

La coopération internationale, les Sommets et l'OCDE

I Généralités sur les Sommets et les Conférences ministérielles de l'OCDE

1. De Rambouillet à Williamsburg, il y eut 9 Sommets. Sans pouvoir dire qu'il y ait eu volonté délibérée de les institutionnaliser, on constate tout de même une tendance dans cette direction. Elle est faite des éléments suivants :
 - une institutionnalisation dans la composition. ✓
 Depuis qu'ils ont passé de 5 à 7 et associé le président de la Communauté Européenne - sous une forme boiteuse - il ne semble plus guère possible de modifier la composition existante.
 - une institutionnalisation dans la fréquence. ✓
 Les Sommets sont devenus une manifestation annuelle. Même si cette règle est parfois contestée, elle ne paraît plus devoir être remise en question dans les faits, crise majeure exceptée.
 - une institutionnalisation quant au "timing". ✓
 Les Sommets siègent désormais à la fin du printemps après la Conférence ministérielle de l'OCDE, laquelle a dû être avancée pour tenir compte des intérêts et exigences des 7.
 - une institutionnalisation dans la préparation. ✓
 Avec ou sans préparation de documents, elle mobilise considérablement les administrations des pays participants (sherpas, réunions diverses, etc.).

2. Pour l'OCDE, la conclusion résultant de cet état de choses est une perte relative d'indépendance d'action. Ses Conférences ministérielles sont, dans une certaine mesure, devenues plus tributaires des Sommets quant à leur préparation matérielle, formelle et temporelle. ✓



II Le Sommet de Williamsburg, l'administration américaine et l'OCDE

1. L'annexe à la Déclaration de Williamsburg sur le renforcement de la coopération monétaire pour la stabilité et la croissance contient une menace d'affaiblissement de l'OCDE. Sa signature par les chefs d'Etat est l'expression de leur satisfaction commune à pouvoir s'entretenir franchement et sans acrimonie à 5 ou à 7. Dès lors que ces chefs d'Etat ont plaisir à se retrouver, grâce à l'annexe de Williamsburg, ils pourront désormais aborder entre eux librement presque toutes les questions traitées à l'OCDE.

2. Il semble bien, les informations concordant sur ce point, que les chefs d'Etat ont signé l'annexe de Williamsburg sans vouloir nuire à l'OCDE. Autres furent, semble-t-il, les desseins de certains de leurs sherpas qui, par philosophie, fonction ou penchants naturels, n'aiment guère la coopération internationale élargie. Si la chose s'avère exacte, la menace d'affaiblissement de l'OCDE gagne en consistance.

Je m'explique en ouvrant une parenthèse. De trois sources sûres au Secrétariat, on m'a affirmé que ces deux dernières années des propositions avaient été élaborées à Washington pour faire sortir les Etats-Unis de l'OCDE. Même si l'objectif est irréaliste, il faut avoir à l'esprit les points suivants :

- Pour les monétaristes orthodoxes, la coopération internationale est superfétatoire dès le moment où les pays gèrent leurs économies sainement.
- Au sein de l'administration américaine, plusieurs responsables haut placés restent récalcitrants à la coopération internationale. Ce fait est profond. Cette expérience négative tranche avec celle des administrations précédentes. Après deux ans de pouvoir, elles étaient généralement gagnées à la cause de cette coopération grâce au processus éducatif qui en émanait.
- Certaines voix de l'administration Reagan estiment enfin que l'OCDE n'est pas assez docile aux thèses américaines.

3. Pour l'OCDE, les conclusions à tirer de ce chapitre II sont les suivantes :

- Le Secrétaire Général et les fonctionnaires de l'Organisation doivent inlassablement persuader l'administration américaine, ou en tout cas certains de ses cadres, de l'utilité et de la valeur de ce qui est entrepris à l'OCDE. Cette tâche est devenue pesante.
- Les efforts du Secrétariat pour persuader les Etats-Unis de ne pas délaisser l'OCDE ont abouti. Ils ont toutefois été accompagnés de quelques concessions qui impliquent une nouvelle perte d'indépendance de l'Organisation envers les Etats-Unis. On n'a pas voulu m'indiquer ces concessions. J'en ai cependant découvert une : l'octroi de la présidence du Comité de politique économique au "Chief of the Council of Economic Advisors" du Président Reagan fut le prix à payer pour assurer une participation représentative de ce pays à ce Comité!

III Historique et incidences pour l'OCDE de l'annexe de Williamsburg sur le renforcement de la coopération monétaire pour la stabilité et la croissance

J'aborderai ce chapitre en deux parties. Tout d'abord, j'établirai les faits. Ensuite, je les valoriserai.

1. Les faits

- Je ne reviendrai pas sur le contenu de l'annexe de Williamsburg. Vous la connaissez et avez pu en mesurer les ambitions quant aux
 - i) objectifs (assurer la stabilité monétaire pour assurer une croissance équilibrée et une amélioration de la situation et de la coopération économique mondiales, promouvoir une plus grande convergence des politiques économiques, etc.)
 - ii) secteurs visés (politiques monétaire, budgétaire, taux de change, marchés financiers, productivité, emploi, etc.)

iii) répercussions institutionnelles (coopération restreinte et régulière, resserrement des liens avec le FMI).

En bref, cette annexe est la quintessence de la Convention OCDE avec en moins certains domaines telle l'aide au développement.

- En ce qui concerne l'historique de cette annexe, je vous avais déjà câblé que ce n'était pas un texte spontané. Il fut discuté et négocié à 5, la dernière fois en avril 1983. Il émane donc de responsables des Trésors dont certains poursuivaient un objectif d'affaiblissement de l'OCDE.

A part les noms de Sprinkel et Nau déjà mentionnés, on me cite celui de Sir K. Couzens (Trésor, GB) dont la démarche intellectuelle mérite une mention à part. Constatant l'opposition américaine à une coopération substantielle à l'OCDE et étant persuadé de la nécessité d'en assurer une, vu l'état de l'économie mondiale et les divergences de doctrines en présence, Couzens a opté pour avoir cette coopération à 5 plutôt que de la voir disparaître. Son dessein a donc pris en compte le danger d'un affaiblissement de l'OCDE. Cette position montre que l'annexe de Williamsburg est un texte réfléchi qui constitue un danger assez réel pour l'OCDE.

- La satisfaction évidente des 5 à se retrouver et à être exposés directement aux problèmes généraux et particuliers de l'heure s'est traduite par la volonté de se rencontrer plus fréquemment. Trois à quatre réunions d'ici le Sommet de Londres paraissent probables. Elles sont à mettre au regard des deux rencontres que les 5 ont eues entre Versailles et Williamsburg. C'est beaucoup par rapport à la fréquence des réunions des grands Comités de l'OCDE.
- Grâce à l'annexe de Williamsburg, les thèmes délibérables à 5 s'étendent désormais à l'ensemble de la coopération internationale.

- La coopération à 5 instaurée à Versailles et renforcée à Williamsburg, contrairement aux autres groupes restreints existants - WP3 (1) et G 10 en particulier - n'a aucun lien institutionnel avec l'OCDE. Cette relation est laissée à la discrétion et au bon vouloir des 5. De même au G 10, le Secrétariat de l'OCDE, ensemble avec ceux de la BRI et du Fonds Monétaire, coopère à la préparation des documents et réunions. Il assiste par ailleurs aux réunions des Ministres et de leurs suppléants.

2. Evaluation

- Hormis les obligations découlant des Codes sur la libéralisation des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes, la Convention de l'OCDE n'est pas contraignante. Elle occupe une place à part dans le contexte des Statuts des Organisations internationales existantes. L'annexe de Williamsburg lui ressemble beaucoup. De ce fait, l'OCDE est plus vulnérable que d'autres organisations aux retombées négatives de la coopération restreinte instituée par les Sommets. Pourtant, tant que ceux-ci ne disposeront pas d'un secrétariat en propre, il est probable qu'ils continueront à puiser dans les travaux de l'OCDE. Sa vulnérabilité est donc virtuelle pour le moment. Mais il ne faut pas se la masquer puisque certains visent précisément le nombre trop élevé des participants que suppose la coopération à l'OCDE.
- Certains récusent la vulnérabilité de l'OCDE en prétextant que, quoi qu'il arrive, l'Organisation pourra continuer de faire ses analyses. Je m'élève contre cette erreur. Si l'OCDE faisait des analyses, la coopération à 5 l'indifférerait. Elle poursuivrait ses travaux de recherche

(1) "The chairman of the working party will ensure all appropriate consultations with other member countries, with the Board of management of the E.M.A. and with other international organizations".

comme tout Institut universitaire à vocation économique.

ou!
 Mais, pour faire des travaux valables et crédibles, l'OCDE doit être en prise directe avec les lignes de pensée qui ont cours dans les capitales des pays membres. Elle y parvient de deux façons principales. Tout d'abord, en recrutant ses agents autant que faire se peut dans les administrations nationales. Ensuite, lors des réunions des Comités importants où les représentants du Secrétariat et les délégués des capitales, en confrontant leurs points de vues, donnent le cap politique des travaux de l'Organisation.

- Au regard de ce constat, la coopération à 5 ou à 7 atteint négativement l'OCDE de plusieurs façons :

- i) Le Secrétariat n'est pas représenté dans les délibérations des 5 et des 7. Dans la mesure où cette coopération se renforce, s'approfondit et s'étend, le Secrétariat est coupé d'une source vive d'inspiration et de directives. La question croît en importance quand les pays qui discutent en l'absence du Secrétariat sont les plus importants de l'Organisation. Le danger qui la guette est de la condamner à devenir, bon gré mal gré, un Institut de recherche académique. La tendance se produisant et s'accroissant, les 7 ressentiront toujours davantage la nécessité d'avoir leur secrétariat. Certes la menace n'est pas immédiate, encore que l'on m'ait déjà signalé qu'il était plus malaisé de recruter dans les capitales des agents de valeur pour l'OCDE.
- ii) La coopération à 5 ou 7, en se développant, accapare toujours plus les cadres supérieurs des administrations nationales concernées. Vu leur nombre limité, le temps qu'ils consacrent à la coopération restreinte est autant de perdu pour l'OCDE. Les difficultés croissantes de fixer les réunions des grands Comités

(CESS, par exemple) procèdent déjà partiellement de cet état de choses. Je relève, en outre, une certaine désaffectation des cadres supérieurs des pays importants aux réunions des Comités éminents de l'OCDE (cf. le précédent américain pour la représentation au CPE).

- iii) Lors de la préparation des premiers Sommets, l'OCDE était consultée sur les papiers des sherpas. Elle les commentait et les critiquait. Ce cordon a été coupé bien avant que les 7 renoncent à produire des documents pour les Sommets. La conséquence est que le Secrétariat, qui ne dispose pas comme nous d'un appareil diplomatique, connaît fort mal les débats et tergiversations de fond qui accompagnent les préparatifs des Sommets ainsi que leurs déroulements. J'en ai été frappé lors du Sommet de Williamsburg.
- iv) Les 5 ou 7 ont toute latitude pour mettre ou non l'OCDE à contribution pour leurs travaux. Ils ne s'en sont pas privés jusqu'à présent. Je ne m'étendrai pas sur la forme, parfois contestable, dont ils l'ont fait, car il vaut mieux pour l'Organisation qu'ils s'en servent plutôt qu'ils la délaissent (option qu'ils pourraient tout aussi bien choisir puisqu'ils n'ont aucun lien institutionnel avec elle).
- Quant à la rentrée des décisions des Sommets dans les enceintes normales de la coopération internationale, elle est tout aussi discrétionnaire et contestable. Quand les 7 ont imparti des mandats à l'OCDE, les non 7 se sont insurgés avec raison contre cette mainmise qui subordonnait les organes de l'Organisation au Directoire des 7 Grands (technologie, énergie) et engageait l'Organisation dans des directions politiques qu'elle n'aurait pas prises.
- La situation est tout aussi insatisfaisante quand les décisions des Sommets ne sont pas attribuées à

une organisation internationale spécifique. On voit alors surgir, comme c'est le cas maintenant, des appétits et des rivalités entre organisations pour engager des travaux afin de rester dans la course des Sommets. Outre les doubles emplois inévitables, le danger qui les guette, l'OCDE comme les autres, est de sacrifier au spectaculaire et à l'actualité plutôt que de travailler sur des programmes plus fondamentaux et à plus long terme. On m'a fréquemment fait cette remarque dans les directions de l'Organisation.

- Le resserrement de la coopération des 5 avec le FMI, mentionné dans l'annexe de Williamsburg, a de quoi surprendre. Cette organisation n'était pas, en effet, celle que les 5 auraient dû naturellement privilégier vu sa composition universelle, ses statuts et ses compétences. Cette association, précise-t-on, tient davantage à l'ascendant de la personnalité de De Larosière qu'à la vocation de son organisation. De Larosière n'a pas accepté sans hésitation et réserve de participer aux réunions des 5. Il l'a négocié avec ses organes directeurs pour se couvrir notamment auprès des pvd. On peut donc comprendre la partie des frustrations objectives de Van Lennep dont l'organisation était plus proche des préoccupations des 5 que le FMI.

3. La conclusion de ce chapitre III est que l'annexe de Williamsburg expose l'OCDE plus que d'autres organisations aux aléas de la coopération à 5. En outre, la dynamique introduite par cette annexe dans les relations internationales pourrait, si l'on n'y prenait garde, toucher et affaiblir les rouages de la coopération à l'OCDE. Celle-ci faillirait alors à sa vocation qui est de définir en commun des analyses et stratégies macroéconomiques dans lesquelles chaque pays se retrouve. Il est donc impératif que des pans importants de cette stratégie ne lui soient pas dictés de l'extérieur (des 5 ou des 7). La chose se produisant, il

ne faut pas s'en cacher, ce serait la fin de la philosophie et des mécanismes de la coopération internationale tels qu'ils ont été définis, élaborés et voulus après la deuxième guerre mondiale. La tendance à l'érosion de ces mécanismes existant, il est temps de songer aux remèdes possibles. Ce sera l'objet du prochain rapport annoncé en septembre/octobre dans ma lettre de couverture.

J. Zwahlen



DÉLÉGATION SUISSE

PRÈS
L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

75007 PARIS, le 15 juillet 1983
28, Rue de Martignac
Tél. (1) 550.34.46

530.0
GEN.Org. - ZW/sr

Office fédéral des affaires
économiques extérieures
Service OCDE

Bundesamt für Aussenwirtschaft					
No.					
EE 77.155					
R 22. JUL 1983					
Ar	Sti	Ra			
Kopie an					

Copies à :

DFAE : - Monsieur le Secrétaire d'Etat Raymond Probst
- Monsieur l'Ambassadeur Edouard Brunner
- Monsieur l'Ambassadeur Jean-Pierre Ritter
- Monsieur l'Ambassadeur Emmanuel Diez
- Monsieur l'Ambassadeur Jean Monnier
- Monsieur l'Ambassadeur Fritz Staehelin
- Monsieur le Ministre Jacques Faillettaz

DFE : - Monsieur le Vice-Directeur Daniel Kaeser

BNS Zurich : - Monsieur Fritz Leutwiler,
Président de la Direction générale
- M. Markus Lusser,
Membre de la Direction générale

BNS Berne : - Monsieur Pierre Languetin,
Vice-Président de la Direction générale

Ambassades de Suisse : - Bonn - Rome
- La Haye - Stockholm
- Londres - Tokyo
- Ottawa - Vienne
- Paris - Washington

Mission Bruxelles

Mission Genève

Mission New York

La coopération internationale, les Sommets et l'OCDE

Monsieur le Directeur,

J'ai eu l'occasion après Williamsburg de vous faire part des craintes d'affaiblissement pour la coopération multilatérale à l'OCDE face à l'accélération et à l'approfondissement de la coopération à 7 et surtout à 5 (annexe à la Déclaration de Williamsburg). Ces craintes sont assez généralement ressenties au Secrétariat de l'OCDE et dans un certain nombre de petits pays.

Si les 7 ont puisé largement dans les travaux de l'Organisation, quitte à les amputer, comme ce fut le cas à Williamsburg, à propos de l'état de la situation économique mondiale, il n'est pas encore avéré comment les 5 se comporteront vis-à-vis de l'OCDE.

Le problème me paraît néanmoins suffisamment sérieux pour que nous ne le négligions pas. En effet, les développements de Williamsburg constituent un tournant quant à la manière dont les 5 conçoivent la coopération internationale. Ils se sont dotés d'une charte et se proposent de se rencontrer régulièrement (4 réunions par an à mettre au regard des deux sessions annuelles du CPE) pour discuter ensemble d'une série impressionnante de thèmes d'intérêt international.

Face à cette évolution, il me semble utile d'analyser le rôle de l'OCDE - ses forces et ses faiblesses - et de voir si nous avons, pour notre part, fait tout ce qu'il fallait pour dynamiser l'Organisation.

C'est, je crois, par ce biais plus que par une action directe vis-à-vis des 5 - action vouée à l'échec - que nous pourrions tenter de redonner à l'OCDE son lustre d'antan. Force est de reconnaître à cet égard que, dans le passé, les travaux

de restructuration de l'OCDE demandés par les grands pays n'ont abouti à aucun résultat. La faute en incombe essentiellement à l'immobilisme des petits pays hostiles à toute nouvelle coopération plus restreinte que celle existant dans les comités pléniers. Or, c'est une des raisons principales de l'émigration des 5 hors de l'OCDE. ??

Dans le rapport que vous trouverez ci-joint, j'ai procédé à une première analyse de la détérioration de la collaboration à l'OCDE. Cette analyse est fondée sur de nombreuses discussions avec des membres du Secrétariat. Je l'ai limitée au domaine de la coopération macroéconomique, mais n'exclus pas de soumettre ultérieurement d'autres secteurs à un pareil examen.

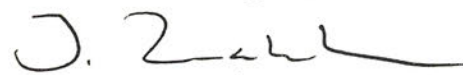
Toutefois, avant d'étendre cette analyse, il me semblerait plus utile que nous examinions si la Suisse a fait et continue de faire, en ce qui la concerne, tout ce qu'elle doit pour que l'OCDE reste l'organisation internationale de coopération économique par excellence vu que nous sommes en dehors des CE, des institutions de Bretton Woods et que nous souffrons, de ce fait, d'un "déficit de représentation" au niveau ministériel notamment. J'ai prié mes collaborateurs de réfléchir à la question et de me faire part de leurs commentaires, afin de pouvoir vous faire parvenir un deuxième rapport en septembre/octobre. A cette fin, nous avons ressorti le rapport intérimaire du Groupe de travail spécial sur les aménagements (C(75)178).

Je vous laisse le soin d'assurer à cet envoi la diffusion que vous jugerez utile au sein de l'OFAEE. Je me suis permis de lui assurer de Paris une distribution assez large en dehors de votre Office pour enclencher et nourrir le débat. ?

← Veuillez agréer, Monsieur le Directeur, l'assurance de ma considération distinguée.

Annexe

Le Chef de la Délégation


(J. Zwahlen)