



Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

HANDELSABTEILUNG

Département fédéral de l'économie publique

DIVISION DU COMMERCE

Berne, le 15 décembre 1960

A toutes les missions diplomatiques

Circularaire No 26

EE. 552

Réorganisation de l'OECE,
signature de la Convention OCDE

MI	62 BF		
16.12	3.2		
Visa	5/7		7
EPD	18.12.60		15
S.C.41.770.1.			

l'Ambassadeur,
Monsieur le Ministre,
le Consul,

La Convention instituant l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) a été signée le 14 décembre à Paris par les ministres représentant les 18 pays membres de l'OECE, les Etats-Unis et le Canada.

Cette Convention entrera en vigueur soit avant le 30 septembre 1961 si tous les signataires la ratifient, soit après le 30 septembre 1961 - mais au plus tard le 14 décembre 1962 - dès que quinze signataires au moins l'auront ratifiée.

Les signataires n'ayant pas déposé leurs instruments de ratification au moment de l'entrée en vigueur de la Convention pourront cependant participer aux activités de l'Organisation dans des conditions à déterminer.

La Convention relative à l'OECE cessera, pour sa part, d'avoir effet à l'égard de ses signataires dès l'entrée en vigueur de la Convention instituant l'OCDE.

I

Historique

Les négociations qui viennent de se terminer par la signature de la Convention instituant l'OCDE avaient débuté le 14 janvier 1960, date à laquelle les 18 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 et ont chargé un groupe de quatre personnes de faire des propositions à cet effet.

Le groupe des Quatre a présenté son rapport et un projet de Convention à fin avril 1960 (n/circ. No 15 du 2 mai). Au titre des

*) Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie.



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 (n/circ. No 18 du 30 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 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 revision de ces actes interviendrait 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 un Comité préparatoire de parfaire la revision des actes, de définir la structure de la nouvelle Organisation et de mettre au point le texte final de la Convention. Le rapport établi par le Comité préparatoire, en exécution de son mandat, a été présenté aux ministres lors de la Conférence ministérielle qui s'est terminée le 14 décembre par la signature de la Convention instituant l'OCDE. Ce rapport est analysé dans la partie III de la présente circulaire.

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

- 3 -

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, voyaient 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 réformeA. 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 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.

Dans l'ensemble, il est regrettable que le projet de Convention relative à l'OCDE ne tienne pas mieux 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.

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

B. Le rapport du Comité préparatoire

L'analyse du rapport du Comité préparatoire permet 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):

- 5 -

- 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 autres 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, il est à craindre que tous les actes commerciaux de l'OECE disparaissent sans appel. En effet le Comité préparatoire n'a pas pu recommander le maintien d'aucun acte de l'OECE dans ce secteur. Tout au plus a-t-il suggéré de reprendre la discussion au sein du futur Comité des échanges sur l'usage qui pourrait être fait de ces actes.

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

Le rapport du Comité préparatoire a été approuvé par les ministres. Les recommandations contenues dans ce rapport lieront, en conséquence, les représentants des pays membres dans le futur Conseil de l'OCDE. Une exception à cette règle en faveur des Etats-Unis et du Canada est prévue dans un mémorandum d'accord qui a été signé en même temps que la Convention. 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'ac-

centuer 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 l'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 à'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 et acceptées par ses partenaires 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 paiement 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 possibilités 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.

- 8 -

- 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'OCDE 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.

La signature de la Convention n'a pas de valeur définitive au sujet de la participation de notre pays à l'OCDE. La Convention devra être soumise au Parlement. Nous disposerons d'un délai de deux ans pour déposer les instruments de ratification.

V

La réunion ministérielle du 13 décembre

Les questions que les ministres devaient encore régler étaient mineures, exception faite de celles qui avaient trait à l'un des paragraphes du rapport du Comité préparatoire concernant les activités commerciales. Sur ce point une amélioration a pu être apportée aux directives qui guideront les activités du futur Comité des échanges. Ce Comité devra examiner dans quelle mesure et sous quelle forme devrait être repris le contenu de certaines dispositions de l'OECE, notamment de celles qui concernent les difficultés de balance des paiements. Les ministres se sont prononcés à cet égard en faveur du recours, dans la nouvelle Organisation, aux méthodes de coopération qui ont fait le succès de l'OECE.

Lorsque la Suisse a accepté de participer à la Conférence de Paris du 12 juillet 1947 pour la création du Comité de coopération économique européenne qui devait lui-même donner naissance à l'OECE, elle avait fait les trois réserves suivantes:

1. Il va de soi que la Suisse ne prendra aucun engagement qui serait incompatible avec son statut traditionnel de neutralité.

- 9 -

2. Les résolutions de la Conférence, qui affecteraient l'économie suisse, ne pourront devenir obligatoires à l'égard de la Confédération que d'entente avec elle.
3. La Suisse se réserve la liberté de maintenir les accords commerciaux qu'elle a conclus avec les Etats européens qui ne participeront pas aux travaux de la Conférence, et d'en conclure de nouveaux.

A la réunion ministérielle du 13 décembre 1960, le Chef de la délégation suisse, M. Max Petitpierre Président de la Confédération, a rappelé l'existence de ces réserves et a demandé, dans la même ligne et dans le même esprit, l'inscription au procès-verbal d'une déclaration dont la substance est la suivante: "La Suisse ne prend ni ne prendra aucun engagement qui serait incompatible avec son statut traditionnel de neutralité et en particulier qui limiterait sa liberté économique vis-à-vis des pays tiers."

l'Ambassadeur,
Veuillez, Monsieur le Ministre, agréer l'assurance de
le Consul,
notre haute considération.

DIVISION DU COMMERCE

Secrétariat

