

2080

Vendredi 9 décembre 1960.

Réorganisation de l'OECE.-
Signature de la Convention OCDE.

Département politique et département de) Proposition du 8 dé-
l'économie publique.) cembre 1960 (annexe).

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

- 1) D'approuver le présent rapport à titre d'instructions pour la délégation suisse à la conférence ministérielle des 13 et 14 décembre 1960 à Paris;
- 2) D'autoriser la délégation suisse à signer le texte de la convention relative à l'organisation de coopération et de développement économiques;
- 3) De fixer comme suit la composition de la délégation suisse:
 - M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre, chef du département politique,
 - M. l'ambassadeur Agostino Soldati, chef de la délégation suisse près l'OECE à Paris,
 - M. Pierre Languetin, chef du secrétariat de la division du commerce

qui pourront se faire accompagner des personnes dont ils désiraient s'assurer le concours.

Extrait du procès-verbal au département politique, au département de l'économie publique (secrétariat général et division du commerce) et au département des finances et des douanes.

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

Flores

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL
 DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

Berne, le

Au C o n s e i l f é d é r a l

Réorganisation de l'OECE.-
 Signature de la Convention OCDE.

I. Historique

Le 14 janvier 1960, les dix-huit pays membres de l'OECE ainsi que les Etats-Unis et le Canada, membres associés, ont décidé d'entreprendre la réforme de l'OECE pour permettre aux Etats-Unis et au Canada d'accéder en qualité de membres de plein droit à une nouvelle Organisation de coopération économique. Un groupe de quatre personnalités a été chargé de faire des propositions.

Le Groupe des Quatre a présenté son rapport et un projet de Convention à fin avril 1960. Au titre des objectifs de la nouvelle Organisation, le Groupe des Quatre proposait une confrontation renforcée des politiques économiques afin de promouvoir le taux de croissance économique des pays membres le plus élevé compatible avec la stabilité monétaire et une confrontation des efforts accomplis en faveur des pays en voie de développement afin d'accroître l'efficacité de ces efforts.

Le Groupe proposait en outre le maintien de la plupart des activités de l'OECE, mais sous une forme atténuée, voire secondaire. C'est ainsi, par exemple, que les problèmes commerciaux n'étaient plus considérés que comme un des aspects de la politique économique.

Sur le plan de la procédure, le Groupe des Quatre suggérait que tous les actes de l'OECE devraient devenir caducs le jour où l'Organisation rénovée entrerait en vigueur. C'est à celle-ci qu'il appartiendrait de décider par la suite du maintien de tout ou partie des actes de l'OECE.

Sur plusieurs points essentiels la Suisse s'opposait aux suggestions du Groupe des Quatre. C'est pourquoi elle a été amenée à présenter à ses partenaires un contre-projet qui a été, au même titre que le projet du Groupe des Quatre, pris comme base de la négociation qui s'est engagée à partir des 24 et 25 mai.

Les 22 et 23 juillet, les ministres des vingt pays se sont réunis à nouveau pour prendre connaissance des résultats obtenus au cours de la première phase de négociation. Ces résultats et les décisions qui furent prises à la réunion ministérielle tenaient compte des

- 2 -

suggestions suisses sur deux points fondamentaux. Un objectif commercial était ajouté dans la Convention à côté des deux objectifs proposés par le Groupe des Quatre. Un correctif très important était apporté au principe de la caducité automatique des actes de l'OECE: la révision de ces actes avant la signature de la Convention.

A la même réunion, les ministres des vingt pays désignèrent, en la personne de M. Thorkil Kristensen, de nationalité danoise, le Secrétaire général de la future Organisation. M. Kristensen prenait également la succession de M. René Sergent en qualité de Secrétaire général de l'OECE. Les ministres chargèrent en outre un Comité préparatoire de parfaire la révision des actes et de mettre au point le texte final de la Convention. Le Comité préparatoire présentera le résultat de ses travaux dans une conférence ministérielle qui se tiendra les 13 et 14 décembre 1960, à l'issue de laquelle les représentants des pays ayant participé à la négociation seront invités à signer la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques.

II. Les motifs de la réforme

L'idée de la réorganisation de l'OECE était implicitement contenue dans un communiqué que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Allemagne, des Etats-Unis, de la France et du Royaume-Uni ont publié à Paris le 21 décembre 1959, communiqué qui proposait par ailleurs la convocation d'une réunion d'un certain nombre de pays européens, des Etats-Unis et du Canada. A cette réunion qui s'est tenue les 12 et 13 janvier 1960, le représentant des Etats-Unis, pays qui avait pris l'initiative du communiqué, émit trois propositions: le remplacement de l'OECE par une Organisation nouvelle, la constitution d'un groupe restreint pour l'aide aux pays en voie de développement et la création d'un Comité des questions commerciales. Ces propositions faisaient partie d'un plan d'ensemble concerté entre les Etats-Unis, la France et la Commission de la CEE. Pour les Etats-Unis, il s'agissait d'obtenir l'élimination du régionalisme en matière de restrictions quantitatives, un droit de regard dans la solution des problèmes touchant aux relations entre les Six et les Sept, un moyen de faire pression sur ces deux groupes pour l'établissement de politiques libérales, notamment en matière tarifaire et, si possible, une meilleure répartition du fardeau de l'aide aux pays en voie de développement, en particulier par un effort accru de la République fédérale d'Allemagne. Pour la France et la Commission, il s'agissait d'éliminer un organe européen qui avait perdu sa raison d'être depuis la création de la CEE et qui rappelait d'une manière trop insistante la tentative d'élargissement de cette Communauté par la création d'une zone européenne de libre échange. Les motifs déclarés faisaient état de la transformation des conditions qui existaient lors de la création de l'OECE - à savoir la reconstruction de l'Europe, l'établissement d'un régime de convertibilité monétaire, support désormais d'une

politique commerciale multilatérale - et de la nécessité d'entreprendre une coopération économique étroite avec les Etats-Unis et le Canada en vue, ainsi que le précisait le communiqué du 21 décembre, de "favoriser le développement des pays moins développés et de mener des politiques commerciales axées sur l'utilisation rationnelle des ressources économiques et le maintien d'harmonieuses relations internationales, contribuant ainsi au progrès et à la stabilité de l'économie mondiale et à une amélioration générale du niveau de vie".

La plupart des autres pays, dont la Suisse, ont vu dans l'idée d'une Organisation réformée la prolongation des activités de l'OECE.

De négatifs qu'ils aient pu être à l'origine, les motifs de la réforme semblent avoir évolué. Et si l'on ne peut pas dire encore dans quelle mesure la nouvelle Organisation est véritablement le reflet du désir des futurs membres "de consacrer, dans une mesure accrue, leurs énergies à des tâches nouvelles et importantes de coopération" - pour citer le communiqué du 21 décembre 1959 -, il paraît certain que la destruction pure et simple de l'OECE n'aurait pas justifié une année de négociations difficiles, parfois âpres, mais toujours soutenues, ni rendu nécessaire la désignation d'un nouveau Secrétaire général.

III. Les résultats de la réforme

A. Le projet de Convention relative à l'OCDE

Le projet de Convention comporte trois objectifs fondamentaux: la confrontation des politiques économiques, l'aide aux pays en voie de développement et le développement du commerce sur une base mondiale et multilatérale. Différents comités seront créés dans ces secteurs. A noter le cas particulier du Groupe d'aide au développement qui a été créé en janvier dernier et qui comprend les membres suivants: Allemagne, Belgique, Canada, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Pays-Bas, Portugal, Commission de la CEE. Ce Groupe restreint sera intégré dans l'OCDE avec un statut spécial qui lui laissera une indépendance quasi totale.

Le projet de Convention mis au point par le Comité préparatoire ne diffère guère, dans ses éléments essentiels, de la Convention de 1948. Les objectifs de celle-ci sont tous repris dans le nouveau texte - bien que dans un langage moins fort et moins solennel -, à l'exception de celui des objectifs qui était lié à la répartition de l'aide américaine et à l'effort général de reconstruction. La Convention de 1948 donnait au problème des échanges une place plus importante que le projet du Comité préparatoire. Le seul point nouveau concerne l'aide aux pays membres ou non-membres en voie de développement économique.

Le nouveau texte offrira à l'OCDE une très large liberté d'action. On ne saurait cependant affirmer dès maintenant qu'il en sera fait usage.

Malgré sa parenté avec la Convention de 1948, le projet de Convention relative à l'OCDE ne peut être considéré comme très satisfaisant puisqu'il ne tient pas suffisamment compte des réalisations de l'OECE, de l'expérience acquise dans les méthodes de coopération ainsi que de la nécessité d'une coopération toujours plus étroite imposée par les circonstances. De ce point de vue, il est assez éloigné du projet suisse qui définissait avec précision les objectifs impératifs et les obligations des pays membres.

B. Le rapport du Comité préparatoire

L'analyse du rapport du Comité préparatoire permet de faire le point des négociations, ou en d'autres termes, d'établir le bilan des activités, des textes juridiques et des structures de l'OECE qui subsisteront dans la nouvelle Organisation.

Si l'on tient compte du fait qu'une organisation, quelle qu'elle soit, finit toujours par accumuler une part importante de bois mort, les activités, les actes et la structure de l'OECE seront intégralement ou presque intégralement sauvegardés dans les domaines suivants (encore que parfois sur une base précaire, comme c'est le cas pour le Code de la libération des transactions invisibles ou le Code de la libération des mouvements de capitaux):

- politique économique
- Accord monétaire européen
- opérations invisibles et mouvements de capitaux
- science et technologie
- énergie nucléaire
- main-d'oeuvre
- fiscalité
- tourisme

Dans deux secteurs, on envisage ou l'on peut prévoir une réduction sensible des activités. L'Agence européenne de productivité disparaît en tant que telle, une partie de ses tâches étant confiée à certains comités. Le sort des comités verticaux (énergie et industrie) est encore incertain. Mais il s'agissait là de secteurs dont la conception ou l'activité inspiraient déjà de nombreuses réserves dans les milieux de l'économie suisse.

Le bilan est nettement moins favorable pour deux secteurs. Dans l'agriculture, les activités seront en principe maintenues, mais on ignore encore tout du sort des actes émanant des ministres de l'agriculture. Dans le domaine des échanges, les compétences envisagées sont inscrites dans un cadre très large, mais ces compétences sont uniquement permissives (tout pays membre peut demander l'examen d'un problème qui l'intéresse) et non pas impératives (le nouveau Comité des échanges n'aura pas, comme le Comité de direction des échanges de l'OECE, l'obligation de se saisir d'office de certains problèmes). En outre, et à moins d'indications contraires des ministres, il est à craindre que tous les actes commerciaux de l'OECE disparaissent sans appel.

C. Le mémorandum d'accord pour l'application de l'article 15 de la Convention (caducité automatique des actes de l'OECE)

Les conclusions auxquelles est parvenu le Comité préparatoire figurent dans son rapport sous forme de recommandations. L'approbation par les ministres de ce rapport, en d'autres termes, leur acceptation des recommandations, liera les représentants des pays membres dans le futur Conseil de l'OCDE. Une exception à cette règle est prévue dans le projet de mémorandum d'accord en faveur des Etats-Unis

et du Canada. Ceux-ci pourront se dégager des engagements qu'ils auront pris, s'ils s'y trouvent contraints par quelque accident sur le plan parlementaire, à condition toutefois de le notifier au Comité préparatoire dans les dix jours à compter du dépôt de l'instrument de ratification de la Convention.

IV. Appréciation du point de vue de la Suisse

A. Aspect politique

1. D'un point de vue général, la participation de plein droit des Etats-Unis et du Canada modifie l'équilibre de l'Organisation. Elle risque de lui donner un caractère politique et d'accentuer le rôle des grandes puissances. L'influence des trois Etats neutres, l'Autriche, la Suède et la Suisse, pourrait s'en trouver diminuée.

2. Du point de vue du droit de la neutralité, rien ne s'oppose à ce que nous fassions partie de la future OCDE. Il s'agit d'une Organisation qui a pour but d'encourager la coopération économique entre ses membres et avec des Etats tiers. Elle n'est dirigée contre aucun Etat ou groupe d'Etats. Bien que la plupart de ses membres appartiennent à l'OTAN, elle n'a aucun lien juridique avec une organisation politique ou militaire. Le projet de Convention ne comporte pas d'obligations qui, en temps de guerre, seraient contraires au droit de la neutralité. L'Organisation ne limite l'autonomie de ses membres en matière de politique économique que dans la mesure où ceux-ci donnent expressément leur accord. La position des petits Etats est sauvegardée par le principe de l'unanimité. En cas de nécessité, la Suisse aurait d'ailleurs la faculté de se retirer de l'Organisation.

3. Du point de vue de notre politique de neutralité, notre participation à l'OCDE ne devrait pas avoir pour effet de diminuer la confiance que les autres Etats placent en notre détermination de rester neutres, d'autant plus que tous les efforts ont été faits pour conserver à la nouvelle Organisation un caractère exclusivement économique et que toutes précautions ont été prises pour assurer la continuité avec l'OECE.

4. En ce qui concerne l'aide aux pays en voie de développement envisagée dans le cadre de l'OCDE, il pourrait y avoir des inconvénients ou même des dangers à nous trouver associés directement ou indirectement à un groupe restreint composé exclusivement d'Etats industrialisés, dont les anciennes puissances coloniales. Cette question mérite la plus grande attention. Le statut spécial du Comité, les formules proposées par la délégation suisse pour dégager la responsabilité de l'Organisation en tant que telle sont autant de précautions utiles. Notre participation éventuelle au Comité devra être examinée du point de vue des conséquences qu'elle pourrait avoir sur nos relations avec les pays sous-développés.

5. Une décision de nous abstenir ne serait pas conforme à la ligne de notre politique de solidarité et de participation à tout

effort tendant à encourager la coopération européenne sur le plan le plus large possible. Une abstention de notre part serait un acte d'isolement qui risquerait d'être mal compris par l'opinion publique de notre pays.

B. Aspect économique

1. Appréciation statique

Sur la base des travaux du Comité préparatoire, on peut apprécier comme suit les conséquences de la participation ou de la non-participation de la Suisse à la nouvelle Organisation:

L'abstention de la Suisse n'entraînerait pour elle, à vues humaines, aucun inconvénient majeur. Les conséquences les plus marquées concerneraient notre participation à l'Agence européenne pour l'énergie nucléaire, à la législation sur les transactions invisibles et aux discussions, dans le cadre du Comité des échanges, du problème des relations entre les Six et les Sept. Sur ce dernier point d'ailleurs, il est possible ou peut-être probable que les solutions au problème de la division économique de l'Europe soient trouvées non pas au sein de l'OCDE, mais dans le cadre d'une conférence intergouvernementale ad hoc.

A l'inverse, dans l'état actuel des choses, la participation à l'OCDE n'assurera vraisemblablement pas à la Suisse des avantages vitaux. Il est en effet probable que la nouvelle Organisation, malgré les pouvoirs de décision qui lui seront conservés, aura en réalité un caractère consultatif beaucoup plus marqué que l'OECE. Ces consultations - qui ne se concrétiseraient pas par des décisions - seront loin de nous offrir les mêmes avantages que le système de l'OECE, notamment en ce qui concerne la discipline en matière d'échanges et de paiements à laquelle s'étaient soumis les pays membres de l'OECE.

2. Appréciation dynamique

Pour porter une appréciation dynamique, il faut tenir compte non seulement de l'extension que pourrait prendre l'aide aux pays en voie de développement, mais aussi des tâches potentielles de la nouvelle Organisation dans les secteurs d'activité traditionnels de l'OECE. Or il apparaît que, tant dans les domaines économique, financier, commercial, scientifique, technique, etc., les possibilités de coopération sont plus grandes que jamais et que la nécessité n'en a jamais été plus vivement ressentie.

L'OCDE en recueillera-t-elle le bénéfice? Y aura-t-il une place pour cette Organisation mi-régionale, mi-universelle? L'élargissement de sa participation ne se fera-t-il pas au détriment de sa cohésion et, par suite, de son efficacité? Voilà les questions auxquelles il faudrait pouvoir répondre pour porter, en toute connaissance de cause, un jugement sur la nouvelle Organisation.

C. Conclusion

Malgré le manque d'éclat de la nouvelle Convention, les incertitudes quant aux domaines d'action réels de l'OCDE, quant aux pos-

- 7 -

sibilités effectives de collaboration des Etats-Unis et du Canada, quant à l'efficacité de l'organisme envisagé; malgré aussi les risques d'orientation politique que pourrait recéler l'OCDE, la balance devrait pencher en faveur de la participation de la Suisse.

- a) L'abstention de la Suisse ferait immédiatement apparaître qu'à nos yeux la continuité des activités de l'OECE ne sera pas assurée, qu'une rupture est intervenue et que l'Organisation a irrémédiablement changé de caractère. En particulier, l'abstention d'un Etat neutre pourrait avoir des implications politiques. Ce qui n'est encore qu'un risque ou un danger serait d'emblée considéré comme une réalité.
- b) Les négociations sur la réforme de l'OECE ont fait apparaître, avec une vigueur qui a parfois surpris, la solidarité des petits pays. Cette solidarité peut continuer de jouer et aider les petits pays à faire prévaloir leurs vues et leurs conceptions à l'égard des grandes puissances.
- c) En attendant qu'une solution ait pu être trouvée au problème de la division économique de l'Europe, il est nécessaire de maintenir entre les Six et les Sept et les autres pays européens toute la coopération économique possible. Seule une organisation comme l'OCDE, à laquelle participeront tous les pays européens, peut permettre cette coopération.
- d) L'OECE a développé un système nouveau de diplomatie économique qui, réalisant l'unité d'action, l'unité de temps et l'unité de lieu pour les échanges de vues entre pays, permet de compléter les efforts de la diplomatie classique. Le maintien d'un tel forum se justifie donc en partie pour des raisons essentiellement techniques.
- e) Enfin, on peut aussi espérer que les activités qualifiées ci-dessus de potentielles deviendront des réalités utiles. Il n'est pas non plus exclu que l'OCDE puisse un jour apparaître comme l'organisation la plus propre à promouvoir la coopération économique entre pays européens et américains, de préférence, par exemple, au GATT dont le nombre des membres s'accroît sans cesse.

Ce sont les considérations ci-dessus qui nous conduisent à recommander au Conseil fédéral le principe de la participation de la Suisse à la nouvelle Organisation. D'ailleurs, une décision définitive à cet égard n'est pas encore nécessaire. La Convention sera signée à la réunion ministérielle des 13 et 14 décembre 1960, mais ensuite les pays signataires disposeront d'un délai de deux ans pour ratifier leur participation.

V. Position de la Suisse à la réunion ministérielle des 13 et 14 décembre 1960

Lors de la séance au cours de laquelle la Suisse sera appelée à approuver le projet de Convention ainsi que le rapport du Comité préparatoire, il sera nécessaire d'avoir notamment égard aux points suivants:

1. Neutralité

Il ne serait pas indispensable qu'en signant la Convention, la Suisse fasse une réserve concernant sa neutralité. Il pourrait toutefois être utile que la délégation suisse présente une déclaration générale à ce sujet. Cette déclaration pourrait reprendre l'essentiel des réserves qui avaient été mentionnées dans notre acceptation de participer aux travaux de la conférence de 1947, dont le but était de créer une Organisation européenne de coopération économique.

2. Comité d'aide au développement

Dans ce même ordre d'idée, la délégation suisse pourrait relever une nouvelle fois qu'en ce qui concerne le Comité d'aide au développement, qui jouira d'un statut spécial et d'une grande indépendance d'action, il n'engage l'Organisation qu'avec l'approbation expresse du Conseil. La question de notre participation éventuelle à ce Comité reste réservée.

3. Questions commerciales

Les solutions auxquelles est parvenu le Comité préparatoire dans le domaine commercial ne correspondent guère aux thèses défendues par la Suisse. En particulier, le Comité préparatoire n'a pu recommander le maintien d'aucun acte de l'OECE dans ce secteur. Tout au plus est-on convenu de reprendre la discussion au sein du futur Comité des échanges sur l'usage qu'il pourrait être fait des anciens actes de l'OECE.

Le sens des interventions suisses dans ce domaine pourrait être de souligner que l'acceptation des recommandations du Comité préparatoire ne signifie pas renoncement aux thèses défendues par notre pays, celui-ci se réservant de les reprendre lorsque l'OCDE entrera en vigueur. Dans cette perspective, il serait souhaitable que les ministres participant à la conférence puissent préjuger favorablement le travail du Comité futur des échanges en spécifiant, par exemple, que ce Comité devra s'efforcer d'adapter la substance des actes de l'OECE aux objectifs de la nouvelle Organisation.

4. Textes authentiques de la Convention

La délégation allemande a soumis au Comité préparatoire une proposition tendant à ce qu'un texte officiel allemand de la Convention soit établi et signé par la conférence des ministres. Cette demande en a provoqué d'autres semblables de la part de pays de langues italienne, espagnole et néerlandaise. Nous sommes d'avis qu'il conviendrait d'appuyer la proposition allemande. A cet effet, nous nous sommes déclarés prêts à collaborer à l'établissement d'une telle traduction.

En conclusion, nous vous

p r o p o s o n s

1. d'approuver le présent rapport à titre d'instructions pour la délégation suisse à la conférence ministérielle des 13 et 14 décembre 1960 à Paris;

- 9 -

2. d'autoriser la délégation suisse à signer le texte de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques;

3. de fixer comme suit la composition de la délégation suisse:

M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre, Président de la Confédération

.....

M. l'Ambassadeur Agostino Soldati, Chef de la Délégation suisse près l'OECE à Paris

M. Pierre Languetin, Chef du Secrétariat de la Division du commerce qui pourront se faire accompagner des personnes dont ils désireraient s'assurer le concours.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

sig. Petitpierre

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

sig. Wahlen