard lors de la dissolution de la SdN²⁵ permet à l'ONU de démarrer ses activités rapidement dans un bâtiment spécifiquement conçu pour un secrétariat international.

Par-delà les dates charnières et les séquences qui déterminent et structurent le développement de la Genève internationale, il convient de donner de l'épaisseur à l'histoire qui s'insère dans ce cadre chronologique. Les « moments » politiques et diplomatiques de 1919-1920 et 1945-1946 constituent certes les amorces des dynamiques qui font de Genève une ville internationale. Mais le recours à différentes archives, qu'elles soient privées, de l'Etat de Genève ou de la Confédération et bien entendu des organisations internationales, permet d'appréhender la trame d'une histoire autrement plus riche.

Une construction urbaine et sociale

Le jeu d'échelle qu'impose une histoire locale de l'« international » ne se résume pas à la simple superposition d'une histoire internationale et locale, voire suisse. Fondre l'histoire de ces organisations dans le creuset genevois oblige à considérer les interactions, les interdépendances et les logiques des différents acteurs qui concourent à la construction de la Genève internationale, dans toutes leurs complexités faites de complémentarités, de convergences et de frictions.

Parmi les aspects les plus saillants, la « matérialité » de cette présence internationale s'incarne dans

des bâtiments. Véritables objets architecturaux, admirés ou décriés, ils restent relativement mal étudiés. Les toits de ces organisations conditionnent pourtant leur existence et leur fonctionnement tandis qu'ils marquent durablement le paysage urbain genevois. Si chaque grande organisation dispose aujourd'hui de son immeuble, les projets, leur construction, leur utilisation, leur transformation, en somme l'histoire de l'ensemble de ce patrimoine immobilier, restent largement inconnus. Ces bâtiments sont d'ailleurs à penser en lien avec l'aménagement du territoire, le développement urbain et les politiques d'urbanisme²⁶. Si nul ne pouvait prévoir l'extraordinaire développement immobilier, un plan d'ensemble et une vision d'avenir ont toutefois longtemps manqué.

Par ailleurs, ces bâtiments sont autant objet de prestige que de polémiques. Le Palais des Nations²⁷ inauguré en 1937 reste la pièce maîtresse de cet ensemble immobilier et a servi de point d'ancrage aux autres organisations qui se sont développées autour de lui. Le projet a pourtant été au cœur d'une vaste polémique architecturale²⁸. De l'inauguration de l'immeuble de l'OIT en 1926 (aujourd'hui Centre William Rappard) au référendum contre l'extension de ce même bâtiment en 2009, les projets se sont succédé entre les besoins et les attentes des organisations, les contraintes tant foncières que financières, les politiques immobilières et d'aménagement de la Ville et du Canton, sans compter les réticences régulières de la population à l'encontre du style architectural ou du gabarit de ces bâtiments.

24 Victor-Yves GHEBALI, *Organisation internationale et guerre mondiale: le cas de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du travail pendant la Seconde guerre mondiale*, Bruxelles, 2013 [1975].

25 Victor-Yves GHEBALI, « La transition de la Société des Nations à l'Organisation des Nations Unies », dans *La Société des Nations: rétrospective*, Bruxelles, 1980, pp. 73-92.

26 Alain LEVEILLÉ, (dir.), *Formations et transformation du secteur des organisations internationales à Genève: son incidence sur l'urbanisme genevois*, Genève, 1981.

27 Jean-Claude PALLAS, *Histoire et Architecture du Palais des Nations (1924-2001)*, Genève, 2001.

28 Ilia DELIZIA, Fabio MANGONE, *Architettura e politica: Ginevra e la Società delle Nazioni, 1925-1929*, Roma, 1992.

Les enjeux immobiliers sont au cœur des politiques d'accueil, de développement et de maintien des activités internationales pour les autorités genevoises et suisses depuis 1920. Aux grandes espérances placées dans ces organisations, Genève n'offre en 1920 qu'un hôtel désaffecté pour la SdN (l'Hôtel National, aujourd'hui Palais Wilson) et un vieux pensionnat pour l'OIT (aujourd'hui le siège du CICR). Les premières assemblées de la SdN ont lieu dans l'austère Salle de la Réformation²⁹, objet de toutes les critiques de la presse internationale. Logées provisoirement en 1920, les deux grandes organisations internationales disposent ensuite de nouveaux sièges construits avec l'aide de l'Etat de Genève et de la Confédération qui fournissent des parcelles et s'assurent ainsi de leur pérennisation dans la ville.

L'investissement dans la pierre est encore plus déterminant après la Seconde Guerre mondiale. Un profond changement de paradigme s'opère dès 1945. Alors qu'avant, Genève dispose d'une sorte de monopole légal, la ville étant explicitement mentionnée dans le pacte de la SdN, la situation est désormais incertaine avec l'ONU et ses agences spécialisées. La Confédération et les autorités genevoises deviennent proactives. Genève, on l'a vu, dispose d'un sérieux atout matériel grâce au Palais des Nations pour héberger les activités onusiennes. La concurrence émerge cependant et la captation des sièges des organisations est conditionnée par l'offre de locaux. Si Genève tire son épingle du jeu, rapidement, la croissance de ces organisations et l'arrivée de nouvelles institutions dès, 1948, obligent à mener une véritable politique concertée entre le Canton et la Confédération. Cette dernière finance la construction de nouveaux bâtiments à travers des prêts ou des dons tandis que le Canton fournit essentiellement les terrains. Pour faire face à la multiplication des projets et à la gestion de ces prêts conséquents, une fondation de droit privé et mixte (cantonale et fédérale) est créée en 1964, la *Fondation des immeubles pour les organisations internationales* (FIPOI), qui accompagne le développement de la Genève internationale et pérennise son patrimoine bâti³⁰. La construction des immeubles des organisa-

tions internationales ne fait pas que répondre à des besoins, elle est en fait au cœur d'enjeux stratégiques et éclaire de façon saisissante les défis locaux d'une ambition internationale.

La Genève internationale ne s'incarne pas uniquement dans la pierre mais également dans la chair. Qui sont ces « internationaux » qui peuplent Genève et l'imaginaire des Genevois ? L'intérêt, marqué désormais, de l'historiographie pour les acteurs est propice à une histoire sociale de l'« international » qui se cristallise à Genève. Dès les années vingt, les organisations drainent leurs cohortes de fonctionnaires (quelques centaines dans les années vingt puis plusieurs milliers dès le début des années cinquante) et de délégués d'Etats-membres ainsi que leurs familles. Des représentations diplomatiques s'installent dans la ville. Ces personnes disposent, selon leur statut, d'immunités et de privilèges fiscaux à des degrés divers. La SdN et l'OIT attirent par ailleurs des associations, bureaux et autres organisations internationales privées que l'on appellera plus tard « organisations non gouvernementales ». Enfin, personnalités politiques, journalistes, touristes et étudiants en relations internationales se pressent également à Genève. Naturellement, les « internationaux » développent leurs propres lieux de sociabilité et leurs associations : club international dans l'entre-deux-guerres, haut lieu de sociabilité et de rencontre peu perméable à la société genevoise, école internationale, clubs de sport ou coopérative automobile. De la proximité ne naît pas forcément la mixité.

Les « internationaux » sont extrêmement mal connus. Ils forment un groupe des plus hétérogènes que les « locaux » ont tendance à assimiler à une seule et même communauté. Etonnamment, les premières statistiques officielles et publiques de ces personnes qui vivent et travaillent à Genève datent de 1969³¹.

29 LUC WEIBEL, *Croire à Genève: La Salle de la Réformation (XIXe-XXe siècle)*, Genève, 2006.

30 Voir le livre publié à l'occasion du cinquantenaire de la Fondation qui contient une partie historique détaillée : *FIPOI-50 ans*, Genève, 2014.

31 Dès 1969, le Service cantonal de statistique publie dans son annuaire les effectifs du personnel des organisations internationales : SERVICE CANTONAL DE STATISTIQUE, *Annuaire statistique 1969*, Genève.

Leur parcours genevois est à chercher tant dans les dossiers des archives des institutions internationales que dans ceux des archives du Canton. Les histoires personnelles se heurtent ici parfois à la grande politique et l'histoire internationale: en 1920, au mépris du principe d'extraterritorialité, un policier arrête, dans les locaux mêmes de l'OIT, une Lituanienne venue passer des examens pour entrer dans le fonctionariat international, obligeant les autorités judiciaires genevoises à préciser une doctrine concernant le statut de ces organisations³²; les autorités cantonales doivent tolérer les délégués soviétiques, qui font l'objet d'une surveillance policière constante alors que la Suisse n'a pas de relations diplomatiques avec l'URSS³³; en 1947, lorsque Genève tente d'attirer les sièges d'organisations, les régies immobilières refusent de louer des logements à des « internationaux » et oblige un haut fonctionnaire genevois à intervenir directement en faveur d'une Canadienne célibataire qui « volerait » le logement d'une famille, tandis qu'on craint ces fonctionnaires internationaux qui partent à la première occasion, laissant des loyers impayés³⁴. Loin de l'« esprit de Genève » auquel on s'attendrait, beaucoup sont surtout confrontés à l'« esprit genevois »³⁵.

Par-delà les anecdotes et les trajectoires personnelles, ces cas illustrent les rapports complexes qu'entretiennent les « Genevois » avec les « internationaux ». Les autorités, qui ont des devoirs en tant que ville ou Etat hôtes, sont néanmoins régulièrement confrontées à ces problèmes posés par le statut d'exception des organisations internationales qui ne dépendent ni de l'administration cantonale ni du Conseil fédéral³⁶. Une partie des Genevois goûtent peu les privilèges et immunités dont bénéficie une population jugée favorisée. Suite au référendum contre la participation du Canton à la FIPOI en 1965 et à la campagne virulente contre cette présence internationale (les institutions comme leurs membres), la Confédération entame à l'aide des autorités genevoises une étude pour mieux connaître les « interdépendances » entre les organisations internationales et Genève et en souligner tous les aspects positifs³⁷. Les hôtes internationaux sont en effet régulièrement

accusés d'être la source de tous les maux du canton: cherté des prix, crise du logement, dissolution de l'identité locale, etc³⁸. Sans chercher à noircir le tableau, l'analyse de ces rapports difficiles, parfois houleux, permet de nuancer quelque peu la *success story* qui enrobe souvent le développement de la Genève internationale. Elle montre surtout que les avantages que tire Genève de sa situation n'ont pas pénétré l'ensemble de la société et pose la question de l'intérêt d'une politique généreuse et volontariste dans l'accueil des organisations internationales.

De l'esprit à l'intérêt du lieu

L'intérêt pour les organisations internationales est d'abord et avant tout l'affaire de la Suisse tout entière. La Confédération mène en effet depuis le XIXe siècle une politique active dans les réseaux internationaux qui se tissent et se constituent, accueillant sur son sol le siège des premières organisations à caractère

32 Archives d'Etat de Genève [AEG], Justice et police, Gb 12.1.7, SdN BIT Extraterritorialité 1920. Les détails des immunités et privilèges fiscaux sont précisés dès 1921. Ils seront ensuite systématiquement formalisés dans les différents accords de siège dès 1946.

33 Voir par exemple, AEG, 2008 va 2.4.4, Le service d'ordre pour la délégation russe présente à la conférence préliminaire sur le désarmement de la Société des Nations, 1927. Sur les relations entre Soviétiques et Genève, voir Jean-François FAYET, « La Genève de la Société des Nations vue de Moscou », dans Roger DURAND (éd.), *op. cit.*, 2005, pp. 271-295.

34 AEG, Justice et police, Gb 12.1.17, BIT 1946-1947.

35 Selon la bonne formule de Robert de TRAZ, *op. cit.*, p. 49.

36 Par exemple, sur la problématique de la protection physique des organisations dans l'entre-deux-guerres, voir Philippe COET, « Police, armée et Société des Nations: la problématique du maintien de l'ordre (1927-1932) », dans *Le Brécaillon*, 32 (2012), pp. 40-69.

37 Département politique fédéral, Division des organisations internationales, *Les organisations internationales et le Canton de Genève: une analyse de leur interdépendance*, Berne, 1967.

38 A cet égard, voir par exemple: *Documents Diplomatiques Suisses*, base de données en ligne Dodis: www.dodis.ch, no 31603, Procès-verbal de l'entrevue qui eut lieu à la Salle du président du Conseil national au Parlement, le jeudi 12 août 1965, au sujet de la présence des organisations internationales à Genève.

technique, les « unions administratives internationales » telles que l'Union Postale Universelle à Berne par exemple. En se profilant comme un acteur important de l'internationalisme, la Suisse cherche ainsi à compenser sa faiblesse relative sur une scène internationale dominée par les grandes puissances³⁹. Cet « usage » des organisations internationales dans sa politique extérieure reste une constante par la suite, malgré la complexification et la multiplication des dynamiques internationales⁴⁰. La formation d'un centre international à Genève est donc aussi un fait de la politique suisse, l'offre helvétique d'accueillir le siège de la SdN en 1919 s'inscrivant dans la prolongation d'une politique bien établie. De manière similaire, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Genève internationale devient un instrument important de sa politique de coopération avec les acteurs onusiens⁴¹.

Mais qu'en est-il de Genève? Pour reprendre le titre d'une conférence organisée par Guillaume Fatio sous les auspices de l'Association genevoise pour la Société des Nations en 1931: la Société des Nations est-elle utile à Genève?⁴² Les organisations internationales sont-elles en effet indispensables à Genève? Poser la question revient à interroger leur trop évidente présence. La SdN et les organisations internationales en général sont souvent considérées par une partie de l'opinion publique principalement comme une source de dépense et même de nuisance. Dans ce contexte, l'Association genevoise tente de prendre sa défense. Une partie de la population, dont la presse locale se fait l'écho, ne comprend pas bien l'intérêt et la légitimité d'une institution considérée à cette époque comme impuissante internationalement et coûteuse localement, tandis que les autorités ne savent comment prouver le bien-fondé et l'utilité de leur politique internationale.

Quelques années plus tard, c'est de la section économique et financière de la SdN que vient un élément de réponse important. Les fonctionnaires de cette section s'attèlent, face aux critiques, à élaborer en 1937 une vaste enquête sur les avantages économiques et financiers dont bénéficie Genève grâce à la présence des institutions esdésiennes. Cette étude

offre d'ailleurs à l'historien une fresque, un tableau détaillé de la Genève internationale d'avant-guerre⁴³. Elle conclut que ces organisations rapportent annuellement à Genève trois fois ce que le Canton, la Confédération et la Ville ont dépensé en dix-sept ans. Reprenant la même méthodologie, l'Office européen des Nations Unies (ONUG) arrive dans les années cinquante à des chiffres similaires, à savoir que ces organisations rapportent chaque année plus que les recettes du tourisme et l'équivalent d'un tiers des revenus liés à l'industrie. C'est à l'adresse de la presse et du monde politique genevois et suisse que le premier directeur de l'ONUG, Wlodzimierz Moderow, expose ces chiffres afin d'appeler à une politique ambitieuse et à ne pas trop regarder à la dépense⁴⁴.

Si les organisations internationales rappellent à leur hôte leur poids économique, c'est lors de la Seconde Guerre mondiale que les acteurs locaux comprennent toute l'importance économique de leur présence ou en l'occurrence de leur absence. Lorsqu'en pleine guerre, le Conseil d'Etat évoque la situation économique du canton auprès des autorités fédérales, il mentionne la perte de 30 millions de francs par an que représente le départ de la SdN, de l'OIT et d'autres organismes internationaux⁴⁵.

39 Madeleine HERREN, *Hintertüren zur Macht: Internationalismus und modernisierungsorientierte Aussenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA 1865-1914*, München, 2000.

40 Madeleine HERREN, Sacha ZALA, *Netzwerk Aussenpolitik: Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente der Schweizerischen Aussenpolitik, 1914-1950*, Zürich, 2002.

41 Daniel MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947*, Zürich, 2000. Voir en particulier les pages 218 à 225.

42 Archives de l'Organisation des Nations Unies à Genève [ONUG], Archives privées, Association genevoise pour la Société des Nations, P271, La Société des Nations est-elle utile à Genève?, 16 mars 1931.

43 ONUG, Archives de la Société des Nations, R 5773, 50/29564/29564, Advantages derived by Switzerland and the Canton of Geneva from the presence of the League.

44 ONUG, Archives privées, Wlodzimierz Moderow, P189/11, Les activités internationales à Genève et leur avenir, 1950.

45 Conseil d'Etat de Genève, *Mémoire du Conseil d'Etat à l'appui de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 février 1942*, Genève, 19 février 1943.

Tandis que du côté de Berne, on ne se soucie pas encore de la reconstitution d'un centre international⁴⁶, les représentants de la Chambre de Commerce et d'Industrie font part de leur inquiétude au Conseil d'Etat en 1943 et s'inquiètent des pertes de revenus et des perspectives incertaines dans ce domaine⁴⁷. Le souvenir de ces difficultés économiques liées au départ des institutions internationales devient un *leitmotiv* dans l'immédiat après-guerre qui justifie les largesses accordées aux organisations dès 1946. L'expérience de la « perte » des institutions internationales - et de leurs revenus - conditionne en effet la politique de « retour » des organisations internationales promue par le Canton.

L'esprit de lucre préside-t-il à l'esprit de Genève? Ces organisations internationales ont un poids économique non négligeable qui influence les politiques locales et façonne aussi l'économie genevoise, importance pourtant rarement mentionnée - et avouée - dans l'histoire contemporaine de Genève. Progressivement, les institutions internationales sont appréhendées en termes d'emploi et de dépenses⁴⁸, tandis que leur impact économique fait aujourd'hui l'objet d'études diverses et reste une question d'actualité⁴⁹.

Opposer le *génie* à la *vénalité* du lieu apparaîtra sans doute comme une posture extrême. Il semble néanmoins indispensable de mettre en perspective les intérêts des différents acteurs afin d'analyser les logiques de leurs politiques. L'intérêt d'étudier les organisations internationales à Genève ne réside pas dans une histoire mythique où la *mission* des institutions internationales épouserait la *vocation* du lieu, mais bien dans les interactions subtiles et complexes qui prévalent depuis près d'un siècle entre ces institutions, Genève et la Suisse. Car si une part de l'histoire genevoise se trouve dans les archives de ces institutions, les organisations internationales ont également une histoire à Genève. Penser l'histoire internationale dans l'espace genevois permet d'apporter un nouvel éclairage, quand bien même local, sur ces institutions, contribuant aussi au renouvellement historiographique de ces objets. Enfin, faire l'histoire des organisations internationales à

Genève permet d'écrire pour Genève des pages de son histoire dont l'intérêt apparaît, lui, comme une évidence.

- 46 Antoine FLEURY, « La Suisse et la préparation à l'après-guerre », dans Michel DUMOULIN (éd.), *Plans des temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre (1940-1947)*, Bruxelles, 1995, pp.175-195.
- 47 AEG, Archives privées, CCIG, 324.33.M.420.1, Genève, centre international, 1942-1951, Résumé de l'entrevue accordée, le 23 novembre 1943, à une délégation de la Chambre par le Conseil d'Etat.
- 48 Le Service de la statistique du Canton inaugure à partir de 1978 des séries de cahiers consacrés exclusivement aux organisations internationales qui contiennent également des données rétrospectives. Voir par exemple: SERVICE CANTONAL DE STATISTIQUE, *Le secteur international à Genève: les emplois dans les organisations internationales et non-gouvernementales à Genève 1975-76*, (Etudes et documents no 3), Genève, 1978.
- 49 Voir par exemple: Elke STAEHELIN-WITT, Gonzague PILLET, *Die wirtschaftliche Bedeutung der internationalen Organisationen in Genf*, Bern, 1998; Yves FLÜCKIGER, Délia NILLES, Manouk BORZAKIAN, Cédric DUPONT, *L'impact du secteur international sur Genève et l'Arc lémanique*, Genève, 2013.
