

an	GI	GL	LAN	MC	REG	GCH	e/a
Datum							
Vico	HGL LAN MC REG GCH						
EDA	24 OCT. 1983						
Ref.	+ 830						

L'OCDE, LA COOPERATION INTERNATIONALE ET LA SUISSE

---

Exposé présenté par l'Ambassadeur Jean Zwahlen

à l'occasion de l'ouverture des cours  
de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales

Lausanne, le 24 octobre 1983

## L'OCDE, LA COOPERATION INTERNATIONALE ET LA SUISSE

---

### CHAPITRE I : Rappel historique

1. L'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE) fut créée en 1948. Sa tâche principale était de répartir l'aide Marshall que les Etats-Unis étaient prêts à offrir si les pays européens coopéraient pour résoudre leurs problèmes.

Ainsi naquit le multilatéralisme qui avait l'avantage de permettre l'examen simultané des aspects essentiels et interdépendants des problèmes en assurant une unité de lieu et de temps en matière d'information, de consultation et de décision.

On ne le dira jamais assez, l'OECE fut une tentative révolutionnaire aux succès de laquelle bien peu ont cru à ses débuts. Or, ses succès furent éclatants et l'Europe se reconstruisit rapidement.

Dans la deuxième moitié des années 50, l'existence de l'OECE fut compromise par deux mouvements contradictoires :

- le mouvement universaliste déclenché par l'instauration de la convertibilité des monnaies en 1958
- et
- le mouvement régionaliste axé sur la coopération européenne.

Les tensions que ces mouvements occasionnèrent s'aggravèrent après l'échec du projet de grande zone européenne de libre-échange (l'OECE aurait dû en être le noyau) et la création des CE et de l'AELE.

Ces événements eurent pour effet d'affaiblir l'OECE au point qu'il devint nécessaire, en 1959, de réunir la Conférence des "quatre Grands occidentaux" (Etats-Unis, France, Royaume-Uni, RFA). Les travaux de cette conférence aboutirent à la création d'une nouvelle organisation, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en décembre 1960. Je note, avec intérêt, que les quatre Grands examinèrent en particulier les méthodes de coopération par rapport à la situation économique qui prévalait.

L'OCDE a repris l'essentiel des activités de l'OECE, mais sa composition s'est élargie. Elle cessa d'être européenne avec l'adhésion des Etats-Unis et du Canada, puis, ultérieurement, du Japon, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Avec ces adhésions, elle est devenue l'organisation des pays industrialisés du monde occidental.

2. Les objectifs de l'OCDE sont les suivants :

- réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi, tout en maintenant la stabilité financière
- contribuer à une saine expansion économique également des pays en voie de développement
- contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire.

3. La Suisse a beaucoup hésité à adhérer à l'OECE. Épargnés par la guerre, rien ne nous poussait au multilatéralisme. L'idée d'un rattachement à un bloc économique ou politique nous effrayait aussi. Il a fallu la clairvoyance et la persévérance de personnalités comme l'ancien Conseiller fédéral Petitpierre pour que notre adhésion se fît. Elles la fondèrent sur notre solidarité aux efforts de reconstruction de l'Europe, sur les dangers d'un isolement et sur les bienfaits possibles du multilatéralisme pour un petit pays. Ce dernier point s'est révélé juste. Plus que le bilatéralisme, le multilatéralisme nous offre une chance de faire entendre nos points de vues et de participer aux prises de décision.

Restait la neutralité. Bien que du point de vue de la politique de neutralité rien ne s'opposait à une

- 4 -

adhésion à l'OECE, nos autorités déposèrent une réserve concernant le maintien de notre statut traditionnel de neutralité, réserve qui fut réitérée au moment de la signature de la convention relative à l'OCDE.

## CHAPITRE II : Les modifications du cadre de la coopération internationale

---

On entend souvent dire que la coopération internationale multilatérale est devenue moins dynamique, qu'elle marque le pas. Et ceux qui n'y ont jamais cru de renchérir pour demander qu'on la restreigne.

Qu'en est-il au juste ? Pour y voir clair, je vous propose, dans ce chapitre, un itinéraire à travers des évolutions et mutations qui ont toutes un impact sur la coopération multilatérale. Nous pourrons ainsi dresser une sorte de bilan de cette coopération.

1. Commençons par les mutations mondiales qui se sont produites depuis la deuxième guerre, moment auquel ont vu le jour la plupart des organisations internationales existantes.

a) Première constatation banale : notre monde occidental est aujourd'hui moins assuré de sa pérennité et de sa suprématie. Conséquence : nos actions portent la marque de nos doutes croissants. Elles sont plus hésitantes.

Cette moins grande assurance, j'en vois la cause principale dans la fin de la suprématie incontestée des Etats-Unis. Grâce au plan Marshall, la reconstruction a été bon train et certains pays sont devenus ou redevenus d'assez grandes puissances. En partie, le rattrapage s'est fait au détriment des Etats-Unis dont le poids économique relatif a diminué.

b) Ailleurs, dans le monde, des bouleversements profonds se sont produits :

- A cause de notre dépendance pétrolière, l'OPEP nous a fait trembler et pourrait bien encore nous causer de graves soucis tant ont de vraisemblance les scénarios de rupture qu'on peut construire pour le Moyen-Orient.
- L'émergence des nouveaux pays industriels s'est répercutée assez brutalement sur nos économies. Les secteurs et entreprises exposés à la concurrence des produits pour lesquels ils bénéficient d'un avantage évident de compétitivité ont réagi en demandant une protection (accord multifibre, par exemple).
- Nous n'avons pas encore pris totalement conscience du Sud-Est asiatique comme nouveau centre de production industrielle mondiale.

- Enfin, sur un tout autre plan, n'oublions pas le rattrapage militaire de l'URSS.

La conclusion de ce survol des mutations mondiales est simple : nous vivons désormais dans un monde multipolaire composé de nombreux acteurs, dans un monde hétérogène aussi car ces acteurs partagent de moins en moins nos concepts et valeurs. En clair, notre monde est devenu plus imprévisible et dangereux.

2. Après avoir évoqué les mutations du monde, passons à celles que traversent nos sociétés et constatons tout de suite, d'une manière générale, qu'en dépit des bouleversements extérieurs dont nous avons été les témoins, nos esprits sont restés foncièrement axés sur les problèmes et développements intérieurs de nos sociétés.

Paradoxe, allez-vous m'objecter, en me rappelant le flux impressionnant d'informations mondiales dont nous sommes assaillis quotidiennement. Et pourtant, il en fut ainsi grosso modo jusqu'à l'effondrement du système de Bretton Woods et à la première crise pétrolière, qui furent des détonateurs.



Venons-en donc aux bouleversements de notre société. L'effort de reconstruction et de croissance économique quantitative qui a galvanisé nos aînés dans l'après-guerre a vécu. Notre foi inébranlable dans les bienfaits de la prospérité est chancelante. D'autres valeurs nous mobilisent. Nous sommes devenus écologistes, environnementalistes. On se soucie de la qualité de la vie. On se bat pour certains attributs de l'Etat protecteur, pour le rôle de la femme dans la société, contre l'énergie nucléaire, etc.

Ces nouveaux objectifs sont légitimes. Mais que cela ne nous empêche pas de constater que leurs effets, sur l'ordre existant, sont tout aussi délétères que les bouleversements mondiaux que nous venons d'évoquer, car le "bouillonnement de société" que nous vivons a pour effet de remettre en question certains principes et valeurs sur lesquels reposent nos structures et institutions qui, elles, se sont insuffisamment adaptées à cette évolution. D'où, parfois, des ratés dans le moteur.

Un exemple : les objectifs des nouveaux concepts ne sont pas tous consistants. Ils sont même parfois franchement contradictoires. L'économie et l'environnement ne se réconcilient pas toujours. Pour pouvoir en découdre, il faudrait approcher ces nouvelles idées,

horizontalement, de façon pluridisciplinaire. Or, les administrations continuent largement d'être dotées de structures verticales. Cela étant, qui a compétence pour arbitrer ?

Autre exemple : les corps constitués qui servent, en principe, de relais pour transmettre les aspirations de la société sont moins représentatifs. Notre société s'est atomisée. De nombreux groupuscules, souvent éphémères, se constituent pour promouvoir et défendre des intérêts spécifiques. Ces groupuscules, s'organisant souvent en dehors des structures existantes, leurs revendications sont plus difficiles à intégrer dans nos institutions.

En conclusion à ces mutations, je dirai que nos sociétés ont perdu en cohésion politico-sociale, que leurs objectifs, en se diversifiant, sont devenus plus contradictoires, et que les structures existantes ne se sont pas encore suffisamment adaptées aux réalités nouvelles. Nous n'avons pas terminé notre mue.

3. Voyons, en troisième lieu, les mutations économiques qui se sont produites. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, les règles de l'ordre économique international étaient clairement définies : liberté des

échanges, division internationale du travail, gold exchange standard, internationalisation des mouvements de capitaux.

L'OECE, puis l'OCDE furent créées dans la droite ligne de cette philosophie. Quelque 35 ans après, le tableau a changé car, ici aussi, des mutations assez importantes ont eu cours.

- Le système monétaire issu de Bretton Woods a largement éclaté : les taux de changes flottants se sont généralisés avec, dans leur sillage, d'amples fluctuations des cours des devises, accompagnés de discussions sans fin sur les effets vertueux et pervers des appréciations et dépréciations monétaires.
- Dans le domaine des échanges, le marché est de plus en plus relégué : montée du protectionnisme, accords d'auto-limitation en ce qui concerne la production et les exportations, organisation des marchés. En outre, des concepts aussi vertueux que ceux de la politique industrielle et régionale servent souvent de prétextes pour refuser la division internationale du travail.

A quoi tiennent ces changements? Pour ne pas me lancer dans une longue explication, je me bornerai à relever trois causes.

- Tout d'abord, dans un monde multipolaire, où la concurrence est acharnée, il n'est pas étonnant que ceux qui ont des positions dominantes essaient de les conserver en refusant de laisser jouer intégralement la loi du marché.
- Ensuite, il est assez légitime, dans le monde "fini" (au sens écologique du terme) qui est désormais le nôtre, que la sauvegarde du patrimoine de l'humanité pour le profit des générations futures tempère les abus à court terme que tolère la loi du marché.
- Enfin, il est logique que le vieillissement de nos populations, vieillissement qui se traduit par une quête de sécurité croissante, favorise l'éclosion de mentalités conservatrices qui incitent à résister au changement que postulerait, sans cela, l'environnement nouveau.

Ce qu'il faut retenir de ce type de mutations, c'est le rôle croissant qu'a pris l'Etat dans la vie économique des nations. On recherche son arbitrage.

On l'incite à agir et à intervenir. Que ne doit-il pas faire pour constituer des stocks stratégiques, freiner la vente des terrains, financer les investissements, la recherche scientifique, corriger, par une redistribution des richesses, les inégalités sociales, assurer le maintien d'une population paysanne forte, etc. Tout cela a entraîné un alourdissement de la bureaucratie, un gonflement généralisé des dépenses publiques, un frein à l'adaptation au changement et le développement de rigidités structurelles. Soit tous les problèmes débattus aujourd'hui dans les enceintes internationales et qui opposent monétaristes et keynésiens. Pour notre part, reconnaissons que ces mutations ont préservé nos sociétés des révolutions qui éclatent dans celles où les mécanismes ne favorisent pas le sens de l'équité et du compromis.

N'en demeure pas moins, pour mon propos, que cette sollicitation de l'ordre économique d'après-guerre par des préceptes étrangers à sa conception initiale a contribué à compliquer la situation à l'intérieur des Etats.

A cette complication s'en ajoute une autre au plan de la coopération multilatérale : les principes signifient des choses différentes selon que l'on est du Nord, du Sud ou de l'Est. Voyez, par exemple, les principes régissant le droit des gens,

la liberté des investissements, les nationalisations, les brevets, etc. En fait, bien qu'on s'en défende, le nouvel ordre économique international, cher aux pays du Tiers Monde, est déjà partiellement ancré dans notre vie quotidienne.

4. Au risque de compliquer encore le tableau, voyons très brièvement, pour terminer, ce qui sera mon quatrième paquet de mutations. Il a trait aux difficultés liées à la gestion de l'interdépendance.

Pour cerner le problème, quelques rappels. J'ai fait allusion à la multiplication des sujets de droit international (près de 160 Etats). J'ai dit aussi que le monde était devenu multipolaire et qu'aucun Etat ne pouvait plus, seul, de façon absolue, imposer sa volonté aux autres. Tout est donc devenu objet de négociation. C'est la première facette de l'interdépendance.

J'ai dit aussi, second rappel, que les problèmes nouveaux étaient interreliés, qu'on ne pouvait plus guère les sortir de leur contexte pour les traiter isolément. C'est la deuxième facette de l'interdépendance, celle qui suppose une approche globale et multidisciplinaire des problèmes au moyen de structures horizontales.

Si tel est le monde dans lequel nous nous mouvons, et j'en suis personnellement convaincu, le concept de l'Etat-nation est devenu un peu différent. Les notions de souveraineté et d'indépendance se sont modifiées dans les faits. Et, dans la mesure où le repli sur soi-même est déjà hors de portée, parce qu'il équivaudrait à un suicide, les seules issues qui nous restent sont :

- soit celle de la rupture, à laquelle je ne veux pas croire par tempérament et raison,
- soit celle de la coopération internationale telle qu'elle se pratique déjà, mais qui n'exclut pas, j'en conviens, des adaptations et améliorations pour tenir compte des transformations qui se sont produites. Nous y reviendrons.

Mais, avant d'y passer, je dirai, en réponse à la question que je posais au début de cet exposé, que la coopération multilatérale est devenue moins dynamique, certes, mais que cela ne devrait pas inciter la communauté internationale à s'en détourner - ce serait un suicide - mais plutôt à en améliorer la qualité et les structures pour la remettre en mesure de répondre aux défis de notre époque.

### CHAPITRE III : La coopération multilatérale à l'OCDE et l'intérêt de la Suisse

---

Le "must" de la coopération internationale établi, voyons maintenant comment elle se développe à l'OCDE en procédant à l'examen des forces et faiblesses de cette organisation.

#### 1. Les forces de l'OCDE

L'OCDE est une organisation sérieuse. Ses travaux sont de qualité et sa réputation internationale solidement établie. Un de ses atouts est l'homogénéité assez grande de ses membres : 24 démocraties industrielles liées par des philosophies économiques largement convergentes - encore qu'elles le soient moins aujourd'hui qu'hier.

L'absence d'unanimité sur le rôle fondamental de l'OCDE, en 1960, au moment de l'achèvement de sa transformation, s'est traduite par l'adoption d'une convention peu contraignante. Les pays de l'organisation ont renversé cet handicap en lui confiant, au fur et à mesure de l'évolution de leurs besoins et de l'environnement économique international, toute une série de domaines de coopération nouveaux. Telle fut la cause du développement extraordinaire de la coopération à l'OCDE.



Aux domaines d'activités traditionnels - l'économie, la monnaie, la fiscalité, l'agriculture, la main-d'oeuvre et les affaires sociales - sont venus s'ajouter, avec le temps, une série de sujets nouveaux : le développement, l'environnement, les sociétés multinationales, l'énergie, la science, l'éducation, l'informatique, les marchés financiers, l'Est-Ouest, etc.

J'ajouterai que les crises internationales furent propices à l'éclosion de cette coopération au point que je me crois en mesure d'affirmer qu'à chaque crise resurgit le besoin de coopération. Ainsi, la création de l'AIE, en 1974, dans le cadre de l'OCDE, est une réponse à l'enchérissement du pétrole. L'affaire de Seveso, à notre insistance, a donné une impulsion nouvelle aux travaux sur la gestion des mouvements transfrontières des déchets dangereux. La création du Comité de l'acier, en 1978, répondait à la nécessité de rétablir un minimum de transparence dans le commerce de ce produit.

Les prestations que nous offre l'OCDE sont assez nombreuses.

- i) C'est tout d'abord une enceinte de rencontres, d'entretiens et de concertations quand on cherche à mener ensemble une action ou une réflexion.

La Suisse y privilégie la concertation en matière économique, commerciale, fiscale, énergétique et de développement. Nous intéressent également toute une série de domaines spécifiques : recherche routière, sociétés multinationales, etc.

- ii) L'OCDE est ensuite une enceinte où l'on étudie, analyse et fait des recherches dans l'idée d'inspirer et d'influencer les politiques nationales.

Pour notre petite administration, il n'est pas question de faire beaucoup d'études. Nous nous appuyons donc, pour les recherches de base, sur celles de l'OCDE : prévisions économiques et énergétiques, statistiques. En outre, dans beaucoup de domaines nouveaux de la coopération internationale, l'OCDE nous sert de guide. Elle nous aide à établir notre législation et à définir notre politique. Actuellement, on peut citer, à titre d'exemples, l'informatique, les conflits de juridiction soulevés par l'application extraterritoriale des législations nationales, etc.

- iii) On aplanit et règle aussi des divergences et différends à l'OCDE. Cette fonction est moins connue

parce que plus feutrée. Quelques exemples récents :

- Les divergences qui s'étaient fait jour de part et d'autre de l'Atlantique sur la sécurité énergétique à propos du gaz naturel soviétique furent largement surmontées à la conférence ministérielle de mai dernier.
- Les différences de pratiques nationales sur l'octroi des crédits à l'exportation ont été aplanies par l'adoption d'un consensus dont la reconduction est actuellement au coeur de nos préoccupations.

iv) L'OCDE est une enceinte où l'on dégage des principes de comportement dans des domaines controversés ou en voie de l'être.

Elle indique alors le cap à suivre en établissant avec tous les pays membres des lignes directrices et des codes de bonne conduite. Le principe pollueur/payeur, les principes relatifs à l'octroi d'un traitement préférentiel aux exportations des pvd sur nos marchés, les principes directeurs concernant l'octroi de crédits mixtes, le code de conduite sur les investissements et les

entreprises multinationales sont autant d'exemples de ce type d'activités.

La Suisse en profite, car les règles qui sont ainsi dégagées nous garantissent le respect de principes juridiques négociés et la prévisibilité des comportements de nos partenaires.

- v) Bien que plus rarement, l'OCDE peut être opérationnelle : une action d'aide à la Turquie y fut lancée avec succès et un "safety net" financier négocié après la première crise pétrolière. Dans les deux cas, nous avons participé activement à ces opérations.
  
- vi) L'OCDE est également un forum où les pays industriels définissent leurs positions de négociation vis-à-vis d'autres groupes de pays : négociations Nord/Sud en particulier.

On le voit, la panoplie des prestations que l'on est en mesure d'attendre de l'OCDE est considérable.

Conséquence de tout cela, le nombre des réunions ministérielles a augmenté. La conférence annuelle des ministres de l'économie, des finances et des affaires étrangères reste, certes, la plus

prestigieuse pour les travaux de l'organisation et l'attention de la presse. Mais elle n'est plus unique. Les ministres de l'agriculture, du travail, de l'environnement, de la science, de l'éducation, des affaires urbaines, se retrouvent désormais à l'OCDE plus ou moins fréquemment.

Leurs travaux ont porté sur des problèmes qui nécessitaient une concertation politique, voire l'adoption de comportements nouveaux. Toutes ces conférences ont été utiles et positives. Ce jugement vaut pour nos ministres qui ont moins l'occasion de rencontrer leurs alter ego vu notre absence de nombreuses enceintes internationales (CE, FMI, BIRD, notamment).

## 2. Les faiblesses de l'OCDE

Les réflexions qui suivent sont principalement axées sur l'évolution et les changements souhaitables de l'OCDE pour qu'elle demeure un instrument souple, adapté aux nouvelles nécessités.

- i) L'OCDE est vulnérable. C'est le revers de sa convention peu contraignante qui lui a confié peu de compétences opérationnelles. De la sorte, toute réflexion qui s'approche de l'opérationnel

tend à lui échapper pour émigrer vers des organisations spécialisées où auront lieu les négociations : GATT et FMI, principalement.

A mon avis, cette faiblesse est néanmoins marginale car la fonction de réflexion de l'OCDE souffrirait d'un engagement trop direct dans la négociation. Mais, il ne faudrait pas non plus que l'OCDE se transforme en un centre de recherches académiques. Ce serait sa mort. Pour l'éviter, elle doit absolument rester en prise directe avec les réflexions et politiques de ses Etats membres.

ii) La coopération à 24 reste-t-elle le cadre le plus approprié ou faudrait-il la reconsidérer ?

Je constate que, pour certains sujets, notamment ceux qui n'intéressent qu'une partie de ses membres, l'OCDE est déjà trop grande. Est-il concevable d'envisager des comités restreints, de faire admettre le principe de la rotation des petits et moyens pays ou d'avoir des "constituencies" du type FMI ?

Chaque fois que cette question hautement politique et sensible fut abordée à l'OCDE, la discussion a tourné court. Elle reste néanmoins plus actuelle

que jamais face à la tendance des grands pays de se concerter entre eux, en nombre restreint, en dehors de l'OCDE.

Citons la trilatérale et la quadrilatérale pour des problèmes économiques et commerciaux; le groupe des 5 qui peut pratiquement discuter, depuis le Sommet de Williamsburg, de tous les sujets traités à l'OCDE; les sommets des 7 plus grandes puissances occidentales qui puisent dans les travaux de l'OCDE ce qui leur semble bon; le G 10, rebaptisé le G 11 depuis que nous avons décidé d'y adhérer, pour traiter de questions monétaires, etc.

Cette tendance à l'émigration recèle un potentiel non négligeable d'affaiblissement de l'OCDE. En Suisse, nous devons suivre ce problème avec vigilance, car nous ne disposons pas, comme nos partenaires, d'enceintes de rechange. Toute perte de substance de l'OCDE équivaut donc à un affaiblissement de la position internationale de notre pays.

Si le cadre des 24 est parfois trop large, il est aussi, à d'autres moments, trop étroit. Tel est le cas quand il s'agit d'aborder certains sujets

spécifiques. Aux discussions relatives à la construction navale, la Corée du Sud devrait être présente d'une manière ou d'une autre. Comme l'Arabie Saoudite lorsqu'on discute de questions monétaires et financières et le Mexique quand il s'agit d'acier, etc.

Le problème de l'élargissement de l'OCDE est cependant moins actuel que celui de l'émigration des grandes puissances vers les enceintes restreintes. Néanmoins, il ne devrait pas être négligé et il serait bon de commencer à y réfléchir en termes de coopération à la carte assortie sporadiquement d'échanges de vues plus généraux. On devrait le faire à froid, en l'absence de problèmes aigus, car il faudra une longue fréquentation pour décriper partenaires et problèmes et arriver à des solutions pragmatiques, satisfaisantes pour tous.

- iii) L'OCDE connaît aussi un problème de structures. Malgré ses efforts et des progrès certains, ses comités restent encore trop verticaux. L'approche horizontale plus intégrée des questions, selon la théorie des systèmes, n'a pas encore suffisamment mordu. Je conviens que c'est plus facile à dire qu'à réaliser et que, dans ce domaine, l'OCDE



bute à son tour, nous l'avons vu, sur les structures des administrations nationales qui sont encore plus verticales que celles de l'OCDE. La conséquence est qu'il est difficile de désigner des délégués nationaux pour participer aux réunions horizontales de l'OCDE. La Suisse, croyez-moi, n'échappe pas à cette difficulté, quand bien même sa petite administration est davantage contrainte que celle de ses partenaires de se concerter horizontalement.

#### CHAPITRE IV : Enseignements et messages

Nous avons vu les bouleversements de notre monde et de nos sociétés. Nous avons vu aussi les forces et faiblesses de la coopération multilatérale telle qu'elle se pratique à l'OCDE. Il nous reste à tirer les enseignements. Je le ferai par le truchement de messages que je me félicite de pouvoir livrer ici.

##### Premier message

L'articulation institutionnelle de l'interdépendance est la coopération intergouvernementale. Sa raison d'être et sa nécessité sont indubitables. Je crois l'avoir établi, comme j'ai démontré que le champ de la coopération multilatérale s'étendait. Dans les faits, pourtant, cette coopération ne trouve pas la place qui lui revient. Elle est mal connue. Il est de bon ton de la décrier et elle est souvent considérée comme secondaire, marginale, par rapport aux problèmes nationaux et régionaux. Cette dévalorisation est fautive. Il nous faut donc la corriger car nous aurons toujours plus besoin d'une coopération multilatérale dynamique et performante. Cette tâche concerne toute une série d'acteurs :

- Première série d'acteurs : les Etats car ils en sont l'un des moteurs et l'un des rouages essentiels. Ils doivent donc reclasser la coopération multilatérale dans l'échelle de leurs priorités et lui fournir les moyens d'une action appropriée aux circonstances.
  
- Deuxième série d'acteurs : les Parlements qui ont tendance à minimiser la coopération internationale et à l'affaiblir soit parce qu'ils en méconnaissent l'importance et la portée, soit, plus sourdement, parce qu'ils craignent qu'elle empiète sur leurs prérogatives.
  
- Troisième série d'acteurs : les media qui ne la diffusent pas suffisamment et la traitent sporadiquement et superficiellement.
  
- Quatrième série d'acteurs : les opinions publiques qui s'en préoccupent insuffisamment comme si elle traitait de questions qui ne les concernaient pas.

J'ouvre ici une parenthèse pour relever que la dégradation de l'image de la coopération multilatérale est allée de pair avec le rétrécissement de la marge de manoeuvre de la politique étrangère et des compétences des exécutifs face aux législatifs. L'exemple le plus

révélateur de ces tendances est fourni par les amendements impossibles que le Congrès américain a demandé d'introduire comme conditions à son acceptation de la 8ème révision des quotes-parts du FMI.

La conclusion de ce premier message est que la coopération multilatérale est une nécessité et que nous devons veiller à préserver, voire améliorer sa qualité et sa dynamique.

#### Deuxième message

Nous sommes à une époque charnière. Jamais notre monde n'a été aussi interdépendant et jamais, je le crains, nous avons eu si peur de ses conséquences. Il en résulte des tendances de sens contraires. Après la guerre, par exemple, nos systèmes économiques et monétaires étaient vraiment universels dans leur essence et leurs principes. Aujourd'hui, suite aux évolutions que nous avons surveillées, les restes de ces systèmes sont attaqués du dedans et du dehors. Ils sont devenus moins contraignants et moins universels. On parle de systèmes régionaux, de systèmes à plusieurs vitesses, de graduation, de zones grises et même de troc. Il serait temps de reprendre ces questions et de voir s'il est possible de réintroduire dans nos philosophies et comportements l'essence mondiale

de l'interdépendance actuelle et de voir aussi, dans la foulée, si nos philosophies universelles sont applicables mutatis mutandis aux nombreux domaines nouveaux de la coopération internationale.

Si la réflexion débouche sur un non possumus, alors nous devrions réfléchir en termes de systèmes régionaux articulés les uns par rapport aux autres pour éviter le désordre et l'anarchie générateurs de crises qui ne nous épargneront pas.

On pourrait commencer cette réflexion en Suisse en se demandant si nous vivons au diapason de l'interdépendance mondiale et du type de coopération internationale qu'elle implique. Notre absence du FMI et de la BIRD, par exemple, demeure-t-elle compatible par rapport à nos engagements monétaires et financiers mondiaux ? Nos structures de coopération avec l'Europe sont-elles toujours idoines par rapport au développement des CE et à l'intensité de nos échanges de tous ordres ? etc.

Ces problèmes qui sont des défis pour les sociétés industrielles ne sont pour ainsi dire pas débattus. Ils nous indiffèrent et, partant, nous n'avons pas de vision, ni d'inspiration pour les aborder.

La conclusion de ce deuxième message est la suivante :  
Alors que la coopération multilatérale devrait être renforcée pour tenir compte de l'approfondissement de l'interdépendance, la pratique de cette coopération pointe plutôt dans la direction de son affaiblissement, de sa compartimentation.

### Troisième message

La coopération multilatérale telle qu'elle fonctionne actuellement n'est pas une panacée. Elle est perfectible et doit être améliorée pour répondre aux défis de notre époque. Il faut, en particulier, adapter ses structures et mécanismes en veillant à les rendre plus performants. J'insiste sur ce point, car le danger est grand aujourd'hui qu'en les retouchant nous consacrons plutôt un affaiblissement qu'un renforcement de la coopération intergouvernementale. Les enjeux et les divergences d'intérêts entre Etats, ne nous le cachons pas, sont considérables. En outre, en période d'incertitude et de difficultés, les Etats rechignent à se voir imposer des règles tant soit peu contraignantes. Il est, dès lors, compréhensible qu'ils veuillent se réserver la plus grande latitude possible.

Au nombre des questions à examiner au titre des améliorations de la coopération multilatérale, je citerai les suivantes :

- la finalité des organisations internationales.  
Qu'attend-on d'elles? Des analyses? Des impulsions?  
Des directives? Des actions?
  
- les mécanismes décisionnels. Faut-il prendre les décisions par consensus, à l'unanimité ou à des majorités qualifiées. Quelles liaisons faut-il établir avec les administrations nationales? Quelle est la latitude que l'on entend donner aux organisations internationales pour prendre des initiatives?
  
- les structures des organisations multilatérales.  
Peut-on mieux cerner les interrelations? Les hiérarchies institutionnelles correspondent-elles toujours aux réalités actuelles? Les organisations internationales sont-elles trop dociles aux influences des grandes puissances? Comment, enfin, réconcilier la tendance à l'universalité découlant de la multipolarité et du principe de la souveraineté nationale avec le désir des grandes puissances de se concerter entre elles sans sortir, pour autant, des règles et du cadre de la coopération multilatérale?

La conclusion de ce troisième message est la suivante :  
La coopération multilatérale peut et doit être améliorée pour continuer d'être un instrument valable dans les relations internationales.

#### Quatrième message

On devrait s'employer à diffuser une information plus suivie et approfondie des problèmes traités dans les enceintes internationales. On contribuerait ainsi à rehausser le prestige de la coopération multilatérale.

Un exemple vaudra mieux qu'une explication :

Les pluies acides et la mort de nos forêts nous alarment à juste titre. Sait-on que l'OCDE traite ce problème depuis une dizaine d'années? Le cas échéant, pourquoi n'en a-t-il pas été fait état dans les récents débats du Parlement. C'eut été l'occasion de souligner les mérites de l'organisation pour avoir perçu et étudié ce problème longtemps à l'avance. Car on a déterminé scientifiquement les grands courants des vents; on a établi par des mesures qu'ils pouvaient transporter des polluants sur de longues distances et on a enfin étudié certains aspects des pluies acides. Quel gain de temps et quelles économies pour la solution de nos problèmes.



- 32 -

La conclusion de ce quatrième message est qu'une meilleure information rehausserait le prestige et l'image de la coopération multilatérale.

Cinquième message

Je fais un pas de plus dans mon raisonnement pour affirmer qu'il serait temps qu'on reconnaisse les services considérables que nous rend la coopération multilatérale.

Je vais en mettre en évidence quelques-uns :

- Grâce aux analyses solides, objectives et concordantes des organisations internationales, nous avons abordé les crises importantes auxquelles nous avons été confrontés récemment en pleine connaissance des enjeux. Quelle différence avec l'entre-deux-guerres où des erreurs d'appréciation et de comportement précipitèrent la grande crise des années 30.

Deux exemples illustreront mon propos :

Premier exemple : En 1974, les gouvernements ont réagi économiquement à la crise du pétrole d'une façon cohérente et conforme à l'interdépendance. A posteriori, la chose paraissait aller de soi. Elle ne l'était

pourtant pas car, sur le plan de la politique intérieure, tout poussait les gouvernements vers des politiques égoïstes et nationalistes. Ils n'en ont été dissuadés que par une perception claire des dommages qu'ils s'infligeraient à moyen terme s'ils procédaient ainsi. Les organisations internationales ont joué un rôle essentiel dans l'appréciation des conséquences d'actions isolées.

Deuxième exemple plus récent. Notre résistance fondamentale au protectionnisme, malgré les nombreuses bavures des uns et des autres, procède d'une même prise de conscience : Toute politique du chacun pour soi est vouée à l'échec et précipitera les autres dans le gouffre. Les organisations internationales ont rendu cette perception évidente. En outre, leurs engagements anti-protectionnistes catégoriques exercent un effet de dissuasion non négligeable **sur** les gouvernements.

-- Les enceintes multilatérales offrent de précieuses occasions de concertation aux hauts fonctionnaires des différents pays. Elles leur permettent d'apprendre à connaître leurs situations respectives et, en l'absence de crise déjà, les limites des concessions qu'ils pourraient se faire dans une situation donnée. De la sorte, les positions nationales sont presque

- 34 -

toujours élaborées en prenant en compte, dès le départ, la dimension interétatique des problèmes. De la sorte, bien des erreurs, difficilement réparables, sont évitées.

- Je mentionnerai un troisième service des organisations multilatérales. Quoi qu'on en dise, elles sont capables d'agir rapidement en cas de crise. L'endettement des pvd en est un excellent exemple. Grâce à l'action rapide et coordonnée des organisations "compétentes", une catastrophe internationale a été évitée. J'admets que le problème n'est pas résolu pour autant, mais sachons reconnaître que le pire a été évité à court terme, grâce à elles.

La conclusion de mon cinquième message est celle-ci :

La coopération multilatérale nous rend des services précieux pour prévenir et résoudre des crises internationales. Sa contribution est cependant peu valorisée parce qu'il est généralement impossible d'apporter la preuve de ce qui se serait passé si la coopération multilatérale n'avait pas existé. Soyons généreux et donnons-lui au moins le bénéfice du doute.

\* \* \*