

I. Concertation communautaire à douze et coopération OCDE
à vingt-cinq

1. Une première observation consiste à rappeler que des forces centripètes et centrifuges sont à l'oeuvre au sein de la CE. L'option politique prioritaire a consisté ces dernières années à faire passer l'élargissement, notamment vers le sud, avant la cohésion. Aujourd'hui et probablement jusqu'en l'an 2000, on peut penser qu'une phase de consolidation s'installe. Les candidatures de l'Autriche, de la Norvège et autre Turquie peuvent attendre !
2. Une deuxième observation découle de la constatation que, répondant aux impulsions données notamment aux termes de l'Acte unique européen et du Livre blanc de la Commission, la concertation communautaire telle qu'elle s'exprime à l'OCDE s'est renforcée et s'est élargie ces dernières années. Pareille évolution n'est pas sans influence sur la coopération OCDE et sur la position qu'un pays comme la Suisse occupe dans cette Organisation. Par rapport à la vaste gamme des questions traitées à l'OCDE - à savoir pratiquement toutes les activités d'une nation à l'exception de la culture, de la santé, du sport, de la défense et de la politique étrangère pure - cette concertation à douze ne porte cependant que sur un nombre relativement limité de questions; celles où le consensus communautaire a atteint un haut degré de cohésion ou est sur le point de l'atteindre.
3. Une importante distinction tient donc au caractère communautaire ou non d'une matière.
 - 3.1. Dans les cas où, statutairement, une position commune doit être élaborée, les progrès à l'OCDE s'en trouvent ralentis tant que ce n'est pas chose faite. C'est une question clé pour la coopération OCDE de savoir si, quand est discutée une matière communautaire sur laquelle une position commune n'a pas encore été

finalisée, les Etats membres de la CE acceptent d'entrer en matière, quitte à être restrictifs dans leurs propos pour ne pas préjuger l'issue des travaux en cours à Bruxelles, ou si ils s'y opposent par principe. Jusqu'ici, le dialogue n'a pas été bloqué. Aussi la concertation communautaire n'est-elle pas apparue comme un obstacle à la coopération OCDE, tout au plus ici et là comme un frein. Cela dit, le renforcement progressif de la CE a contribué à réduire l'influence de l'OCDE en tant qu'organisation de coopération économique, tout en y renforçant une tendance à l'eurocentrisme que ne manquent pas de reprocher à l'OCDE notamment le Japon et l'Australie.

3.2. Dans les cas où un mandat communautaire formel n'est pas requis, le débat à l'OCDE est plus libre et plus animé, les interventions individuelles plus fournies et diverses. La coordination à douze se manifeste alors relativement peu. Il n'est pas rare que des différences même assez marquées dans les positions nationales transparassent. Ainsi :

- pour ce qui est d'environnement : RFA et Danemark sont plus progressistes que Royaume-Uni et Europe du sud;
- sur les questions sociales : RFA, France, Danemark, Europe du sud (les pays nordiques aussi) sont plus ouverts que le Royaume-Uni;
- en matière d'échanges commerciaux : Royaume-Uni et RFA (de même que les Etats-Unis) sont les plus libéraux.

4. La question de savoir si la Suisse peut mieux défendre ses intérêts à l'OCDE confrontée à une CE divisée ou quand celle-ci présente un front commun appelle une appréciation nuancée.

Une concertation communautaire efficace contribue au déroulement harmonieux des travaux de l'OCDE et à la prise de décision unanime sur laquelle certains d'entre eux débouchent; la coopération OCDE s'en trouve facilitée quand les Douze parviennent rapidement à une position claire.

Il est évident qu'un blocage au niveau de la concertation communautaire se répercute négativement sur la coopération OCDE, exerçant un effet de freinage pour ce qui est des matières communautaires en tout premier lieu.

Une position communautaire, une fois acquise, est très difficilement modulable en fonction d'intérêts d'autres partenaires économiques individuels; sauf peut-être si ceux-ci - Etats-Unis, Japon - ont vraiment du poids, c'est-à-dire peuvent prendre des mesures de rétorsion gênantes. La Suisse ne dispose que de moyens limités pour infléchir au sein de l'OCDE une position communautaire une fois celle-ci exprimée.

Dans la mesure où une CE fermement soudée se joint aux autres grands acteurs économiques que sont les Etats-Unis et le Japon, il peut en résulter une conduite à trois de la coopération économique mondiale. Alors la Suisse se trouve marginalisée et placée devant le fait accompli, tout comme d'autres puissances économiques secondaires d'ailleurs. En cas de divergences entre les Grands, en revanche, la Suisse a des chances de se faire entendre et même le cas échéant de jouer un rôle de médiateur.

5. Beaucoup dépend de la philosophie de base qui anime la CE. Est-elle ouverte sur l'extérieur et partant sur la coopération internationale en général et la coopération OCDE en particulier ? Est-elle fermée, nombriliste ("forteresse Europe") ? Probablement, mouvante, se situe-t-elle, tel un balancier, entre ces deux pôles.

Dans l'hypothèse de l'ouverture, la Suisse se trouve dans une situation qu'elle connaît et affronte avec succès depuis longtemps; c'est-à-dire celle d'un équilibre entre ses intérêts européens d'un côté, mondiaux de l'autre.

L'hypothèse de la fermeture communautaire place la Suisse devant un choix fondamental déchirant : soit prendre le chemin - pouvant peut-être avec le temps déboucher sur une adhésion à la CE - d'une Europe unie impliquant un rapprochement très marqué avec Bruxelles, mais

cela au détriment de ses relations économiques extra-européennes; soit maintenir l'ouverture traditionnelle économique - politique aussi nonobstant la neutralité - sur le monde, mais cela au prix d'une marginalisation par rapport au pôle européen communautaire.

6. Formellement, la Commission n'est pas membre de l'OCDE. Son statut, proche de celui de la Yougoslavie, est celui d'un associé. Dans la mesure où son représentant s'exprime sur des matières non (encore) communautaires il doit faire preuve de circonspection. Les Etats membres n'apprécient en général pas les tentatives d'empiètement sur des domaines tombant (encore) dans la compétence nationale.

Un problème juridique découle du fait que si le Conseil de l'OCDE adopte des actes dans des domaines qui relèvent de la sphère communautaire, c'est la Commission qui devrait engager les Etats membres. Mais elle n'est pas membre de plein droit du Conseil; les Etats membres le sont mais ils n'ont plus compétence en la matière...

7. En résumé : si la moitié des membres de l'OCDE (douze sur vingt-quatre) sont aujourd'hui membres de la CE il n'en résulte pas un clivage Europe des Douze d'un côté, reste de l'OCDE de l'autre. Les Etats membres de la CE apprécient de tester certaines idées dans le cadre essentiellement atlantique, voire largement européen, de l'OCDE; "entre nous" en quelque sorte. La question de savoir si dans une OCDE élargie le moment venu à quelque NIE, donc de mentalité plus asiatique, il en irait encore de même mérite que l'on y réfléchisse...

Deux conclusions pratiques

Premièrement : c'est bilatéralement, à Bruxelles, dans la phase préparatoire et formative, que la Suisse a le plus de chance de pouvoir influencer la prise de position communautaire. Une approche coordonnée avec d'autres pays de l'AELE est certainement un atout. En raison d'une convergence d'intérêts de substance découlant de structures et d'une philosophie économique largement semblables, le meilleur allié de la Suisse est la RFA, membre des CE et non de l'AELE. Il s'ensuit que les

contacts bilatéraux à Bonn revêtent par rapport à Bruxelles une importance complémentaire probablement plus grande que ceux que l'on peut (et doit) entretenir à Paris, Londres ou Rome.

Cette conclusion générale est valable surtout sinon exclusivement quand il s'agit d'une matière communautaire non encore finalisée.

Deuxièmement : pour exercer une pression sur la CE dans le contexte de l'OCDE, la Suisse ne peut pas espérer obtenir grand succès en agissant seule. Même une action coordonnée avec les pays de l'AELE - auxquelles pourraient par hypothèse se joindre d'autres pays de poids intermédiaire (Canada, Australie) - n'offre qu'une perspective de réussite modeste. En revanche une pression convergente qu'exerceraient sur la CE la Suisse alliée aux acteurs principaux que sont les Etats-Unis mais aussi le Japon - sans oublier le Secrétaire général... - pourrait avoir un certain impact, voire un impact certain.

Fazit : agir avec les Etats-Unis !

Cette conclusion générale est valable surtout en ce qui concerne les grandes options de base de la politique communautaire, son orientation fondamentale que l'on veut libérale.

En un mot : pour infléchir la politique communautaire sur une question spécifique, en matière de transports par exemple, le point de concentration de notre effort doit être Bruxelles. Pour orienter la politique communautaire dans un sens de libre-échange, la priorité de notre effort, joint à celui de partenaires importants au premier rang desquels les Etats-Unis, doit porter sur l'OCDE.

* * *

II. Bilatéralisation / régionalisation de la coopération économique internationale

10. Le phénomène n'est pas nouveau; il est aujourd'hui plus accentué et perceptible à l'OCDE de même que dans d'autres enceintes économiques internationales (GATT). Les principales manifestations sont : accord bilatéral de libre-échange Etats-Unis/Canada, accord Australie/Nouvelle Zélande, pourparlers bilatéraux sur l'ouverture du marché financier japonais, renforcement de l'intégration européenne communautaire à douze, stabilisation du rôle du G7, velléités de coopération structurée dans la zone du Pacifique.
11. La problématique se complique du fait que des pays / économies non membres de l'OCDE sont impliqués (NIE), dont il est plus difficile d'influencer le comportement. On doit se féliciter que l'articulation de nos relations avec les NIE soit aujourd'hui à l'OCDE un thème prioritaire; c'est là une preuve du dynamisme de l'Organisation.
12. L'option n'est pas à écarter que les rapports de force évoluent dans un sens multipolaire suivant :
 - pôle européen constitué d'un noyau dur communautaire en expansion et d'une périphérie AELE en perte de vitesse;
 - pôle américain partant de la relation bilatérale libre-échangiste Etats-Unis/Canada, étendue au Mexique, puis au delà;
 - pôle pacifique englobant autour d'un axe américano-japonais les NIE asiatiques, l'ASEAN et peut-être la Chine.
13. Il résulte de l'évolution ainsi sommairement décrite une perte de substance générale pour la coopération multilatérale et un défi particulier pour l'OCDE. L'apparition d'une OCDE du Pacifique sous direction japonaise - ou ce qui est plus probable américano-japonaise - concurrente de l'OCDE d'aujourd'hui largement atlantique (les Australiens diraient "européenne") représenterait pour celle-ci un affaiblissement certain pouvant aller jusqu'à marquer la fin de son rôle de seule instance de coopération économique entre gouvernements "qui comptent économiquement". Le danger est réel; le Secrétaire général, européen, français de surcroît, le

prend au sérieux. Il y a lieu de penser que l'avenir de l'OCDE tient à sa capacité de ne pas être assimilée à un pôle (Atlantique) d'un système multipolaire mais de rester un forum de dialogue et de coopération au dessus des groupements. Cela pourrait entraîner, au-delà de l'élaboration de contacts plus ou moins structurés avec certains NIE, son élargissement; dans un premier temps par l'adhésion de la Corée du Sud puis par celle de l'un ou l'autre NIE, asiatique ou non.

14. Partant de la prémisse que le contexte multilatéral - l'OCDE en l'occurrence - est plus propice à la défense des intérêts de puissances économiques moyennes ou petites que ne l'est la confrontation bilatérale directe, il y a matière à préoccupation pour la Suisse. Les implications d'une situation où de plus en plus les options se prendraient sans nous, où la coopération universelle classique serait davantage battue en brèche mérite en tout état de cause étude et analyse.
15. Préoccupant certes, le stade actuel atteint par la "démultilatéralisation" de la coopération économique internationale n'est pas dramatique à l'OCDE. Plusieurs éléments d'appréciation tendent à le démontrer.
 - Nombre de décisions sont prises en dehors de l'OCDE, certes, mais dans des organes dont la Suisse fait partie : GATT, BRI, G10.
 - Si des organes dont la Suisse n'est pas membre supplantent ceux où de plein droit elle est présente, la défense de nos intérêts ne s'en trouve pas pour autant sérieusement entamée. Ainsi :
 - . La mise en place d'un marché unique communautaire est pour les douze Etats membres de la CE prioritaire par rapport à la création avec les partenaires de l'AELE d'un grand espace européen; mais notre allié le plus sûr, la RFA, est membre de la CE.
 - . Les grands font passer le G7 avant l'OCDE; mais tout en prenant appui sur les analyses du secrétariat, en testant certaines idées et orientations dans un cadre à vingt-cinq, en cherchant l'appui d'autres membres de l'OCDE.

- Le G3, en fait, a tendance à dépasser le G7 en tant que directeur économique mondial; mais les CE, les USA et le Japon se montrent, jusqu'ici, désireux d'écouter leurs partenaires de l'OCDE non de leur imposer un diktat.
- Les inconvénients réels semblent plus formels que substantiels. En substance, les axes principaux qu'impriment à la coopération économique internationale les Grands (surtout la RFA) répondent largement aux orientations fondamentales souhaitées par la Suisse.
- L'OCDE n'est pas, en essence, une organisation opérationnelle, contrairement au GATT par exemple; ses travaux restent le fait d'un secrétariat qui conserve son indépendance conceptuelle.

Trois conclusions pratiques

Premièrement : maintenir au sein du secrétariat la qualité et l'indépendance intellectuelle des agents qui le composent, assurant par là continuité dans la valeur et l'objectivité des analyses. Il faut que les gouvernements, en particulier ceux des grands pays, estiment avoir besoin de l'OCDE et trouvent intérêt à participer activement aux débats à vingt-cinq.

Deuxièmement : veiller à ce que les délégations suisses soient bien documentées, suivent et expriment une ligne de conduite claire, soient ouvertes aux évolutions générales, soient actives dans la défense intelligente de nos intérêts fondamentaux.

Troisièmement : admettre, en cas de nécessité, pour conserver l'intérêt des Grands, que puissent se tenir dans le cadre de l'OCDE certaines réunions à participation restreinte (géométrie variable).

* * *

Cette dernière conclusion appelle un court développement.

Prêcher la convocation, au sein d'une organisation multilatérale, de réunions dont la participation serait limitée, revient à battre en brèche un principe directeur, jusqu'ici sacro-saint, de toute administration nationale : ne l'accepter (voire le saluer) qu'à condition d'en faire soi-même partie ! On peut craindre, non sans raison, que le caractère multilatéral d'une organisation se trouve par ce biais largement vidé de son sens, de sa substance; que tout simplement un diktat s'instaure depuis l'intérieur plutôt que depuis l'extérieur.

Mais si, pour éviter la constitution de blocs d'une part, pour attacher les grandes puissances économiques (les Sept / les Trois) à la coopération économique multilatérale dans une organisation dont la Suisse est membre - en l'occurrence l'OCDE - d'autre part, la voie obligée devait passer, dans certains cas d'espèce, par la constitution d'organes restreints, y aurait-il vraiment grand mal ? Le réalisme fait penser et l'histoire enseigne qu'en tout état de cause ce sont les grands qui commandent.

Les conséquences positives de réunions du G3 ou du G7 au sein de l'OCDE plutôt qu'à l'extérieur - puisque c'est de cela qu'il s'agit essentiellement aujourd'hui - seraient d'abord une possibilité accrue d'influence par secrétariat interposé, ensuite un accès facilité à l'information. Par ailleurs, le Secrétaire général pourrait dans une certaine mesure assurer une représentation générale d'intérêts d'Etats membres de l'OCDE ne siégeant pas dans un organe restreint donné. Ces avantages concrets ne l'emportent-ils pas assez nettement sur les inconvénients somme toute plutôt formels, voire optiques, d'une certaine exclusive institutionnelle ?

Il convient de se rappeler que tous les Etats membres de l'OCDE ne sont pas membres du G10 (G11); que cet organe se réunit régulièrement en marge du CPE/WP3; que les délégations qui n'y siègent pas peuvent obtenir du Secrétariat une information, il est vrai limitée, sur le déroulement des débats.

(E. Roethlisberger)



DÉLÉGATION SUISSE

PRÈS
L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

531.12
DAC - RB/KA
Gen.Org.

75007 PARIS, le 31 août 1988

28, Rue de Martignac
Tél. (1) 550.34.46

Office fédéral des affaires économiques extérieures Secrétariat	
No. EE. 754.1	
Destinataire	
5. SEP. 1988	
Nombre d'expl.	Répondu
Révisé à:	

Destinataires :

- DFEP, OFAEE, Service OCDE, att. M. H. Stingelin
- Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, att. Ambassadeur J. Kellenberger
- DFAE, SEF, att. Ministre A. Lautenberg

Copie avec annexe :

- DFEP, - Secrétariat du Conseiller fédéral J.-P. Delamuraz
- Secrétaire d'Etat F. Blankart
- Directeur suppléant M. Corti
- Délégué aux Accords commerciaux S. Arioli
- Délégué aux Accords commerciaux D. de Pury
- Délégué aux Accords commerciaux P.-L. Girard
- DFAE, - Secrétariat du Conseiller fédéral R. Felber
- Secrétaire d'Etat E. Brunner
- Directeur M. Krafft
- Directeur suppléant J. Stähelin
- Secrétariat politique, att. Ambassadeur P.-A. Ramseyer

Mission suisse auprès des CE, Bruxelles, Ambassadeur B. von Tscharner

Délégation suisse auprès de l'AELE et du GATT, Genève, Ambassadeur W. Rossier

* * *

Je vous prie de trouver, ci-joint, une contribution de la Délégation suisse auprès de l'OCDE à la réflexion portant sur une double problématique interdépendante :

- I. La concertation communautaire à douze et la coopération à vingt-cinq au sein de l'OCDE;
- II. Le phénomène de bilatéralisation et de régionalisation de la coopération économique internationale.

Le Chef de la Délégation


(E. Roethlisberger)

Ann. ment.