

FEUILLE FÉDÉRALE

113^e année

Berne, le 18 mai 1961

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 30 francs par an;
16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

8246

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la participation de la Suisse à l'Organisation de coopération et de développement économiques

(Du 5 mai 1961)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre la convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui, lorsqu'elle entrera en vigueur, se substituera à la convention de coopération économique européenne du 16 avril 1948.

La nouvelle convention a été signée à Paris le 14 décembre 1960 par les dix-huit Etats membres de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) (République fédérale d'Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie), ainsi que par les Etats-Unis et le Canada, jusqu'ici membres associés.

I. ORIGINE ET MOTIFS DE LA RÉFORME DE L'OECE

A. La réalisation des objectifs de l'OECE

Deux ans après la fin des hostilités, les conséquences des destructions et des dislocations dues à la seconde guerre mondiale se faisaient encore cruellement sentir dans la majorité des pays européens. La réduction de leurs exportations et la diminution des recettes qu'ils tiraient traditionnellement des services (transports maritimes, assurances, tourisme, etc.) et des investissements à l'étranger ne leur permettaient plus de s'assurer les importations accrues de biens de consommation et d'équipement qui leur étaient nécessaires. En outre, l'hiver particulièrement rigoureux de 1946/1947 avait augmenté les besoins en combustibles et sérieusement compromis les récoltes



de différentes régions européennes. L'Europe était obligée d'importer en plus grandes quantités qu'auparavant des denrées alimentaires pour sa population, ainsi que des matières premières pour ses industries; ses réserves de devises s'épuisaient rapidement. Le commerce intra-européen, qui avait toujours joué un rôle important dans l'économie des pays du continent, était réduit au minimum par des restrictions de toutes sortes. Pour éviter une catastrophe économique qui aurait pu avoir de sérieuses répercussions sociales et politiques, l'Europe avait besoin d'une aide extérieure.

En juin 1947, le général Marshall, alors secrétaire d'Etat, proposa que les Etats-Unis contribuassent à un plan de relèvement économique de l'Europe. Son offre était dictée à la fois par le désir d'aider les pays européens à surmonter leurs difficultés et par l'intérêt des Etats-Unis à prévenir une aggravation de la situation. Depuis la fin de la guerre, les Etats-Unis avaient déjà accordé une aide considérable à certains pays européens soit par l'intermédiaire de l'UNRRA (*United Nations Rehabilitation and Reconstruction Agency*), soit par des crédits importants ou des dons. La proposition du secrétaire d'Etat Marshall dans le discours célèbre qu'il fit à l'université de Harvard différait des précédentes initiatives des Etats-Unis car elle s'adressait à tous les pays qui seraient disposés à participer à l'œuvre de reconstruction européenne; les Etats-Unis subordonnaient l'octroi de leur aide à la condition que les pays européens coopèrent pour résoudre leurs problèmes. Ils leur laissaient le soin d'établir un programme commun.

C'est à la suite du discours de Harvard que les ministres des affaires étrangères de France et de Grande-Bretagne convoquèrent une conférence à Paris. Seize pays, dont la Suisse, bien qu'elle n'eût pas besoin de l'aide financière des Etats-Unis acceptèrent d'y participer. Le comité de coopération économique européenne créé par cette conférence établit un plan commun de redressement économique. Le 16 avril 1948, les seize pays signèrent la convention de coopération économique européenne créant l'OECE. Par cette convention, les Etats membres s'engageaient à favoriser le développement de leur production nationale, à éliminer les obstacles aux échanges et à assurer la stabilité financière et le plein emploi. Quelques jours auparavant, le Congrès des Etats-Unis avait adopté la loi de coopération économique. Elle prévoyait l'octroi pendant quatre ans d'une aide importante en vue du relèvement économique de l'Europe.

Très rapidement, l'activité de l'OECE déborda l'une des tâches initiales qui lui avaient été assignées, à savoir la répartition de l'aide Marshall, pour toucher à tout ce qui concerne les relations intra-européennes dans les domaines économique, commercial et financier. Sous l'effet de cette aide, qui, de 1949 à 1952, s'éleva à plus de 14 milliards de dollars et grâce à la multilatéralisation des paiements intra-européens qui devait permettre à l'Union européenne de paiements d'assurer le règlement des soldes bilatéraux mensuels pour un montant de 46 milliards de dollars à raison de 70 pour cent

par des compensations, 23 pour cent par des versements en or et de 6 pour cent par des prêts, l'Organisation devint en peu d'années le centre de coordination qui assura l'assainissement et le relèvement de l'économie européenne. Il n'est pas exagéré de dire que cette entreprise de coopération européenne connut un succès sans précédent. Grâce aux efforts de chaque pays, grâce aussi à l'aide du peuple américain, l'Europe se redressa en quelques années dans un élan qui force l'admiration.

L'objectif premier, qui était d'assurer aussi rapidement que possible un redressement général de l'Europe, fut atteint très tôt et vite dépassé. Alors qu'en 1948 le produit national brut des pays membres de l'OECE était de 153,5 milliards de dollars — soit un montant inférieur au niveau d'avant-guerre —, il avait atteint 275,9 milliards de dollars en 1959, ce qui représente une augmentation d'environ 80 pour cent (compte tenu de l'évolution des prix et des taux de change, cet accroissement serait de 70%) (1). Il est évident que le taux de progression varie de pays à pays et entre les divers secteurs de l'économie. Il n'en représente pas moins un progrès remarquable. A la période de reconstruction proprement dite succéda rapidement une période d'expansion qui donna aux peuples d'Europe occidentale un niveau de prospérité encore jamais atteint.

Dans le domaine commercial, l'OECE se fixa pour objectif une libération aussi complète que possible des échanges et des opérations invisibles entre les pays membres, qui devait préluder à la libération sur le plan mondial. L'abolition progressive des contingents fut entreprise dès septembre 1949. Une décision du conseil de l'Organisation fixa à 50 pour cent le taux de libération des échanges à appliquer par les pays membres. Ce taux fut porté à 60 pour cent en 1950 et à 75 pour cent en 1951. En janvier 1955, le conseil prit l'initiative de relever une fois encore les pourcentages de libération et mit en vigueur, en novembre 1955, une décision portant à 90 pour cent globalement et à 75 pour cent par catégorie (matières premières, produits manufacturés, denrées alimentaires et produits d'alimentation animale) les taux de libération à appliquer par les pays membres à leurs importations privées.

L'effort entrepris par l'Organisation dans le secteur commercial fut sanctionné par l'adoption, le 8 août 1950, du code de la libération des échanges. Modifié à diverses reprises par la suite, ce code fixait les normes et les pourcentages de libération des échanges et réglementait l'application des restrictions quantitatives. Dans l'ensemble, les progrès furent réguliers bien que certains pays n'eussent pas toujours été en mesure de respecter pleinement les dispositions du code en raison notamment de l'insuffisance de leurs réserves monétaires ou des déséquilibres de leurs balances des paiements. Pour sa part, la Suisse put se prévaloir d'une clause de sauvegarde

(1) Ces chiffres n'incluent pas l'Espagne qui est devenue membre de l'Organisation en 1959.

pour se dispenser de l'obligation de libérer 75 pour cent au minimum de ses importations privées de produits agricoles. Son taux de libération s'établit pour ce secteur à 67,8 pour cent. Pour la différence, elle put faire admettre le système des trois phases appliqué aux importations de certains fruits et légumes comme mesure d'assouplissement des restrictions quantitatives.

L'efficacité des efforts de l'Organisation en matière de libération des échanges se reflète dans le développement considérable du commerce intra-européen au cours des douze dernières années. En 1948, les exportations des pays membres à destination des autres pays de l'OECE se montaient à 7,9 milliards de dollars. En 1959, le chiffre correspondant était de 22,9 milliards de dollars, ce qui représentait une augmentation de 189 pour cent.

L'OECE chercha également à éliminer ou à assouplir les restrictions imposées par les pays membres à la conclusion des transactions dites « invisibles » ou aux transferts financiers. Des dispositions spéciales furent introduites dans le code de la libération ainsi que dans la liste des opérations invisibles et des transferts relatifs à ces opérations : assurances, tourisme, dividendes, salaires et honoraires, transports, etc. Grâce aux décisions de l'OECE, ces opérations et ces transferts purent se développer rapidement. L'essor du tourisme fut particulièrement remarquable.

Une progression aussi rapide dans le domaine du commerce et des transferts financiers n'eût pas été possible si l'OECE n'était pas parvenue, dans le domaine des paiements, à éliminer les régimes bilatéraux. Après la conclusion des deux accords de paiements de 1948 et de 1949, l'OECE franchit en septembre 1950 un pas décisif vers un régime multilatéral en établissant l'Union européenne de paiements. Par la compensation multilatérale des soldes bilatéraux résultant du règlement financier des échanges et des opérations invisibles entre pays membres, par le règlement (sous forme de transferts d'or ou d'ouverture automatique de crédits) des soldes nets de chaque pays membre à l'égard de tous ses partenaires, le système de l'Union européenne de paiements introduisit en Europe occidentale une vraie transférabilité régionale des monnaies qui facilita grandement la suppression des pratiques bilatérales en matière commerciale et financière. L'Union européenne de paiements rendit aussi possible la reprise de l'arbitrage entre les marchés des changes, contribuant ainsi à la suppression progressive des mesures de contrôle des changes et favorisant la libération des mouvements de capitaux.

La libération des échanges intra-européens et l'Union européenne de paiements étaient conçues comme des étapes intermédiaires. En matière de libération des échanges de marchandises et des opérations invisibles, l'action de l'OECE a ouvert la voie vers une libération progressive sur le plan mondial. En ce qui concerne les importations de la zone dollar, les principaux pays de l'OECE avaient dépassé, en 1960, un taux de libération de 90 pour cent. En matière de paiements, l'Union européenne de paiements devait

rendre possible et accélérer l'instauration de la convertibilité générale des monnaies. En fait, l'OECE étudia dès 1953 les mesures à prendre dans une telle éventualité. Ses travaux amenèrent le conseil à adopter en août 1955 l'accord monétaire européen, qui entra en vigueur à fin 1958, date à laquelle la plupart des pays européens instituèrent la convertibilité de leurs monnaies. Par rapport à l'Union européenne de paiements les caractéristiques de cet accord sont, d'une part, que les crédits ne sont plus accordés automatiquement, mais octroyés de cas en cas pour une période n'excédant pas deux ans et, d'autre part, que le recours au système de compensation est facultatif. Jusqu'à maintenant, la plus grande partie des paiements intra-européens se sont effectués sur le marché libre des devises.

Parallèlement à ces activités, la coopération intergouvernementale au sein de l'OECE s'étendit à des domaines variés, tels que l'agriculture, l'énergie, le tourisme, la productivité, la main-d'œuvre, les transports. Les Etats membres créèrent notamment l'agence européenne de productivité, l'agence européenne pour l'énergie nucléaire ainsi que de nombreux comités «verticaux» spécialisés dans certaines branches particulières de l'activité économique. Rappelons également les activités de l'OECE pendant la guerre de Corée et la crise de Suez pour assurer l'approvisionnement des pays européens en matières premières.

B. L'universalisme économique et l'intégration européenne

L'accroissement des réserves en or et en devises intervenu depuis l'automne 1957 à la faveur d'une conjoncture particulièrement favorable, le renforcement indirect des réserves qu'implique le relèvement des quotes-parts décidé par le fonds monétaire international, enfin l'opération d'assainissement monétaire et de stabilisation économique décidée par le gouvernement français permirent, à la fin de 1958, aux principaux pays membres de rétablir la convertibilité en faveur des non-résidents. Cela devait logiquement entraîner un élargissement du champ d'application des mesures de libération intra-européennes. Le passage à un régime de convertibilité postule en effet, en vertu des obligations internationales, l'élimination de la discrimination dans le domaine commercial et financier et contraint les pays membres à dépasser leurs objectifs régionaux pour satisfaire aux engagements mondiaux contractés antérieurement. En outre, au système régional du règlement centralisé des soldes financiers et de l'octroi automatique de crédits, se substitua un régime mondial de compensation et de règlement s'appuyant sur le jeu normal du marché des changes. Le rôle du fonds monétaire international en matière de paiements et de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en matière d'échanges en fut accru; celui de l'OECE en revanche s'en trouva limité.

Parallèlement au retour à un système universel d'échanges et de paiements, le mouvement d'intégration économique de l'Europe se poursuivait.

L'élimination des contingents avait redonné aux droits de douane une importance de premier plan. Les efforts de l'OECE en vue d'établir un grand marché libéré de toutes entraves en Europe — assurant ainsi une division du travail plus poussée et une utilisation plus rationnelle des ressources — ne pouvaient produire tous leurs effets sans une élimination ou une réduction substantielle des droits de douane. Divers plans avaient été présentés à cet effet soit dans le cadre de l'accord général (plan Pfimlin), soit dans le cadre de l'OECE. Certains d'entre eux étaient encore à l'étude lorsque les six pays qui avaient institué la Communauté européenne du charbon et de l'acier décidèrent en juin 1955, à Messine, d'engager des négociations en vue de la formation d'une union économique et douanière. Ces négociations aboutirent le 25 mars 1957 à la signature des traités de Rome établissant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique.

En juillet 1956, le secrétaire général de l'OECE proposa que l'Organisation étudie les possibilités d'établir, parallèlement au marché commun prévu par les Six, une zone européenne de libre-échange englobant tous les membres de l'Organisation. Cette proposition, qui était dans la logique de la coopération intra-européenne, fut acceptée par tous les pays membres. Les négociations qui s'ensuivirent de fin 1956 à fin 1958, dans les conditions décrites dans notre message du 5 février 1960 sur la participation de la Suisse à l'Association européenne de libre-échange n'aboutirent cependant pas. Leur échec ne permit pas à l'OECE de développer ses activités dans cette voie nouvelle.

Ainsi donc l'OECE se trouvait au centre de deux mouvements sens contraire: le mouvement universaliste, déclenché par la convertibilité, et le mouvement régionaliste, auquel la création de la Communauté économique européenne puis de l'Association européenne de libre-échange donnait une impulsion nouvelle. L'OECE était de ce fait menacée d'écartèlement.

C. Les tâches nouvelles

Depuis la création de l'OECE, l'évolution de la situation économique et politique avait donné à certaines de ses tâches une importance grandissante et en avait fait apparaître de nouvelles. Au besoin de reconstruction, qui inspirait la convention de 1948, se substituait la nécessité d'accroître vigoureusement le rythme de l'expansion économique et de stimuler les progrès scientifiques et techniques. Aux tâches concernant essentiellement les Etats membres venait s'ajouter le problème de l'aide aux pays en voie de développement, dont la solution était devenue encore plus urgente par suite de la création de nouveaux Etats.

Pour atteindre ces objectifs nouveaux, la participation des Etats-Unis et du Canada était indispensable. En effet, l'énormité des ressources à consacrer au développement et à l'expansion économiques dans le monde

était telle que les nations les plus industrialisées se trouvaient contraintes, sous peine de disposer leurs ressources ou d'en compromettre l'utilisation rationnelle, de coordonner leur action.

* * *

En résumé, l'OECE avait atteint ses objectifs initiaux en matière d'échanges et de paiements et contribué à ramener la prospérité dans notre continent. Par suite de l'échec des négociations sur une zone européenne de libre-échange, elle était momentanément privée de la possibilité de participer à l'intégration économique de l'Europe. Ses attributions étaient battues en brèche à la fois par les organisations mondiales et les institutions créées en vue de l'intégration européenne. Son existence dépendait dès lors des tâches nouvelles qui lui seraient confiées.

Repenser l'OECE ne signifiait pas que cette organisation eût épuisé ses possibilités ni qu'elle dût renier son passé. Elle était devenue pour ses membres à la fois un organe permanent de coopération intergouvernementale doté d'un pouvoir de décision, un centre recueillant et diffusant l'information internationale dans de nombreux domaines de l'économie et de la science et un organisme de consultation et d'arbitrage. Mais surtout au-delà des techniques de coopération en matière économique, l'OECE avait introduit dans les relations entre pays membres — et ce n'était pas là son moindre mérite — un mode nouveau de penser et d'agir, fait de compréhension réciproque et de respect des particularités nationales. Le libéralisme économique, provisoirement régional dans son application, coïncidait en particulier avec la philosophie économique de la Suisse et avec son sentiment de solidarité européenne sans être en opposition avec l'universalité de sa politique commerciale. La structure de l'OECE elle-même convenait particulièrement bien aux exigences de son statut politique.

C'est pourquoi la Suisse, tout en acceptant l'idée d'une réorganisation de l'OECE, s'est efforcée de tenir compte des expériences qui en avaient fait la force et le succès, en vue d'assurer la continuité entre l'ancienne et la nouvelle Organisation.

II. LES NÉGOCIATIONS SUR LA RÉFORME DE L'OECE

A. L'initiative des « Quatre grands occidentaux »

Les négociations qui ont abouti à la signature de la convention créant l'OCDE ont été déclenchées par une initiative des chefs d'État et de gouvernement de la France, des États-Unis, de la République fédérale d'Allemagne et du Royaume-Uni. L'idée de remanier l'OECE était en effet implicitement contenue dans le communiqué que les « Quatre grands occidentaux » avaient publié le 21 décembre 1959 à l'issue d'une réunion au cours de laquelle

ils avaient notamment examiné les problèmes économiques qui se posaient au monde occidental. En voici le texte:

Les chefs d'Etat et de gouvernement se sont entretenus des importantes modifications qui se sont produites dans la situation économique internationale. Reconnaisant les grands progrès économiques réalisés par l'Europe occidentale, ils ont convenu que, pratiquement, tous les pays industrialisés du monde libre sont maintenant en état de consacrer, dans une mesure accrue, leurs énergies à des tâches nouvelles et importantes de coopération qui auraient pour objet:

- a. De favoriser le développement des pays moins développés et
- b. 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.

A leur avis, ces principes de coopération devraient aussi régir les discussions relatives aux problèmes commerciaux découlant de l'existence d'organisations économiques régionales européennes qui sont ou seront établies dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, telles que la Communauté économique européenne et l'Association européenne de libre-échange. Leurs relations, tant entre elles qu'avec les autres pays, devraient être discutées dans cet esprit.

Les chefs d'Etat et de gouvernement, reconnaissant que les méthodes nécessaires pour mettre en œuvre ces principes exigent une étude très poussée, sont convenus de convoquer une réunion officielle qui se tiendra à Paris dans un proche avenir. Ils proposent que les pays et organisations siégeant au comité exécutif de l'OECE et les gouvernements dont les ressortissants sont membres du comité de direction des échanges de l'OECE soient représentés à cette réunion.

Il est suggéré que l'un des objectifs de cette réunion serait d'examiner dans quelle mesure il est besoin de consultations constantes et quelles méthodes peuvent être employées pour traiter les problèmes ci-dessus mentionnés.

B. Les conférences économiques occidentales de janvier 1960

Répondant à l'invitation que le gouvernement français leur avait adressée quelques jours après la publication du communiqué des « Quatre grands », les représentants d'un certain nombre de pays européens, des Etats-Unis et du Canada, se réunirent à Paris les 12 et 13 janvier pour étudier les questions soulevées dans ce communiqué. Sur proposition du délégué des Etats-Unis, les discussions se concentrèrent sur les mesures à prendre en vue de faciliter l'examen de trois problèmes essentiels, à savoir la réforme de l'OECE, les relations commerciales intra-européennes et l'aide aux pays en voie de développement économique. Elles conduisirent à l'adoption de trois résolutions qui furent approuvées le 14 janvier 1960 par une conférence ministérielle à laquelle participaient les vingt gouvernements membres et associés de l'OECE ainsi que la commission de la Communauté économique européenne. Les dispositions suivantes furent prises en application de ces résolutions:

- a. Un groupe de quatre experts indépendants fut chargé de faire des propositions en vue d'améliorer et de transformer l'OECE et de déter-

miner celles des fonctions assumées par cette Organisation qui devraient continuer à faire l'objet d'une coopération économique internationale sous l'égide de l'Organisation rénovée.

- b. En attendant que la nouvelle Organisation puisse fonctionner, les vingt gouvernements membres et associés de l'OECE ainsi que la commission de la Communauté économique européenne décidèrent de constituer un comité des questions commerciales chargé d'examiner par priorité les problèmes commerciaux résultant de l'existence de la Communauté économique européenne et de l'Association européenne de libre-échange, compte tenu des intérêts des pays tiers et des principes et obligations de l'accord général.
- c. Huit gouvernements — République fédérale d'Allemagne, Belgique, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Portugal et Royaume-Uni auxquels vinrent se joindre ultérieurement les Pays-Bas et le Japon (non membre de l'OECE) — ainsi que la Communauté économique européenne instituèrent entre eux un groupe d'aide au développement en vue de discuter des divers aspects de la coopération dans le domaine de l'aide aux pays en voie de développement. Il fut convenu que ce groupe pourrait inviter d'autres pays exportateurs de capitaux à participer à ses travaux.

C. Les étapes de la négociation

Les problèmes posés par la réforme de l'OECE furent examinés en premier lieu par un groupe de quatre experts, auquel tous les gouvernements intéressés, ainsi que les dirigeants ou représentants d'un certain nombre d'organisations internationales, avaient communiqué leur manière de voir.

Le rapport du groupe des « Quatre », intitulé « Une Organisation économique rénovée » fut soumis à une conférence de hauts fonctionnaires qui s'est tenue à Paris les 24 et 25 mai 1960. Sur plusieurs points fondamentaux, les suggestions du groupe ne correspondaient pas aux vues de la Suisse. C'est pourquoi elle fut amenée à soumettre à ses partenaires un contre-projet de convention, lequel, comme le projet du groupe des « Quatre », fut pris en considération lors des négociations qui s'engagèrent à l'issue de cette conférence dans un groupe de travail plénier.

Les 22 et 23 juillet 1960, les ministres des vingt pays se réunirent à nouveau pour faire le point après la première phase de négociations. Ils instituèrent à cette occasion un comité préparatoire qui fut chargé de poursuivre, sur la base de directives nouvelles, les travaux sur la réforme de l'OECE. Les ministres convinrent par ailleurs de placer ce comité sous la présidence de M. Thorkil Kristensen, de nationalité danoise, qu'ils venaient de nommer — en remplacement de M. René Sergent — secrétaire général de l'OECE et secrétaire général désigné de l'Organisation rénovée.

Les 13 et 14 décembre 1960, les ministres des vingt pays se réunirent une dernière fois pour approuver le rapport établi par le comité préparatoire et signer la convention instituant l'OCDE

D. Les principaux points sur lesquels ont porté les négociations

Le groupe des « Quatre » avait présenté une analyse pertinente des incidences de l'évolution économique sur la coopération internationale. Ses propositions en matière d'expansion économique et d'aide aux pays en voie de développement ont d'emblée trouvé la faveur des pays membres. Mais ses conclusions quant aux tâches traditionnelles de l'OECE étaient décevantes. Elles eurent cependant le mérite, par les réactions assez vives qu'elles suscitèrent dans de nombreux pays, de mettre en lumière, dès le début des négociations, les points auxquels ces pays attachaient une grande importance, en particulier les compétences commerciales de la nouvelle Organisation, l'avenir des actes de l'OECE et les pouvoirs du conseil.

a. La coordination des politiques économiques

La plupart des pays membres et associés de l'OECE avaient relevé dans leurs mémorandums au groupe des « Quatre » qu'une des tâches primordiales de la nouvelle Organisation devait être de poursuivre et de renforcer l'activité de l'OECE en matière de coordination des politiques économiques. Par suite de leur interdépendance accrue, les économies nationales sont devenues plus sensibles aux fluctuations de la conjoncture internationale. L'unité des vues était par ailleurs complète quant à la nécessité d'assurer une expansion continue de l'économie et de l'emploi sans compromettre la stabilité monétaire, condition essentielle de la croissance régulière de l'économie mondiale. Aussi les négociations portèrent-elles principalement sur les moyens dont devrait disposer la nouvelle Organisation pour accomplir une tâche utile dans ce domaine. Il fut notamment convenu de maintenir, tout en les renforçant, les organes de l'OECE.

b. L'aide aux pays en voie de développement

L'OECE avait déjà pris des mesures d'aide technique en faveur des régions sous-développées des pays membres. Les négociations sur la réforme ont fait apparaître que les membres de l'OCDE étaient prêts non seulement à aller au-delà de ces mesures d'aide, mais aussi à étendre leur action aux pays non membres. Cette question a figuré au centre de la réforme, dont elle a été présentée comme une des justifications essentielles. Bien que l'aide aux pays en voie de développement constitue un des trois objectifs de l'OCDE, seules des dispositions institutionnelles, qui n'intéressent d'ailleurs pas l'ensemble des pays membres, ont été envisagées au cours des négociations. C'est ainsi qu'il fut convenu que le « groupe d'aide au développe-

ment» créé lors des conférences économiques occidentales serait constitué en un «comité d'aide au développement» qui fonctionnerait sous l'égide de la nouvelle Organisation.

c. Les compétences commerciales de la nouvelle Organisation

Le projet de convention soumis par le groupe des « Quatre » ne fixait aucun objectif propre à la nouvelle Organisation dans le domaine des échanges. Dans son rapport, le groupe déclarait à ce sujet que les problèmes de politique commerciale relèveraient sans aucun doute de la nouvelle Organisation mais qu'ils n'y seraient traités qu'en tant qu'éléments de la politique économique. Dans l'exercice de ses compétences commerciales, la nouvelle Organisation devrait se conformer aux principes de l'accord général.

Au cours des discussions, il apparut très tôt que le groupe des « Quatre » avait été largement au-devant des vues de ceux des pays qui, pour des raisons diverses, estimaient que l'action de la future Organisation dans le domaine commercial devait s'effacer devant celle des organisations de caractère mondial. Il était de l'avis que, vu le retour à la convertibilité externe des monnaies européennes, le code de la libération dans sa partie commerciale ainsi que les autres actes commerciaux de l'OECE étaient dépassés et devaient être abrogés dès l'entrée en vigueur de la nouvelle Organisation. Cette conception était partagée par les deux nouveaux membres, qui ne furent soutenus sur ce point que par une minorité de pays européens. La grande majorité de ceux-ci estimaient qu'il était possible d'adapter, sans difficultés majeures, le réseau de règles et d'obligations commerciales de l'OECE aux objectifs de la nouvelle Organisation.

L'affaiblissement du rôle de la nouvelle Organisation dans le domaine commercial, tel qu'il résultait des propositions du groupe des « Quatre », est une des raisons fondamentales pour lesquelles la Suisse présenta un contre-projet de convention donnant à la nouvelle Organisation des objectifs précis en matière d'échanges et fixant aux pays membres des obligations déterminées dans ce domaine. La Suisse, soutenue par la plupart des pays européens, estimait en effet qu'une organisation de coopération économique qui ne pouvait traiter des questions d'échange que d'une manière accessoire et subsidiaire risquait de manquer d'efficacité. Ses possibilités d'action et de décision sur tous les plans s'en trouveraient grandement affaiblies car elle ne pourrait influencer directement sur l'un des principaux éléments moteurs de la vie économique internationale.

Les pays qui avaient appuyé les propositions des « Quatre » finirent par accepter, lors de la réunion ministérielle des 22 et 23 juillet 1960, qu'un objectif commercial spécifique fût inséré dans la convention. Il fut décidé, au cours de la même réunion, que la nouvelle Organisation serait dotée d'un comité des échanges chargé de fonctions précises, notamment de poursuivre,

dès l'entrée en vigueur de la nouvelle Organisation, les travaux du comité des questions commerciales, qui avait été créé au cours des conférences économiques occidentales. Il fut en revanche convenu que les engagements de nature commerciale du code de la libération des échanges de l'OECE ne seraient pas reconduits dans l'OCDE.

d. L'avenir des actes de l'OECE

Le projet de convention des « Quatre » stipulait que les actes de l'OECE devaient être approuvés par le conseil de l'Organisation réformée pour être applicables après l'entrée en vigueur de la nouvelle Organisation. Cette disposition avait le grave défaut de laisser subsister de nombreuses inconnues quant à l'avenir des actes de l'OECE. En effet, ceux-ci seraient devenus automatiquement caducs dès l'entrée en activité de l'OCDE, et un vote à l'unanimité du conseil de cette Organisation aurait été nécessaire pour qu'ils soient remis en vigueur. L'opposition d'un seul pays aurait suffi pour faire échec à la reconduction d'un acte dans la nouvelle Organisation.

Le projet de convention présenté par la Suisse fixait à cet égard une procédure différente, à savoir que les actes en cause ainsi que les accords conclus sous l'égide de l'OECE resteraient en vigueur à moins d'une décision contraire du conseil de la nouvelle Organisation. Le projet prévoyait toutefois que les actes de l'OECE pourraient être modifiés par un protocole qui serait signé en même temps que la convention.

Au cours des négociations, plusieurs pays, dont la Suisse, relevèrent qu'ils ne seraient pas en mesure d'accepter, ne serait-ce qu'en principe, une nouvelle convention, sans être fixés sur le sort des actes de l'OECE. Aussi fut-il convenu, lors de la réunion ministérielle des 22 et 23 juillet 1960, qu'il devrait y avoir, au moment de la signature de la convention relative à l'OCDE, le maximum de certitude quant au traitement qui serait réservé par le conseil de la nouvelle Organisation aux actes de l'OECE, c'est-à-dire aux règles, principes, structures et organes qu'ils avaient institués.

Le principe de la caducité automatique des actes fut maintenu, mais les pays membres se mirent d'accord sur une procédure destinée à écarter les incertitudes qui en résultaient. Cette procédure consista, conformément aux suggestions de la Suisse, à passer en revue, au sein du comité préparatoire, l'ensemble de la législation de l'OECE, que celle-ci ait trait aux obligations des pays membres ou aux structures de l'OECE, en vue de déterminer, cas par cas, la décision qui devrait être prise par le conseil de la nouvelle Organisation. Il fut en outre décidé que les conclusions du comité préparatoire seraient soumises, lors de la signature de la convention, à l'approbation des ministres. Les pays signataires se trouveraient de ce fait formellement engagés à suivre, au sein du conseil de la nouvelle Organisation, les recommandations du comité préparatoire. Cette formule fit l'objet d'un mémorandum d'accord et d'une résolution dont il sera question plus loin.

Etant donné l'intérêt que la plupart des pays européens attachaient à ce que les principes, les règles et les méthodes qui avaient fait leur preuve dans l'OECE fussent sauvegardés dans l'OCDE, il n'est pas étonnant que le poids des négociations sur la réforme de l'OECE ait porté en définitive beaucoup plus sur la révision de ses actes que sur la rédaction de la convention relative à la nouvelle Organisation. En obligeant les futurs membres de l'OCDE à concrétiser leurs intentions, cette révision a permis de dégager et de rapprocher les conceptions qu'ils se faisaient des tâches, des fonctions et des buts de la nouvelle Organisation.

e. Les pouvoirs du conseil

Le projet de convention des « Quatre » conférait au conseil de l'Organisation rénovée un pouvoir de décision analogue à celui dont disposait le conseil de l'OECE. Il prévoyait en effet que les décisions seraient prises et les recommandations faites par accord mutuel de tous les membres et que l'abstention d'un pays ne ferait pas obstacle à l'adoption de décisions ou de recommandations par tous les autres pays membres qui seraient seuls à les appliquer. Le projet de convention des « Quatre » stipulait toutefois : « Aucune décision ne peut être prise et aucune recommandation ne peut être faite lorsqu'elle affecte un membre qui s'abstient sans l'accord dudit membre au moment du vote de la décision ou de la recommandation. » La plupart des futurs membres de l'OCDE relevèrent, au cours des négociations, que cette disposition — qui n'existait pas dans la convention de l'OECE — rendrait incertaine la possibilité de poursuivre, au sein de la nouvelle Organisation et lorsque les circonstances le justifieraient, une coopération essentiellement intra-européenne. Le projet de convention présenté par la Suisse était conçu de manière à éliminer cette incertitude.

Lors de la conférence ministérielle des 22 et 23 juillet 1960, il fut entendu que les pays européens pourraient continuer à coopérer entre eux dans les domaines qui les concernent. Par conséquent il fut décidé que la clause de la convention de coopération économique européenne relative à l'abstention serait reprise dans l'OCDE avec certaines modifications pour tenir compte du fait que dans l'OCDE cette clause serait appliquée plus fréquemment.

III. LES RÉSULTATS DE LA RÉFORME

La réforme a été dominée autant par la nécessité d'assigner à l'OCDE des « tâches nouvelles et importantes de coopération » que par le désir des Etats-Unis et du Canada de participer désormais à l'Organisation à titre de membre de plein droit. Le texte de la convention, de même que les recommandations quant au sort des actes de l'OECE, ont dû être formulés de façon qu'ils soient acceptables aux nouveaux membres et adaptés à leurs exigences constitutionnelles. Toutefois, les pays européens auront la possi-

bilité — comme cela a déjà été prévu pour l'accord monétaire européen et l'agence européenne pour l'énergie nucléaire — d'exercer des activités spécifiquement européennes auxquelles les Etats-Unis et le Canada auront la faculté de ne pas participer.

A. Analyse de la convention

1. Objectifs et engagements

L'OCDE a «pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- a. A réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- b. A contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que non-membres, en voie de développement économique;
- c. A contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.» (Art. 1.)

En vue d'atteindre ces objectifs, les membres conviennent, tant individuellement que conjointement :

- a. D'assurer l'utilisation efficace de leurs ressources économiques;
- b. Dans le domaine scientifique et technologique, d'assurer le développement de leurs ressources, d'encourager la recherche et de favoriser la formation professionnelle;
- c. De suivre des politiques conçues pour assurer la croissance économique et la stabilité financière interne et externe, et d'éviter que ne se développent des situations qui pourraient mettre en danger leur économie ou celle d'autres pays;
- d. De poursuivre leurs efforts en vue de réduire ou de supprimer les obstacles aux échanges de biens et de services, ainsi qu'aux paiements courants, et de maintenir et étendre la libération des mouvements de capitaux;
- e. De contribuer au développement économique des pays membres et non-membres en voie de développement économique par des moyens appropriés et, en particulier, par l'apport à ces pays de capitaux, en tenant en outre compte de l'importance que présentent pour leur économie la fourniture d'assistance technique et l'élargissement des débouchés offerts à leurs produits d'exportation.» (Art. 2.)

2. Institutions

Le conseil demeure l'organe duquel émaneront les actes de la nouvelle Organisation. Il réunit, selon l'importance des questions, tantôt les ministres, tantôt les représentants permanents de tous les pays membres.

La fonction du secrétaire général a été renforcée. Il présidera en effet le conseil au niveau des représentants permanents et jouira de ce fait d'une autorité plus grande que le secrétaire général de l'OECE.

La nouvelle convention prévoit la participation aux travaux de l'Organisation, avec voix consultative, des commissions des Communautés européennes ainsi que de la haute autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. La participation du secrétaire général de l'Association européenne de libre-échange est assurée par une résolution adoptée le 23 juillet 1960 par les ministres des vingt Etats signataires.

Dans leur ensemble, les institutions n'ont pas connu de modifications profondes. En ce qui concerne leurs pouvoirs, ils ont été définis de la même façon dans la convention de 1960 que dans celle de 1948. Ainsi, bien que dans certains domaines la nouvelle convention contienne des dispositions moins précises que nous l'eussions souhaité, l'OCDE dispose pour imposer sa volonté des mêmes pouvoirs que l'OECE. Elle peut prendre des décisions qui, sauf disposition contraire, lient tous ses membres, adresser des recommandations à ses membres, conclure des accords avec eux ou avec des Etats non-membres et inviter ceux-ci à participer à ses activités.

De même pour l'adoption des décisions et des recommandations, le principe de l'accord mutuel de tous les membres a été repris dans la convention de 1960. En revanche, si un Etat décide de ne pas participer à un vote, son abstention ne fait pas obstacle à la décision ou à la recommandation votée, qui est applicable à tous les membres, sauf à celui qui s'est abstenu. La possibilité de déroger au principe de l'unanimité n'a cependant pas été exclue: des décisions peuvent être prises par vote majoritaire dans des cas spéciaux lorsque l'Organisation le décide préalablement à l'unanimité.

3. Entrée en vigueur

La convention entrera en vigueur, soit avant le 30 septembre 1961 dès que les instruments de ratification ou d'acceptation auront été déposés par tous les Etats signataires, soit le 30 septembre 1961 ou ultérieurement, mais au plus tard deux ans après la signature de la convention, dès que quinze pays au moins auront déposé ces instruments. Il a été prévu aussi que les Etats n'ayant pas encore ratifié la convention pourront néanmoins participer à l'activité de l'Organisation dans des conditions qui seront à fixer.

Un protocole relatif à la révision de la convention de coopération économique européenne du 16 avril 1948 joint au texte de la nouvelle

convention stipule que la convention de 1948 est révisée et qu'elle sera remplacée par la convention relative à l'OCDE, dès que celle-ci entrera en vigueur. La personnalité juridique de l'OECE se continuera dans l'OCDE.

4. Adhésion

La convention stipule que les gouvernements autres que les gouvernements signataires qui désirent faire partie de l'OCDE peuvent être admis par un vote unanime. Cette disposition est semblable à celle qui avait été adoptée pour l'OECE. Toutefois, dans la nouvelle Organisation, la possibilité d'abstention lors de ce vote peut être admise par décision préalable unanime. Cette formule a été adoptée pour permettre à un pays membre qui, pour des raisons politiques, ne pourrait approuver formellement l'adhésion d'un nouvel Etat, de s'abstenir lors du vote tout en se trouvant lié par la décision des autres pays membres comme s'il y avait lui-même souscrit.

5. Retrait

Comme dans l'ancienne convention, toute partie contractante peut se retirer de l'Organisation moyennant un préavis d'un an.

6. Dispositions financières

Le règlement financier, le budget annuel, ainsi que tout budget annexe éventuel, seront soumis à l'approbation du conseil de l'OCDE alors que dans l'OECE il faisaient l'objet, non de décisions périodiques du conseil, mais d'un protocole additionnel à la convention. Ainsi les pays qui resteraient à l'écart de certaines activités pourraient être dispensés des charges qui en découleraient.

B. Les recommandations du comité préparatoire

Comme il en avait été convenu au cours des négociations, le comité préparatoire a établi un rapport qui précise les actes de l'OECE dont l'approbation est recommandée au conseil de l'OCDE et qui définit la structure de l'Organisation rénovée, de même que le mandat des principaux organes nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Les futurs membres de l'OCDE se sont engagés formellement à suivre les recommandations contenues dans ce rapport aux termes de deux documents à savoir :

- une résolution approuvant les recommandations du comité préparatoire concernant la structure institutionnelle de l'OCDE, les mandats et les activités de ses comités ainsi que les principes et les règles qui devront être observés par ses futurs membres;
- un mémorandum d'accord concernant les recommandations du comité préparatoire qui portent particulièrement sur le maintien — en dérogation des dispositions de l'article 15 — de certains actes de l'OECE.

1. La résolution concernant le rapport du comité préparatoire

Aux termes de cette résolution, adoptée lors de la réunion du 13 décembre 1960, les signataires de la convention sur l'OCDE approuvent le rapport du comité préparatoire, acceptent les recommandations qu'il contient et se déclarent désireux de leur donner effet.

2. Le mémorandum d'accord pour l'application de l'article 15

Cet instrument a été signé en même temps que la convention sur l'OCDE. Il contient un engagement des pays signataires de voter au conseil de l'OCDE l'approbation des actes de l'OECE dans le sens des recommandations du comité préparatoire.

3. Le rapport du comité préparatoire

Les recommandations du comité préparatoire permettent d'établir le bilan des activités, des structures et des textes juridiques de l'OECE qui subsisteront dans l'OCDE et de déterminer dans quelle mesure la nouvelle Organisation innovera par rapport à l'OECE.

a. Les structures et les actes de l'OECE seront reconduits en substance dans l'OCDE — non sans avoir été, dans certains cas, mis à jour et adaptés aux fonctions de la nouvelle Organisation — dans les domaines suivants:

— Politique économique

Un comité de politique économique sera chargé dans l'OCDE, comme c'était déjà le cas dans l'OECE, de la confrontation des politiques économique, financière et conjoncturelle des pays membres, activité qui, par le fait même qu'elle relève d'un des trois objectifs de la nouvelle Organisation, revêtira une importance accrue.

Le comité économique de l'OECE sera maintenu. Une nouvelle tâche lui sera cependant attribuée. Outre la préparation des rapports annuels sur la situation économique des pays membres, il devra étudier les problèmes de développement auxquels certains de ces pays ont à faire face. Aussi sera-t-il désigné sous le nouveau nom de comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement.

— *L'accord monétaire européen* et les actes de l'OECE s'y rapportant seront maintenus. Les Etats-Unis et le Canada n'ont pas l'intention d'y adhérer. Le comité directeur de l'accord a reçu le mandat d'étudier d'ici au 30 septembre 1961, dans quelle mesure une révision de cet accord s'avère nécessaire.

Un comité des paiements sera créé dans l'OCDE. Il établira la liaison entre les organes spécialisés que sont le comité directeur de l'accord monétaire européen et le comité des transactions invisibles. Le cas échéant, il sera chargé de l'étude de questions de financement à long terme. Ce comité

reprendra en fait les fonctions ayant trait aux paiements du comité mixte des échanges et des paiements de l'OECE, qui, lui, disparaîtra.

— *Transactions invisibles et mouvements de capitaux*

Les dispositions de l'OECE en cette matière (code de la libération dans sa partie relative aux transactions invisibles et code de la libération des mouvements de capitaux) resteront en vigueur entre les dix-huit pays membres de l'OECE jusqu'à ce que le conseil de l'OCDE soit en mesure d'approuver une législation révisée applicable par les Etats-Unis et le Canada comme par les autres membres. L'OCDE pourra poursuivre les études de l'OECE relatives à une convention multilatérale pour la protection des investissements étrangers.

Le comité des transactions invisibles de l'OECE sera maintenu dans l'OCDE.

— *Energie nucléaire*

L'agence européenne pour l'énergie nucléaire ainsi que les actes se rapportant à ses activités seront maintenus dans la nouvelle Organisation. Les Etats-Unis et le Canada garderont leur statut de membre associé de l'agence.

— *Science et technologie*

Deux comités de l'OCDE reprendront les activités de l'OECE dans le domaine du personnel scientifique et technique et de l'agence européenne de productivité dans celui de la recherche appliquée.

— *Tourisme, assurance, main-d'œuvre, fiscalité, transports*

Les activités de l'OECE dans ces secteurs seront reprises par l'OCDE

b. Dans deux domaines particuliers les tâches de l'OECE, dont divers milieux suisses avaient d'ailleurs contesté l'utilité sur certains points, ne seront reprises qu'en partie par l'OCDE. Il s'agit de l'agence européenne de productivité et des comités verticaux :

L'agence européenne de productivité disparaîtra en tant que telle. Les plus utiles de ses tâches ayant trait à l'assistance technique, à la recherche scientifique et technique et à la rationalisation dans le secteur agricole seront réparties entre d'autres comités de l'OCDE.

L'avenir des comités verticaux dans les domaines des sources traditionnelles d'énergie et des branches industrielles est encore en suspens. Ces comités seront tous provisoirement maintenus jusqu'à ce que le conseil de l'OCDE ait décidé de leur sort — au plus tard une année après l'entrée en vigueur de la convention — sur la base de propositions du secrétaire général.

c. Dans les secteurs des échanges et de l'agriculture, les différences entre l'OECE et l'OCDE seront plus marquées.

— *Echanges*

Le code de la libération des échanges ne sera pas reconduit dans l'OCDE. Il en est de même du comité de direction des échanges de l'OECE formé d'un nombre restreint d'experts indépendants qui disparaît. Ce comité sera remplacé au sein de l'OCDE par un comité plénier des échanges composé de fonctionnaires responsables de l'exécution de la politique commerciale de leurs gouvernements. Le comité des échanges devra en particulier exercer les fonctions suivantes:

- assurer l'information des pays membres sur les mesures prises dans le domaine des échanges, ce qui implique indirectement l'obligation pour les pays membres de notifier ces mesures;
- confronter les politiques commerciales des pays membres en vue notamment de définir un programme d'action concret;
- examiner les difficultés spécifiques en matière d'échange que pourraient rencontrer les pays membres;
- poursuivre l'examen — qui a débuté au sein du comité des questions commerciales — des problèmes commerciaux à court et à moyen terme découlant de l'existence en Europe de deux groupements économiques distincts.

Ainsi donc, sans avoir le droit d'intervenir de son propre chef, le comité des échanges sera tenu de se saisir dans le cadre de l'examen des difficultés spécifiques de tout problème commercial qu'un pays membre jugerait utile de lui soumettre. Conformément aux recommandations du comité préparatoire, il devra en outre procéder à la révision d'un certain nombre d'actes commerciaux de l'OECE relatifs aux aides aux exportations, aux restrictions quantitatives aux exportations, aux échanges dans le domaine de l'énergie nucléaire, etc., en vue de déterminer dans quelle mesure et sous quelle forme la substance des actes devrait être reprise dans l'OCDE pour l'aider à atteindre ses objectifs. Il a enfin été convenu que le comité des échanges devrait s'inspirer, si des pays membres venaient à rencontrer des difficultés de balance des paiements, de l'expérience acquise par l'OECE.

— *Agriculture*

Le comité ministériel de l'agriculture bénéficiait, au sein de l'OECE, d'un statut particulier. Les ministres de l'agriculture pouvaient adopter des résolutions et des recommandations qui les engageaient eux-mêmes directement dans le cadre de leurs compétences respectives. Ces résolutions et ces recommandations pouvaient être soumises au conseil de l'OECE lorsque les pays membres l'estimaient nécessaire. Dans l'OCDE, le comité de l'agriculture sera responsable, comme les autres comités, devant le conseil.

Il pourra continuer de se réunir au niveau ministériel lorsque l'importance des problèmes le justifiera. Les activités de l'OCDE en matière d'agriculture, de pêche et d'alimentation s'intégreront, de ce fait, plus étroitement que ce n'était le cas dans l'OECE aux autres activités de l'Organisation. Elles n'en continueront pas moins de porter sur des problèmes identiques à ceux qui étaient du ressort du comité ministériel de l'agriculture de l'OECE, en particulier sur la confrontation des politiques agricoles, l'examen de la situation des marchés des principaux produits de l'agriculture, l'étude des questions de production, de commercialisation et de distribution ainsi que l'examen — en liaison avec le comité des échanges — des problèmes commerciaux ayant trait à l'agriculture.

Les actes de l'OECE en matière d'agriculture ne seront pas reconduits dans l'OCDE à l'exception de quelques-uns d'entre eux qui ont un caractère technique. Il a cependant été convenu que les principes et les méthodes indiqués dans les actes qui deviendront caducs devront servir de guide aux travaux futurs de l'OCDE. Les actes commerciaux dans le secteur agricole ont été placés, en ce qui concerne l'usage qui devrait en être fait dans l'OCDE, sur le même pied que les autres actes commerciaux de l'OECE.

d. L'OCDE sera dotée des organes nouveaux suivants:

Le groupe d'aide au développement — qui avait été créé le 14 janvier 1960 pour qu'un certain nombre de pays fournissant une aide substantielle aux régions sous-développées du monde puissent discuter des divers aspects de leur coopération et se consulter sur les méthodes propres à accroître l'afflux de capitaux vers ces pays et coordonner leurs efforts dans ce domaine — sera rattaché à l'OCDE dès que celle-ci sera entrée en fonctions. Il s'intitulera dès lors le comité d'aide au développement. Ce comité gardera une certaine indépendance et ne pourra agir au nom de l'OCDE qu'avec l'approbation du conseil. De plus, si ses attributions étaient étendues au-delà de celles qui ont été prévues initialement, tout pays membre pourrait saisir le conseil de la question. Seuls la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, le Canada, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Portugal, le Japon — qui n'est ni membre de l'OECE, ni signataire de la convention relative à l'OCDE — et les Pays-Bas participent, à l'heure actuelle, aux travaux de ce groupe, qui reste cependant ouvert à d'autres pays membres de l'OCDE.

Le comité préparatoire recommande en outre la création d'un comité d'assistance technique qui pourrait être chargé d'élaborer et de contrôler les programmes d'assistance technique en faveur des pays membres en voie de développement.

IV. LA POSITION DE LA SUISSE A L'ÉGARD DE L'OCDE

A. Aspects politiques

L'OCDE garde les caractéristiques essentielles de l'OECE. La décision de participer à l'OCDE doit donc être examinée tout d'abord à la lumière des expériences que nous avons faites à l'OECE.

L'OCDE est comme l'OECE une organisation d'Etats souverains, égaux en droit et disposant des droits de veto, d'abstention et de retrait. La Suisse garde ainsi sa pleine liberté d'action.

De même que la convention de 1948, celle de 1960 ne contient pas de clause portant atteinte aux relations des Etats membres avec les pays tiers. En outre, bien qu'elle n'ait été signée que par vingt pays, elle est « universaliste » dans ses objectifs principaux et prescrit ou préconise l'extension aux pays tiers des avantages qui découlent de la coopération régionale.

Notre politique de neutralité nous interdit de coopérer à des organisations qui soient des alliances ou dont les buts soient incontestablement politiques. Bien qu'un grand nombre d'Etats membres de l'OCDE fassent, comme ceux de l'OECE partie d'alliances ou d'organisations politiques, l'OCDE n'a aucun lien avec celles-ci. Ses objectifs sont économiques et les tâches qui lui sont assignées s'inscrivent dans le même cadre que celles de l'OECE. Du point de vue du droit et de notre politique de neutralité, rien ne s'oppose à ce que nous fassions partie d'une organisation de caractère économique qui a pour seul but d'encourager la coopération économique entre ses membres et avec les Etats tiers. Au surplus, la convention ne comporte pas d'obligations qui, en temps de guerre, seraient contraires au droit de neutralité. En cas de nécessité, nous aurions, du reste, la faculté de nous retirer.

Nous avons relevé dans notre message du 16 avril 1948 concernant la ratification de la convention de coopération économique européenne que la collaboration économique régionale entre Etats était admise par la chartre des Nations Unies et ne pouvait être assimilée à un rattachement à un bloc politique.

La Suisse a, du reste, toujours considéré que l'intérêt qu'elle éprouve en tant qu'Etat européen pour tous les efforts qui sont faits en vue d'assurer et de renforcer l'unité économique de l'Europe était parfaitement conciliable avec son statut d'Etat neutre.

Lors de la conférence ministérielle qui s'est tenue le 13 décembre 1960 à la veille de la signature de la convention relative à l'OCDE, le chef du département politique a d'ailleurs déclaré que les réserves suivantes qui avaient été faites par la Suisse lorsqu'elle accepta de participer à la conférence de Paris du 12 juillet 1947 demeuraient valables:

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

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.

Il a ajouté:

En signant la convention sur l'OCDE, nous ne prenons — ni quand elle sera en vigueur nous ne prendrons — aucun engagement qui soit incompatible avec le statut traditionnel de neutralité de la Suisse, en particulier aucun engagement qui limiterait notre liberté économique vis-à-vis des pays tiers.

La similitude de la structure et des procédures de l'OECE et de l'OCDE, les précautions prises lors des négociations pour assurer la continuité de l'OECE et les réserves qui viennent d'être mentionnées garantissent le respect de notre statut de neutralité. Si nous nous fondons sur les expériences de treize années de coopération dans l'OECE, durant lesquelles nous n'avons eu en tant qu'Etat neutre aucune difficulté de nature à remettre en cause notre participation, nous sommes aussi en droit de penser que — quelque imprévisible que soit le développement de l'organisation — il en sera de même à l'avenir.

Nous devons cependant continuer à faire preuve de vigilance. En dépit de sa ressemblance avec l'OECE, l'OCDE pose des problèmes nouveaux, qui tiennent tant à l'élargissement de sa composition et de ses tâches qu'à l'évolution de la situation politique mondiale.

L'Organisation cesse d'être purement européenne. Les nouveaux membres, les Etats-Unis et le Canada entendent jouer un rôle actif. Cela ressort notamment du message du président Kennedy du 30 janvier 1961 sur l'état de l'Union. Sans doute, les Etats-Unis ont eu sur l'activité de l'OECE une influence incontestable. Désormais, cependant, ils vont participer directement en tant que membre de plein droit, à l'élaboration du programme de travail et aux décisions de l'OCDE, mais rien ne permet d'affirmer que ce sera dans un sens incompatible avec notre politique ou les buts de l'organisation. La règle de l'unanimité paraît une garantie suffisante. En outre, tout pays membre pourra s'abstenir de participer à une entreprise ou une décision contraire à ses intérêts ou à ses vues. Le cas échéant, il pourrait user de son droit de retrait.

Ces sauvegardes sont importantes, car la convention est rédigée en termes très généraux. Elle n'est à l'heure actuelle qu'un cadre et il est difficile de se représenter le cours que prendront les activités de l'OCDE.

Lorsque la Suisse accepta de participer à l'OECE, elle se trouvait dans la même incertitude et il eût été malaisé, sinon impossible, de prédire la direction qui serait imprimée à l'organisation, bien que l'objectif immédiat, la reconstruction européenne, fût mieux délimité.

Aujourd'hui, il est plus difficile encore de faire des prévisions. L'activité de l'OCDE va déborder le cadre européen. Or la tension internationale, la

compétition économique entre l'Est et l'Ouest, la disproportion des niveaux de vie entre pays industrialisés et pays en voie de développement, qui menace de s'accroître, posent des problèmes aigus et d'autant plus complexes que de nombreuses colonies et territoires ont récemment accédé à l'indépendance.

L'OCDE, héritière des expériences touchant à l'utilisation de l'aide Marshall, peut faire œuvre utile en matière d'aide aux pays en voie de développement; mais il faut reconnaître que cette aide présente, outre son aspect fondamental d'œuvre d'entraide et de solidarité humaine, d'autres aspects.

Les risques que nous venons de décrire concernent non la situation actuelle, mais son développement potentiel. Nous estimons cependant que rien dans le texte de la convention ou dans les intentions de ses promoteurs ne peut être considéré comme une atteinte à notre politique de neutralité et ne saurait faire douter de notre volonté d'y rester fidèles.

L'abstention de la Suisse serait contraire à sa politique de coopération en Europe. Elle montrerait en outre qu'à son avis la continuité des activités de l'OECE et de celles de l'OCDE n'est pas assurée, qu'il y a eu rupture et que l'Organisation a irrémédiablement changé de caractère. Ce qui n'est encore qu'une éventualité serait d'emblée considéré comme une réalité.

Enfin, l'OCDE pourrait servir de centre de négociations entre les Six et les Sept et les pays périphériques. M. Couve de Murville déclarait le 14 décembre 1960 lors de la signature de la convention:

L'existence en Europe de groupements économiques et douaniers distincts, dont la création est en soi un facteur de progrès, pose des problèmes importants. L'OCDE constituera un cadre dans lequel ces problèmes pourront être examinés et traités avec objectivité.

En attendant la solution du problème de la division économique de l'Europe, il est d'une grande importance politique de maintenir entre les Six et les Sept et les autres pays européens une coopération économique aussi étroite que possible. Les négociations sur la réforme de l'OECE ont fait apparaître tout particulièrement la solidarité des petits pays, mais tous les membres manifestent la volonté de sauvegarder et de développer l'esprit de coopération qui a été la caractéristique de l'OECE.

B. Aspects économiques et commerciaux

L'intérêt de la participation de la Suisse à l'OCDE dépend de la mesure dans laquelle la coopération qui s'est établie au sein de l'OECE pourra se poursuivre, se renforcer et, le cas échéant, s'étendre à de nouveaux domaines.

a. La libération toujours plus poussée des échanges et la convertibilité externe des principales monnaies ont réduit très sensiblement, sinon supprimé, le cloisonnement des économies nationales des futurs pays membres

de l'OCDE. Celles-ci ont, de ce fait, atteint un degré élevé d'interdépendance. Aussi l'accent mis dans la convention créant l'OCDE sur la confrontation des politiques économiques et conjoncturelles des pays membres, activité qui occupait déjà une place importante dans l'OEECE, répond-il à un incontestable besoin. Il est en effet indispensable, pour assurer le maintien de la liberté des échanges, des transactions invisibles et des paiements, qu'une coopération internationale étroite soit établie en vue de prévenir l'apparition de déséquilibres conjoncturels. Les compétences dont disposera l'OCDE devraient empêcher que les politiques économiques des pays membres ne soient contradictoires et assurer au contraire un développement harmonieux de l'ensemble de leurs économies. Il est vrai qu'une coordination effective dans ce domaine présuppose des politiques nationales saines. La Suisse ne saurait que bénéficier de sa participation à un tel effort de coordination, les politiques économiques et monétaires nationales ne pouvant plus guère être conçues et appliquées indépendamment des contingences internationales.

b. L'action de l'OCDE en matière commerciale s'exercera dans le cadre des engagements souscrits par les pays membres au sein d'organisations de caractère plus universel telles que l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et le fonds monétaire international. Le code de la libération sur lequel était fondé le réseau d'obligations et de règles de l'OEECE disparaît. L'OCDE n'en devra pas moins veiller au maintien des résultats atteints par l'OEECE en matière de libération des échanges. Cela résulte notamment de la déclaration qui figure dans le rapport du comité préparatoire qui a été approuvée par les ministres lors de leur réunion du 13 décembre 1960 et dont les termes sont les suivants :

En examinant les actes commerciaux de l'OEECE, le comité préparatoire entend que le passage de l'OEECE à l'OCDE ne peut pas être interprété comme ouvrant la voie à un recul par rapport aux résultats déjà atteints dans le domaine de la libération, mais qu'au contraire, les gouvernements des futurs pays membres de l'OCDE ont l'intention de poursuivre leurs efforts pour développer les échanges conformément à leurs engagements internationaux.

Cette déclaration s'applique aux échanges de toute marchandise, mais elle a une importance plus particulière pour les produits agricoles. C'est en effet dans ce secteur que des modifications unilatérales non concertées pourraient déclencher des réactions en chaînes aboutissant au renforcement des protectionismes nationaux, sans que la situation générale de l'agriculture de chacun des pays membres en soit nécessairement améliorée.

S'il est regrettable que la législation commerciale de l'OEECE soit menacée de disparition en raison d'une interprétation peut-être trop rigide et trop restrictive des conséquences commerciales de la convertibilité, du moins faut-il reconnaître que cette législation ne semble plus aussi nécessaire à la défense des intérêts économiques et commerciaux de la Suisse que ce n'était le cas lorsque les pays européens n'avaient pas encore mené à chef

leur redressement économique. Un de ses principaux avantages résidait alors dans le fait qu'elle incitait les pays européens à libérer progressivement leurs échanges, tout en assurant à chacun d'entre eux la réciprocité de ses propres efforts. Ce sont les progrès qu'elle a permis de réaliser et les garanties qu'elle offrait qui, en ce qui concerne la Suisse, palliaient certaines faiblesses de l'accord général et qui, par conséquent, devaient notamment permettre à notre pays de s'y associer: Depuis que la plupart de ses partenaires commerciaux européens ont rétabli la convertibilité externe de leurs monnaies et qu'ils ont renoncé à se prévaloir de la clause de difficultés de balance des paiements de l'accord général ou, en ce qui concerne certains d'entre eux, des clauses d'exception du fonds monétaire international, les règles de l'accord général leur sont devenues pleinement applicables. Aussi longtemps que cette situation juridique se maintient et que l'expansion économique se poursuit, les règles de cet accord permettront sans doute d'assurer la défense des intérêts commerciaux de la Suisse aussi bien que ne l'auraient fait les règles de l'OECE. Il aurait été néanmoins de la plus grande utilité de maintenir les règles de l'OECE en réserve pour l'éventualité, qui ne peut malheureusement pas être écartée, où des pays membres de la nouvelle Organisation rencontreraient des difficultés de balance des paiements. C'est pourquoi la Suisse a demandé et obtenu que, dans l'exécution de ses tâches commerciales, l'OCDE s'inspire de l'expérience acquise par l'OECE en ce qui concerne le concours mutuel que peuvent se prêter les pays membres et les règles à suivre en cas de difficultés de balance des paiements.

L'intérêt de la Suisse aux travaux de l'OCDE en matière commerciale pourrait découler du fait que le comité des échanges de l'OCDE devra traiter des problèmes résultant de l'existence de la Communauté économique européenne et de l'Association européenne de libre-échange. Cet intérêt tient aussi à la composition de la nouvelle Organisation. Celle-ci groupe en effet des pays qui, en raison de leur industrialisation avancée, ont des responsabilités et des devoirs particuliers dans le fonctionnement d'un système économique international fondé sur des échanges de plus en plus denses.

c. Les fonctions, les actes et les structures de l'OECE seront sauvegardés dans toute une série d'autres domaines, au nombre desquels il faut citer tout particulièrement le tourisme et les autres transactions invisibles, les mouvements de capitaux, l'énergie nucléaire, la main-d'œuvre, la recherche scientifique et technique.

d. L'aide aux pays en voie de développement est un des trois objectifs de la nouvelle Organisation. Aussi peut-on s'attendre que des dispositions importantes seront prises en vue de favoriser l'action de la nouvelle Organisation dans ce domaine. Avant d'imprimer une direction déterminée à son activité dans le domaine de l'aide aux pays sous-développés, le comité d'aide au développement devra établir le bilan des efforts individuels de ses

membres, travail qui a d'ailleurs déjà débuté au sein du groupe d'aide au développement, et étudier la possibilité de coordonner leurs efforts. Ce n'est que lorsque le comité aura mené à bien cette tâche utile mais peu spectaculaire que l'OCDE sera à même, le cas échéant, de se fixer — tout en évitant des doubles emplois avec d'autres organisations — des objectifs concrets en vue de contribuer à la progression économique des territoires sous-développés des pays membres ou non-membres.

e. Si, dans les textes, l'aide aux pays en voie de développement est, par rapport à l'OECE, la seule tâche nouvelle de l'OCDE, il convient cependant de relever que la nouvelle Organisation a de multiples tâches potentielles dans les secteurs d'activité traditionnels de l'OECE, notamment en matière agricole, en raison de l'existence de groupements économiques distincts. Les problèmes qui se posent dans les domaines économique, financier, commercial, agricole, scientifique et technique, etc., sont plus nombreux que jamais, et la nécessité de coopérer en vue de les résoudre n'a jamais été plus vivement ressentie. Etant donnée l'homogénéité relative des pays membres, parvenus pour la plupart à un degré élevé d'industrialisation, la solution de ces problèmes ne pourra, le plus souvent, que bénéficier d'une coopération intergouvernementale à l'échelle de l'OCDE.

La création de l'OCDE sauvegardera le système de diplomatie multilatérale inauguré par l'OECE, système qui a le double avantage de permettre l'examen simultané de tous les aspects essentiels et interdépendants des problèmes économiques et d'assurer une unité de lieu, de temps et d'action en matière d'information, de consultation et de décision. En tant que centre permanent de coopération économique intergouvernementale dotée de pouvoirs de décision engageant tous les gouvernements membres, l'OCDE maintiendra un lien institutionnel entre les Etats de la Communauté économique européenne, ceux de l'Association européenne de libre-échange et les autres pays membres de l'OECE. En attendant qu'une solution ait pu être trouvée au problème de la division économique de l'Europe, elle assurera le maintien d'un esprit de coopération entre tous les pays membres.

C. Conclusions

La nouvelle Organisation est le résultat de compromis entre les vues des pays qui ont élaboré la convention. Dans l'ensemble, la réforme devrait pouvoir assurer la continuité de l'OECE. La structure générale de l'OECE, ses méthodes de travail et surtout l'esprit de coopération — qui avaient permis aux pays européens de résoudre en commun des problèmes vitaux pour leurs économies — paraissent sauvegardés et adaptés aux domaines nouveaux d'activité.

Certes, la nouvelle Organisation n'aura plus le caractère essentiellement européen qui en assurait la cohésion, l'homogénéité et la force. Cependant, les deux nouveaux membres sont associés depuis longtemps à l'OECE,

dont les Etats-Unis ont même été les promoteurs. Ils ont pu se familiariser avec les méthodes de coopération intergouvernementale de cette Organisation et moyennant des adaptations de part et d'autre, on peut espérer que leurs particularités constitutionnelles ne feront pas, dans l'ensemble, obstacle à l'étroite collaboration à laquelle leurs gouvernements se sont engagés. La nouvelle Organisation sera moins que l'OECE orientée vers les problèmes que soulèvent les rapports mutuels de ses membres. Elle sera davantage axée sur leurs relations avec le monde extérieur tout en continuant cependant de traiter des problèmes européens dont certains — tels l'intégration économique ou le développement scientifique et technique — restent au premier plan de nos préoccupations.

Les succès de l'OECE, si impressionnants qu'ils aient pu être, n'étaient qu'une étape. Dans beaucoup de domaines, la coopération européenne n'en est qu'à ses débuts. Les problèmes qui se posent aujourd'hui à la coopération internationale, pour être différents de ceux de 1948, n'en sont pas moins considérables. La situation actuelle présente des analogies avec celle de 1948. La reconstruction de l'économie européenne n'était peut-être pas alors une nécessité plus vitale que ne l'est aujourd'hui la solution des problèmes de l'expansion économique et de l'aide aux pays en voie de développement.

Dans l'OCDE, la Suisse retrouvera une forme de coopération qui lui est familière et qui n'est incompatible ni avec son statut de neutralité ni avec sa politique économique. En réalité, le dépassement des frontières économiques de l'Europe, le libéralisme et l'ouverture sur le monde sont aussi conformes aux intérêts et aux traditions de la Suisse que ne l'est la coopération intra-européenne. Il est vrai que l'agrandissement du cadre géographique et l'élargissement des tâches de l'OECE constituent des inconnues que ne dissipe guère le texte relativement vague de la nouvelle convention. Nous l'avons relevé, ces inconnues recèlent des risques, comportent des dangers qui pourraient, à un titre ou à un autre, rendre difficile notre participation. Cependant si ceux-ci devaient se matérialiser, le recours aux sauvegardes prévues par la convention nous permettrait d'y parer. A l'inverse, une abstention ne serait pas sans inconvénient et pourrait nous priver des avantages de la coopération économique multilatérale.

La nouvelle Organisation a des compétences économiques très larges. Il appartiendra aux gouvernements des pays membres d'en faire l'usage le plus efficace et le plus intensif. Les tâches et les devoirs économiques de ces pays sont tels que les efforts isolés n'y sauraient suffire. Sans le prestige et la force que gagneront les pays occidentaux à remplir avec succès ces tâches essentielles, les efforts de coopération ou d'intégration resteraient infructueux. La Suisse, libre et neutre, peut se consacrer sans arrière pensée à l'accomplissement de ces tâches.

V. PROPOSITION

Nous vous proposons de nous autoriser, par l'adoption du projet d'arrêté ci-joint, à ratifier la convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques. La convention pouvant être dénoncée en tout temps sur préavis d'une année, l'article 89, 3^e alinéa, de la constitution, concernant les traités internationaux soumis au referendum ne lui est pas applicable.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 5 mai 1961.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Pour le président de la Confédération,

Max Petitpierre

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

18588

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

approuvant:

**la convention relative à l'organisation de coopération
et de développement économiques**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 85, chiffre 5, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 5 mai 1961,

arrête:

Article unique

La convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques, signée à Paris le 14 décembre 1960, est approuvée.

Le Conseil fédéral est autorisé à la ratifier.

13583
