

A ne pas publier avant le mercredi 21 novembre 1951, à 22 h.

Exposé de M. Max Petitpierre, Chef du Département politique fédéral, à la Société zuricoise d'Economie politique, à Zurich, le 21 novembre 1951.

La guerre n'était pas encore terminée lorsque les Alliés, déjà sûrs de la victoire, entreprirent de chercher à créer dans le monde un ordre pacifique. Le fondement de cet ordre, dont les Etats-Unis étaient les inspirateurs et les initiateurs, ne devait pas être une idéologie, mais le bien-être collectif des peuples et le but à atteindre une prospérité qui devait devenir générale. Il s'agissait de former une humanité dans laquelle un large champ serait laissé à la liberté des peuples et des personnes et où une vie matérielle aussi satisfaisante que possible serait assurée à chacun. Les principes de cet ordre nouveau étaient énoncés dans la Charte des Nations Unies, qu'une conférence réunie à San Francisco en 1945 avait discutée et adoptée et qui créait l'organisation politique chargée de veiller à la sauvegarde de la paix dans le monde.

L'année précédente, en 1944, une conférence qui s'était tenue à Bretton Woods et groupait quarante-quatre Etats, avait jeté les bases de quatre institutions dont le but était de réorganiser l'économie mondiale. La Suisse, n'ayant pas pris part à la guerre et n'étant pas une des nations unies, n'avait pas été invitée à participer à l'élaboration de ces projets.

Notre pays se trouvait d'ailleurs placé lui-même devant un certain nombre de problèmes. Pendant les hostilités, il avait été isolé par la force des choses. Il était aussi isolé, ou plus exactement presque seul de son espèce en Europe, avec la Suède, à plusieurs points de vue: son industrie n'était pas détruite; son économie et ses finances étaient saines malgré les lourdes dépenses militaires que les nécessités de la défense nationale avaient entraînées. Il était aussi isolé psychologiquement parce qu'il ne participait pas à cette solidarité qu'avaient créée entre les peuples victimes de la guerre des souffrances et des difficultés communes.

La Suisse devait, d'une part, retrouver sa place dans la communauté des Nations, en particulier européennes, d'autre part prendre une attitude à l'égard des tentatives d'organisation du monde.

Les problèmes politiques de toute espèce nés de la guerre et de ses suites économiques et financières devaient être liquidés. De nouvelles relations devaient être établies. Ce travail, qui avait à s'accomplir avant tout sur le plan bilatéral et faire l'objet de négociations avec des Gouvernements étrangers, est aujourd'hui à peu près terminé. Un problème important, qui date de cette époque, est encore en suspens: celui de l'exécution de



l'Accord de Washington. Cette période de notre activité diplomatique fut particulièrement mouvementée.

Quant à notre attitude à l'égard des organisations nouvelles, le Conseil fédéral devait l'arrêter en tenant compte en particulier de trois éléments:

le sens de la solidarité qui unit aujourd'hui plus que jamais tous les peuples, qui ont, ou tout au moins devraient avoir un intérêt égal à la création d'un ordre universel pacifique;

notre statut de neutralité;

le devoir de défendre nos intérêts nationaux, en quelque sorte notre instinct de conservation.

Dans cet ordre d'idées, un certain nombre de décisions, positives ou négatives, ont été prises par le Conseil fédéral et par les Chambres, qui n'ont guère été contestées dans l'opinion publique.

Notre statut de neutralité nous a empêchés de solliciter notre admission dans l'Organisation des Nations Unies. En revanche, nous avons adhéré à toutes les institutions spécialisées qui se sont créées sous les auspices de l'ONU et qui poursuivaient des buts humanitaires et techniques. Nous avons en outre pris des initiatives, comme celle de convoquer à Genève, en 1949, la Conférence diplomatique de la Croix-Rouge en vue de la révision des Conventions de Genève. Le Don suisse, auquel a succédé l'Aide à l'Europe, nous a permis d'agir pour atténuer, dans une faible mesure, mais une mesure efficace néanmoins, les souffrances des peuples qui avaient subi la guerre et ses conséquences.

En 1947, un nouveau problème s'est posé. Les Etats-Unis, sur l'initiative du Général Marshall, prirent la décision de participer financièrement au relèvement économique des Etats européens qui avaient subi la guerre. Les besoins du continent en denrées alimentaires et en produits de première nécessité provenant de l'étranger, principalement d'Amérique, étaient considérablement plus élevés que sa capacité de paiement, de sorte que l'Europe, pour ne pas être exposée à la désintégration économique, sociale et politique qui la menaçait, devait recevoir une aide substantielle. Les Etats européens sans distinction selon leur régime politique étaient invités à participer à ce redressement économique par un effort commun. La Suisse, en tant que pays européen, fut invitée à participer à cette action.

Ce soir, je voudrais vous parler exclusivement de notre collaboration dans le domaine économique et financier. Dans ce domaine-là, comme dans les autres, nous sommes partis de l'idée que nous devons collaborer sur tous les plans où notre statut de neutralité ne s'y opposait pas et dans la mesure où cette collaboration ne mettait pas en péril nos intérêts nationaux. Nous avons pensé et nous pensons encore aujourd'hui que nous ne devons pas apprécier notre collaboration d'après les avantages directs et immédiats que notre pays peut en retirer, mais que nous devons accepter les sacrifices que cette collaboration nous im-

pose, lorsque le but général qu'elle poursuit nous paraît digne d'intérêt. En définitive, c'est par le développement de la collaboration internationale dans des domaines aussi nombreux que possible qu'un régime de paix pourra s'établir durablement.

Notre participation à la collaboration économique s'est présentée sur deux plans au cours de ces dernières années: le plan mondial et le plan européen.

Sur le plan mondial, la Suisse s'est tenue à l'écart des quatre institutions créées au cours ou à la suite de la Conférence de Bretton Woods.

Le but général poursuivi par ces institutions est de faciliter la production et les échanges internationaux en supprimant les obstacles auxquels ils se heurtent, et dans le domaine financier de stabiliser le cours des changes, de supprimer autant que possible les restrictions qui entravent le commerce des devises et finalement de créer des monnaies librement convertibles.

On sait que la Suisse dépend dans une très large mesure de son commerce extérieur. Elle souffre plus qu'aucun autre pays des tarifs douaniers élevés et des restrictions auxquelles certains Etats soumettent leurs importations. Le libéralisme de Bretton Woods ne pouvait donc en principe que convenir à ses besoins. Nous avons dû néanmoins nous abstenir, pour des raisons indépendantes de notre politique de neutralité, mais qui ont leur explication et leur justification dans notre situation différente de celle de la plupart, sinon de la totalité des Etats membres, à l'exception des Etats-Unis.

C'est ainsi que nous sommes restés à l'écart du Fonds monétaire international et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, non pas que nous ne fussions pas d'accord avec leurs buts, mais à cause des inconvénients qui en seraient résultés pour nous. Notre participation financière eût été vraisemblablement de 250 millions de dollars pour chaque institution, c'est-à-dire de plus de 2 milliards de francs suisses au total, à peu près sans contrepartie, mais avec un inconvénient, celui que le Fonds monétaire avait été créé en tenant compte du fait que la majorité des Etats membres avaient une monnaie faible, de sorte que les principes qui les régissaient ne pouvaient s'appliquer à notre situation. Nous devions donc garder notre indépendance à l'égard de ces deux institutions pour des raisons objectives. Notre abstention ne devait d'ailleurs pas nous mettre en opposition avec les Etats membres. Au contraire, notre politique financière et monétaire est conforme aux normes que les créateurs du Fonds désiraient faire prévaloir. Quant à la Banque, dont le but est de faciliter le relèvement économique des Etats membres au moyen de crédits à long terme, et qui a par conséquent besoin de capitaux, nous nous sommes efforcés de favoriser son activité. Ainsi nous l'avons récemment autorisée à émettre en Suisse un emprunt de 50 millions, en réduisant le droit de timbre à l'émission au même taux que pour les emprunts de la Confédération et des Cantons.

Les délégués réunis à Bretton Woods en 1944 avaient lancé un appel à tous les pays du monde pour les engager à faciliter le commerce international en le libérant de ses entraves. En 1946, le Conseil économique et social des Nations Unies décida de créer une organisation internationale du commerce, dont le but serait de réaliser le voeu exprimé à Bretton Woods. Il chargea une commission préparatoire d'établir la charte de cette organisation. Le projet rédigé par cette commission fut soumis à une conférence qui se réunit à La Havane en 1947 et à laquelle la Suisse participa.

Il est vraisemblable que la charte n'entrera pas en vigueur, du moins pas avant longtemps. Son texte très ambitieux ne peut, en effet, servir d'assise à une économie mondiale trop cruellement éprouvée par la guerre. La Suisse n'aurait d'ailleurs pu adhérer à la charte, sans mettre son économie dans une situation précaire à cause de toutes les discriminations dont elle aurait pu être l'objet, sans avoir elle-même la possibilité de prendre des contre-mesures de défense.

De toutes les institutions issues de Bretton Woods, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, qu'on appelle communément le GATT, est la plus active. Des conférences périodiques réunissent les délégués des Etats signataires de cet Accord. La dernière de ces conférences vient de se terminer à Genève. En restant lettre morte, la Charte de La Havane a rehaussé l'importance du GATT, qui s'inspire des mêmes principes et perpétue ce qui pouvait être sauvé de la Charte.

L'Accord général a été conclu en 1947 à Genève. Il est entré en vigueur le 1er janvier 1948. Son principal objet est d'abaisser les barrières douanières. Il prévoit que les Etats signataires négocieront entre eux en vue de s'accorder mutuellement des concessions tarifaires.

La Suisse fut invitée à signer cet Accord. Elle ne put le faire jusqu'à présent, en particulier pour les raisons qui l'auraient empêchée d'adhérer à la Charte de La Havane. Nous ne pouvons exposer nos exportations aux mesures discriminatoires que les Etats membres du GATT peuvent prendre à leur égard et renoncer à toutes mesures analogues nous permettant de sauvegarder notre économie. Nous avons demandé au GATT de prendre en considération la situation particulière de la Suisse et de nous délier des obligations prévues par l'Accord au cas où celles-ci mettraient notre économie en danger. Jusqu'ici nos démarches se sont heurtées à une fin de non-recevoir.

Une autre difficulté nous a jusqu'ici empêchés d'adhérer au GATT. Celui-ci prévoit en effet que les Etats membres abaisseront leurs tarifs douaniers, en s'accordant des concessions mutuelles. Malheureusement, la Suisse ne serait pas en mesure de faire de telles concessions. Son tarif douanier, en vigueur depuis 1921, est un des plus bas du monde et ne peut être réduit. Pour participer avec quelque chance de succès aux négociations qui se déroulent dans le cadre du GATT, la Suisse devrait se fonder sur un tarif beaucoup plus élevé que celui qu'elle applique

actuellement, ce qui serait contraire à certaines règles du GATT. Nous avons demandé de n'être pas soumis à ces règles, sans obtenir jusqu'ici une réponse définitive. Ajoutons que, grâce à la clause de la nation la plus favorisée qui figure dans nos accords commerciaux, nous avons bénéficié automatiquement des concessions tarifaires que se sont faites les membres du GATT. Bien entendu, ces concessions n'étaient pas adaptées à nos besoins et nous n'avons pu en retirer le même profit que les Etats auxquels elles ont été faites directement.

Il ne paraît pas exclu que les difficultés qui nous ont empêchés jusqu'ici d'adhérer à l'Accord soient un jour applanies. Nous le souhaitons vivement. Nous nous sommes toujours efforcés de collaborer avec les organisations internationales qui, comme le GATT, tentent de restaurer la prospérité mondiale.

La Suisse participe à une autre action sur le plan mondial: l'assistance technique aux pays insuffisamment développés. Le programme de l'assistance technique a été élaboré par les Nations Unies en 1950. Son but est d'aider les pays retardés au point de vue économique à améliorer leurs conditions économiques et sociales en leur fournissant des experts, des informations, des bourses, des missions consultatives, du matériel de recherches, etc. L'aide accordée ne doit être accompagnée d'aucune considération de caractère politique ou économique. Il s'agit d'une oeuvre de collaboration internationale dans laquelle les pays avancés mettent collectivement leurs expériences à la disposition des pays insuffisamment développés. L'effort entrepris doit essentiellement donner une impulsion nouvelle à l'économie du pays bénéficiaire, auquel il incombe de mener à bien l'entreprise commencée en tirant le meilleur parti des conseils que lui fournissent des experts étrangers et du matériel de toute espèce mis à sa disposition. L'assistance technique est, d'une part, une oeuvre humanitaire, d'autre part, une politique commerciale à longue échéance visant à éliminer dans toutes les régions du monde les foyers d'instabilité sociale et politique. Le colonialisme tel qu'on le concevait naguère est en voie de disparition. D'anciennes colonies sont devenues des Etats indépendants. L'assistance technique est un des moyens d'établir des relations entre pays avancés et pays arriérés au point de vue économique sur des bases nouvelles et plus satisfaisantes que n'était souvent le lien unissant une métropole à ses colonies.

En s'associant au programme d'assistance technique des Nations Unies, notre pays peut prendre part à des entreprises de grande envergure qu'il n'aurait pas été à même d'envisager sur le plan bilatéral. Notre industrie, nos instituts d'enseignement peuvent retirer de grands avantages de l'activité d'experts, de savants, de techniciens et de pédagogues suisses dans des pays insuffisamment développés.

Cinquante-trois pays participent à cette action et ont souscrit des contributions dont le total s'élève à plus de 90 millions de francs suisses. Notre participation financière est d'un million de francs suisses pour la période du 1er juillet 1950 au 31 décembre 1951. Elle est utilisée, sauf arrangements spéciaux, pour le paiement de services fournis par notre pays. Une commission de coordination a été créée et placée sous la présidence de M. le professeur Pallmann, président du Conseil de l'Ecole polytechnique fédérale. Sa tâche principale est de choisir les techniciens suisses qui sont envoyés à l'étranger. Depuis l'adoption du programme d'assistance technique, en juin 1950, nous avons reçu de son administration ou d'institutions spécialisées des Nations Unies 210 demandes d'experts et 21 candidatures de boursiers. Dans cinquante-huit cas, nous avons été en mesure de présenter des candidats, dont dix-huit furent engagés. En outre, des boursiers viendront faire un stage dans notre pays.

En automne 1950, la raréfaction des matières premières a provoqué la création d'une Conférence internationale pour les matières premières, à Washington, de caractère apolitique et exclusivement technique, et groupant un grand nombre de pays, dont l'Inde en Asie, les pays de l'Amérique du Sud, etc. Le but de la conférence était l'examen de la situation des pays producteurs et des pays consommateurs de ces produits et l'établissement de plans de répartition. A côté d'un groupe central permanent, dont font partie notamment l'Inde, le Brésil et l'Italie et un représentant de l'OECE, et qui coordonne le travail, sept comités techniques ont été constitués pour les différentes catégories de matières premières. La Suisse a été invitée à se faire représenter dans un de ces comités techniques, celui du soufre. Ces comités doivent en principe faire des recommandations aux gouvernements. Certains d'entre eux, dont celui du soufre, ont pu s'entendre et arrêter des recommandations, d'autres pas. Quelques résultats positifs ont été enregistrés, ainsi pour l'attribution de papier-journal à onze pays qui en manquaient. Mais l'intérêt stratégique et militaire de certaines matières premières a engagé les pays qui les détenaient à en faire l'objet de négociations bilatérales. Certaines matières premières prennent un aspect politique dans une période de réarmement comme celle où nous vivons. Aussi, malgré les quelques progrès réalisés, la situation générale ne s'est pas sensiblement améliorée et il faut s'attendre que l'approvisionnement du marché civil sera encore plus difficile en 1952 qu'au cours de ces deux dernières années. Une proposition faite par un pays de l'Amérique du Sud de transformer la Conférence internationale pour les matières premières en une organisation internationale permanente a été avec raison rejetée.

En somme, la collaboration économique sur le plan mondial est encore relativement restreinte. Elle aurait des possibilités de se développer, si les conflits graves, de nature politique, qui ont éclaté en Extrême-Orient et dans le Proche-Orient n'avaient créé un état d'incertitude et d'instabilité qui entrave ce développement. Le rôle de la Suisse, sur le plan mondial, ne peut être que très réduit. Plutôt que dans des organisations internationales, c'est dans les relations bilatérales et dans le domaine des échanges commerciaux que notre pays peut manifester sa présence, grâce aux produits manufacturés qu'il est en mesure de vendre.

Sur le plan européen, il y a lieu de faire une distinction entre les organisations dont l'activité s'étend à toute l'Europe et celles qui n'intéressent qu'une partie de l'Europe : l'Europe occidentale.

Dans la première catégorie, il y a la Commission économique pour l'Europe, née d'une résolution du Conseil économique et social des Nations Unies. Cette commission siège à Genève. Elle réunit tous les pays européens membres de l'ONU, plus les Etats-Unis d'Amérique. Les pays européens non membres de l'ONU, comme la Suisse, sont admis à titre consultatif.

C'est dans cette représentation très complète de l'Europe - l'Espagne seule en est absente - que réside un des principaux intérêts de cette Commission, dont le but est l'étude de toutes les questions économiques européennes et l'établissement de conventions destinées à faciliter la coopération dans ce domaine. Les résultats obtenus jusqu'à présent par la Commission économique pour l'Europe ne sont pas très substantiels. C'est peut-être dans le domaine des transports terrestres que les plus grands progrès ont été réalisés. Cette Commission a cependant son utilité. Elle donne l'occasion de discuter des problèmes précis intéressant l'ensemble des pays européens. Grâce aux statistiques qu'elle établit et aux renseignements qu'elle est en mesure de se procurer, elle permet de se faire une idée sur les problèmes économiques du continent et sur les tendances qui se manifestent pour chercher à les résoudre.

Mais l'Europe est aujourd'hui divisée géographiquement. La ligne de démarcation entre les deux principaux groupes d'Etats qui la forment a été tracée, d'une part par l'occupation consécutive à la guerre, d'autre part par les régimes politiques auxquels ces Etats sont soumis. A cette division géographique correspond une division idéologique dont les frontières sont distinctes des frontières territoriales. Il y a donc une Europe occidentale, dont les différents pays qui la forment sont soumis à des gouvernements démocratiques au sens où nous entendons la démocratie, et une Europe orientale, politiquement uniforme.

Cette division de notre continent, qui s'accroît de plus en plus, est un fait qui pèse lourdement sur la collaboration internationale et l'entrave sur le plan européen.

Une tentative a été faite, en 1947, lorsque l'idée du plan Marshall a été lancée, d'unir malgré cette division les Etats de l'ouest et de l'est de l'Europe en vue d'atteindre un but commun : le relèvement économique du continent. Cette tentative a échoué dans des conditions et pour des motifs qu'il est inutile de rappeler. On ne saurait assez regretter cet échec. Une occasion de collaboration pacifique concrète au delà des divergences politiques et idéologiques a été perdue. Comme les Etats de l'est européen aussi bien que ceux de l'ouest avaient à résoudre de lourdes difficultés consécutives à la guerre, il n'est pas douteux qu'en unissant leurs efforts, tous auraient été en mesure de les surmonter plus facilement.

L'Organisation européenne de coopération économique ne groupe donc qu'un nombre limité d'Etats européens. La majorité de ces Etats ont en outre constitué deux autres organisations, l'une dont le but est militaire : l'Union atlantique, alliance militaire de douze Etats européens avec les Etats-Unis d'Amérique et le Canada, l'autre qui poursuit des fins politiques : le Conseil de l'Europe, dont font partie des Etats non membres de l'Union atlantique, comme la Suède et l'Islande.

Les raisons pour lesquelles la Suisse a adhéré à l'OECE sont connues. Elles ont été longuement exposées dans un message adressé le 20 août 1948 aux Chambres fédérales. Notre pays avait un intérêt évident à participer au redressement économique des pays européens ayant subi la guerre. Il fait partie de la communauté européenne et ne peut se désintéresser de l'évolution économique et sociale des pays qui l'entourent. Il a, en outre, un intérêt primordial à ce que, par un retour à des conditions économiques normales, ces pays échappent aux troubles politiques et sociaux qui en compromettraient la stabilité. C'est aussi avec les pays qui font partie de l'OECE que la Suisse a eu de tout temps les échanges commerciaux les plus intenses. Pour maintenir ces échanges et, si possible, les développer, ces pays doivent être prospères, de sorte que la Suisse a un intérêt direct à leur prospérité. Enfin, à cause de sa monnaie forte d'une part, à cause d'autre part de la nature de ses exportations, qui ne sont pas des matières premières mais des produits manufacturés dont la plupart sont considérés, à tort ou à raison, comme n'étant pas de première nécessité, notre pays était l'objet de discriminations de toute sorte qui entravaient ses échanges avec l'étranger. C'était une nécessité pour lui de ne pas laisser s'organiser entre eux, en dehors de lui et sans qu'il ait un mot à dire, ses partenaires les plus intéressants au point de vue économique. Il serait difficile de contester aujourd'hui que l'adhésion de la Suisse à l'OECE fut une décision utile, pour ne pas dire nécessaire.

L'OECE, au moment où elle a été créée, avait deux buts. L'un était de procéder à la répartition de l'aide financière accordée par les Etats-Unis aux pays qui en avaient besoin. Ce but ne nous a jamais intéressés. Il ne nous concernait pas. Il a été réalisé en dehors de nous. Aujourd'hui, il est atteint. La répar-

tition de la tranche de l'aide financière américaine pour 1951/1952 doit se faire d'ailleurs, non par le canal de l'OECE, mais par des accords bilatéraux entre les Etats-Unis et les pays qui bénéficieront de cette aide.

En revanche, la Suisse était et est encore intéressée au premier chef à l'autre but poursuivi par l'OECE, à savoir le développement des échanges entre les Etats membres au moyen d'une abolition progressive des barrières commerciales, telles que les contingents d'importations, le contrôle des changes, ou les tarifs douaniers. Cet objectif a été partiellement atteint grâce à l'adhésion des Etats membres à une libération des échanges, qui s'étend à une proportion toujours plus importante de leur commerce extérieur, et grâce à l'institution d'accords de paiement et de compensation multilatéraux. L'OECE a d'ailleurs encore des objectifs plus lointains, comme la création d'une union douanière, la stabilisation financière, le plein emploi. Il serait prématuré d'en parler et de s'en occuper aujourd'hui, étant donnés les obstacles auxquels leur réalisation se heurterait dans les circonstances présentes.

Au moment où, avant même la création de l'OECE, la Suisse a décidé de participer aux travaux préparatoires qui devaient aboutir à cette création, nous avons fait trois réserves. Nous avons déclaré ne vouloir prendre aucun engagement qui serait incompatible avec notre statut traditionnel de neutralité. Nous avons fait valoir que les résolutions de la conférence qui affecteraient l'économie suisse ne pourraient devenir obligatoires à l'égard de la Confédération que d'entente avec elle. Enfin, nous nous sommes expressément réservé la liberté de maintenir les accords commerciaux que nous avons conclus avec les Etats européens ne participant pas aux travaux de la conférence et la faculté d'en conclure de nouveaux. Ces réserves n'ont donné lieu à aucune discussion ni contestation.

Il n'y a pas grand'chose à dire de la deuxième réserve, qui est couverte par l'article 14 du statut de l'OECE, que l'on a appelé la clause suisse. Cet article empêche d'une part qu'une décision intéressant notre économie ne puisse être prise sans notre accord. D'autre part, il nous permet de proclamer notre désintéressement et de ne pas prendre position à l'égard d'un objet qui ne nous concerne pas. Nous avons fait usage de cette disposition à plusieurs reprises.

En revanche, la première de ces réserves, celle concernant la neutralité, pourrait être mise en cause si l'OECE perdait son autonomie et en particulier si on tentait de la subordonner à une autre organisation poursuivant d'autres buts, comme l'Union atlantique. Le problème le plus délicat, je serais enclin à dire le seul problème qui puisse nous donner quelque souci - au moins pour le moment - est celui des relations qui pourraient s'établir entre l'OECE et le NATO, ou plus exactement la situation qui découle de ce que douze Etats faisant partie de l'OECE sont en même temps groupés dans l'Union atlantique avec les Etats-Unis

et le Canada. C'est là un fait qui entraîne certaines conséquences.

La question de l'autonomie de l'OECE ne paraît pas se poser aujourd'hui au moins pas d'une manière aiguë. Les tendances qui paraissaient se manifester en faveur d'une liaison étroite entre les deux organisations, voire même d'une subordination de l'OECE au NATO, ces tendances étaient moins fortes qu'on ne pouvait le craindre, et la plupart des gouvernements des Etats membres de l'OECE semblent y être opposés. Ils se rendent compte que les problèmes que traite l'OECE et qu'elle doit s'efforcer de résoudre sont des problèmes permanents, à longue échéance, tandis que ceux dont s'occupe le NATO sont, il faut l'espérer, de caractère passager et perdront leur actualité et leur urgence lorsque le programme de réarmement des Etats liés par le Pacte atlantique sera réalisé, et surtout si un modus vivendi peut être trouvé entre l'Occident et l'Est. Cela ne signifie pas que l'Union atlantique et le bloc politique et militaire que forment l'URSS et les Etats qui sont groupés dans le Kominforme se dissoudront : malheureusement pas. Mais les charges qu'impose à tous ces pays leur défense nationale redeviendront normales et n'auront plus les conséquences économiques et financières qu'elles ont aujourd'hui. Il n'y a pas de pays en Europe qui ne soit lourdement hypothéqué dans son économie et dans ses finances par les charges militaires. Cela vaut pour les Etats occidentaux. Cela vaut aussi pour les pays de l'Est. Chez les uns comme chez les autres, cela se traduit par leurs difficultés d'exportation, la nécessité où ils sont de réduire leurs importations et par les restrictions que doivent subir leur population. Même des pays, dont l'économie est essentiellement agricole, ont dû réintroduire des cartes d'alimentation. Il est donc clair que, pour chacun de ces pays, les effets économiques négatifs du réarmement s'ajoutent aux difficultés économiques et financières, qui proviennent d'autres causes, et forment avec elles un ensemble de problèmes qu'il est malaisé pratiquement de dissocier.

La Suisse elle-même n'échappe pas à ce phénomène et si, grâce à notre situation financière et à certaines mesures que nous avons prises à temps, il ne se manifeste pas de troubles économiques sensibles à l'ensemble de la population, nous en sommes cependant arrivés, depuis une année, à un point où les questions de nos exportations, de notre ravitaillement, de l'exécution de notre programme de réarmement sont liées : chacune d'elle ne peut pas être résolue pour elle-même indépendamment des autres.

Cette évolution a créé une certaine concurrence entre l'OECE et le NATO, en raison des conséquences économiques du réarmement, qui influent sur les problèmes généraux traités par l'OECE. Les Gouvernements des pays membres des deux organisations jugent irrationnel - et on les comprend - qu'ils soient examinés deux fois, sur deux plans, et qu'il y ait ainsi pour eux double emploi. De leur côté, les Etats qui ne sont membres que de l'OECE, en particulier la Suède et la Suisse, ne peuvent pas admettre une liaison entre les deux organisations, qui risquerait de compromettre l'autonomie et l'indépendance de l'OECE. En revanche, ils ne peuvent guère empêcher que les Etats membres du NATO obtiennent de l'OECE les renseignements économiques dont ils ont besoin pour résoudre leurs difficultés, que celles-ci résultent du réarmement ou de causes d'une autre nature.

Cette question, vue de l'extérieur, peut paraître accessoire. Il ne faut sans doute pas en surestimer l'importance et la gravité. Néanmoins elle mérite de retenir notre attention. La politique de neutralité exige une certaine intransigeance: de par sa nature, elle s'oppose à des concessions, admissibles en elles-mêmes, mais qui pourraient en appeler de nouvelles qui le seraient moins. Aussi notre délégation à l'OECE a-t-elle reçu comme instructions de veiller strictement à ce qu'aucune atteinte ne soit portée à l'autonomie et à l'indépendance de l'OECE, même sous une forme indirecte.

Notre attitude à cet égard présente un risque: celui que les Etats membres du NATO se désintéressent de l'OECE et traitent des questions de sa compétence dans le cadre de l'Union atlantique. Au cours de la conférence qui s'est tenue, il y a environ deux mois à Ottawa, ces Etats ont convenu, en effet, d'intensifier leur collaboration aussi dans d'autres domaines que celui de la défense nationale. Nous devons lutter contre une telle évolution, qui viderait l'OECE de sa substance et nous mettrait peu à peu à l'écart de problèmes actuellement discutés par l'OECE, problèmes qui nous intéressent et sont pour nous de première importance.

Nous ne devons jamais perdre de vue que, quelle que soit l'importance de nos intérêts économiques, ils doivent céder le pas à nos intérêts politiques, qui sont en quelque sorte cristallisés dans la pratique scrupuleuse de la politique de neutralité.

Si je me suis quelque peu étendu sur ce point, c'est qu'il est sensible par son aspect politique.

La troisième réserve concerne la liberté que nous entendons garder de maintenir et de développer nos échanges commerciaux avec les pays ne faisant pas partie de l'OECE. Dans ce domaine, nous n'avons eu aucune difficulté et au cours de ces dernières années, nous avons renouvelé ou conclu plusieurs accords, notamment avec les pays de l'Europe orientale.

Le problème général des échanges entre l'OUEST et l'EST, les restrictions que cherchent à apporter à ces échanges les Etats-Unis, la liaison établie entre la répartition des matières premières rares et le commerce des produits stratégiques, toutes ces questions n'intéressent pas l'OECE et se traitent en dehors d'elle. Elles ont d'ailleurs soulevé pour nous des problèmes difficiles à cause de notre triple position d'Etat neutre, de pays pauvre en matières premières, mais de pays largement exportateur de produits manufacturés. Grâce aux mesures prises par le Conseil fédéral dès la fin de l'année dernière, aux conversations qui ont eu lieu l'été dernier entre la Division du Commerce et des fonctionnaires américains, qui ont montré une certaine compréhension pour nos vues, grâce enfin aux négociations que nous avons périodiquement avec les pays de l'Est, nous avons pu, au prix de quelques concessions, résoudre le problème pour un temps. Mais nous ne devons pas nous dissimuler que, si la tension politique augmente, nous aurons à faire

face à de nouvelles difficultés. Notre position est inconfortable à un double point de vue. Nous ne pouvons pas participer à des mesures qui ont un caractère de blocus ou d'embargo. Mais notre pays ne doit pas non plus être l'intermédiaire par lequel des affaires irrégulières ou incorrectes seraient traitées dans le but d'annuler les effets de ces mesures. Tout cela doit se passer en dehors de nous, sans notre participation active ni passive. D'autre part, il n'y a pas de comparaison entre nos échanges commerciaux avec les pays occidentaux et ceux de l'Est. Nous ne recevons de ces derniers, y compris la Chine, que le 5, 4 % de nos importations totales et ne leur livrons que le 8 % de nos exportations. Nos importations des pays à régime non communiste représentent le 94, 5 % de nos besoins et nous livrons dans ces pays le 92 % de nos exportations totales. Il n'est donc pas possible d'établir un équilibre dont les éléments font défaut. Et tout en maintenant le principe de l'universalité dans nos relations avec l'étranger, nous devons de nouveau avoir recours dans le domaine des échanges commerciaux à des notions comme le courant normal, le bilan stratégique, la règle "do ut des", etc. Une politique commerciale fondée sur une volonté d'impartialité est la seule que nous puissions pratiquer. Grâce au contrôle à l'exportation, le Conseil fédéral s'est doté d'un instrument qui lui était nécessaire pour rendre efficace cette politique.

Le but essentiel de l'OECE est le développement des échanges, notamment par la libération, c'est-à-dire par l'établissement d'une proportion toujours plus élevée de produits qui ne peuvent être l'objet de mesures de contingentement. En novembre 1949, la moitié des produits faisant l'objet de ces échanges furent libérés de cette manière. En octobre 1950, lors de l'entrée en vigueur de l'Union européenne de paiement, cette proportion fut portée à 60 %, puis le 1er février 1951 à 75 %. Dix pays sur dix-huit faisant partie de l'OECE ont atteint jusqu'à présent ce dernier pourcentage. Quelques Etats ont été dispensés de l'obligation de libérer en raison de la faiblesse particulière de leur économie : ainsi l'Autriche, la Grèce et l'Islande. La Suisse, dont la politique commerciale est libérale, atteint en temps normal un pourcentage de 85 % de ses importations, de sorte qu'il lui est aisé d'appliquer les décisions de l'OECE. Grâce à ces mesures de libération, elle peut plus facilement exporter ses produits chez les autres membres de l'organisation, mais elle doit veiller toutefois à ce que l'établissement des listes communes de libération lui fournisse les débouchés dont elle a besoin sans lui enlever entièrement les atouts qu'elle doit conserver pour mener à bien les négociations commerciales qu'elle continue à conduire avec ses partenaires sur le plan bilatéral.

En somme, aujourd'hui les problèmes relatifs aux échanges commerciaux de la Suisse avec des pays étrangers se traitent, d'une part sur le plan multilatéral au sein de l'OECE, d'autre part sur le plan bilatéral au cours de négociations avec les Etats avec lesquels nous sommes liés par des accords commerciaux.

Dans une déclaration récente, du 29 août 1951, les Gouvernements des Etats membres expriment leur volonté comme objectif général de leur politique, d'accroître la production européenne de 25 % au cours des cinq prochaines années. Cette augmentation substantielle est une nécessité si l'Europe veut retrouver son équilibre économique et renoncer à dépendre d'une aide extérieure. Les adversaires de l'OECE ont voulu voir dans cette déclaration une préoccupation politique et le besoin d'augmenter la production d'armements. La réalité est exactement contraire. C'est dans le but de développer la production civile pour empêcher qu'elle ne soit réduite d'une manière excessive par la fabrication de matériel de guerre que l'OECE a jugé indispensable d'attirer l'attention des Gouvernements sur la nécessité d'augmenter la production et d'obtenir un engagement de leur part. Le Conseil fédéral a souscrit à cette déclaration. Un accroissement de production de 25 % en cinq années ne nous paraît pas excessif. Si l'on se reporte à ce qu'était l'Europe il y a cinq ans et aux progrès réalisés au cours de ces cinq années, on se rend compte qu'il devrait être aisé d'atteindre ce but.

A côté de la libération des échanges, l'OECE devait chercher à développer l'économie européenne aussi par d'autres moyens. Dès son origine, elle a cherché à instituer un régime de paiements multilatéraux. Deux accords de paiements et de compensation furent successivement conclus, auxquels la Suisse n'a pas participé. En revanche, le 19 septembre 1950, lorsque fut prise la décision de créer une Union européenne de paiements avec effet rétroactif au 1er juillet 1950 pour tous les membres de l'OECE, la Suisse se réserva le temps de la réflexion, et dans les premiers jours d'octobre de l'an dernier, accepta de participer à l'Union européenne de paiements à partir du 1er novembre 1950.

Le but de l'Union européenne de paiements était de créer un clearing multilatéral de tous les paiements courants : marchandises, frais accessoires, revenu de capital et amortissements contractuels, pour une période de deux ans, soit jusqu'au 30 juin 1952. Je ne veux pas tenter de décrire la structure et le mécanisme très compliqué de cet organisme, qui n'est qu'un instrument technique de l'OECE. Il a mis sur pied un système de compensation multilatérale des soldes créditeurs et débiteurs des comptes que chaque Etat membre tient sur le plan bilatéral avec un autre Etat membre. La position de chaque Etat à l'égard de l'Union est arrêtée chaque mois par l'agent de l'Union, qui est la Banque des règlements internationaux, à Bâle. Cette position est créditrice ou débitrice. Les opérations qui peuvent se dérouler dans le cadre de l'Union européenne de paiements ne sont pas illimitées, mais chaque pays se voit attribuer un quota, qui fixe la limite extrême dans laquelle il peut être créancier ou débiteur de l'Union. En outre, chaque Etat a ouvert un crédit à l'Union, dont le montant a été fixé d'avance. Le quota de la Suisse est de 1 milliard 95 millions, son crédit de 657 millions de francs suisses. Pendant la première année d'activité de l'Union européenne de paiements, la position de la Suisse a été constamment débitrice.

Au cours de ces derniers mois, la situation a changé, et au 31 octobre, elle était créditrice de 497 millions de francs, montant pour lequel notre crédit est mis à contribution. Nous sommes aujourd'hui créanciers de tous les pays de l'Union européenne de paiements pour une somme d'environ 800 millions, principalement du Royaume-Uni : 375 millions, de la Belgique : 220 millions et de la France : 85 millions. En revanche, nous sommes débiteurs de l'Allemagne occidentale pour 410 millions. Cette évolution n'a pas lieu de nous surprendre. Elle est le résultat notamment de l'importance relative de nos exportations et de nos importations avec les pays de l'OECE et aussi des besoins financiers en monnaie suisse de certains de ces pays.

Les résultats de la première année d'activité de l'Union européenne de paiements ont été dans l'ensemble satisfaisants. Créés pour parer à un ralentissement des affaires qui se faisait sentir au début de 1950, ralentissement dû à des difficultés de paiement, la reconstruction de la plupart des pays européens n'étant pas achevée, l'Union se trouva peu de temps après sa mise en vigueur devant un problème diamétralement opposé, celui d'une intensification de l'activité économique due à la guerre de Corée. Malgré cela, le nouvel instrument de paiement constitué par l'Union se révéla immédiatement très utile.

L'Union européenne de paiements a eu à s'occuper de problèmes assez graves. Ainsi l'Allemagne occidentale devint très rapidement le débiteur le plus important de l'Union, à laquelle elle devait 2 milliards de francs en février de cette année. La crise fut surmontée grâce à un crédit à court terme et à la diminution des exportations à destination de l'Allemagne, réduction qui ne fut pas sans imposer des sacrifices à notre pays. Ces remèdes se révélèrent suffisants et le déficit de la République fédérale est aujourd'hui inférieur à 500 millions de francs.

Un autre problème fut posé par la Belgique, devenue le créancier le plus important de l'Union, avec une créance de plus d'un milliard 800 millions, dépassant son quota de 350 millions de francs. Il a fallu instituer un règlement spécial de ce cas, avec de nouvelles quotes mensuelles supplémentaires à couvrir en or, versées par l'Union et au delà desquelles la Belgique doit fournir un crédit.

Aucune des fluctuations qui se sont produites jusqu'à présent n'est grave en elle-même. Ces fluctuations pourraient cependant devenir dangereuses au cas où les écarts entre les soldes créditeurs et débiteurs de chaque pays prendraient une ampleur excessive, ce qui romprait l'équilibre nécessaire à un fonctionnement normal du système créé par l'Union. Après une expérience de près de quatre années, il est intéressant de rechercher quels avantages la Suisse a retirés de sa participation à l'OECE puis à l'Union européenne de paiements. On peut affirmer qu'ils sont appréciables.

Le franc suisse a cessé d'être, à cause de son caractère de monnaie forte, un obstacle à nos exportations et un des éléments pour lesquels nous étions l'objet de discriminations. Les contingentements pour raisons monétaires ont de ce fait été supprimés. La libération, qui porte maintenant, en principe, sur le 75 % des produits, a favorisé dans une mesure très sensible notre exportation, de sorte que le commerce s'est élargi entre les Etats membres de l'OECE. Pour la Suisse, les exportations à destination de ces pays ont passé de 1257 millions de francs à 1469 millions, et le total de ses échanges avec les mêmes pays de 2633 millions à 3696 millions pendant les huit premiers mois des années 1950 et 1951. Cette augmentation peut avoir plusieurs causes, mais la principale est sans doute notre participation à l'OECE et à l'UEP.

Le tourisme a également bénéficié largement de cette participation. Le mouvement touristique en Suisse a augmenté de 29,5 %, de la période juin-septembre 1950 à la même période de 1951, alors que le nombre des nuitées d'étrangers a été de 3.750.000 de juin à septembre 1950, il s'est élevé à plus de 4.850.000 de juin à septembre 1951.

Les difficultés qui faisaient obstacle au transfert des invisibles ont été également réduites. Une tendance des pays financièrement faibles au remboursement de capitaux s'est affirmée en ce sens que ces pays remboursent leur dette en francs suisses au moyen d'une créance sur l'UEP. Pour notre pays, il pourrait résulter un inconvénient majeur d'un recours trop fréquent et trop large à ce procédé. Pour prévenir cet inconvénient, il s'est avéré nécessaire de subordonner ce mode de remboursement généralement prohibé jusqu'à présent à des conditions strictes.

En outre, l'expérience que constitue l'Union européenne de paiements est éminemment utile. Sans lever l'hypothèque du contrôle des changes, elle a permis d'en alléger le fardeau et de réaliser dans la limite des paiements courants la convertibilité entre les monnaies des Etats membres. Si malgré les circonstances peu favorables et une conjoncture qui est exactement l'opposé des difficultés à l'exportation qu'elle devait permettre de surmonter, l'Union peut arriver à son terme du 30 juin 1952 en présentant une situation qui ne soit pas trop déséquilibrée, il vaudra la peine d'en prévoir la reconduction, après y avoir apporté les modifications que les expériences faites auront rendues nécessaires.

Les autres pays membres de l'OECE et de l'UEP ont aussi largement bénéficié de l'activité de ces deux organismes. Avec l'appui du plan Marshall et de l'aide financière américaine, ils ont pu augmenter leur productivité et leur production. Cette augmentation, d'après les données que nous possédons, peut être estimée à 25 % environ du début de 1947 à la fin de 1950, c'est-à-dire pendant une période de quatre ans. Quant à l'UEP, elle a contribué au désendettement des pays de l'Europe occidentale et à faciliter le rétablissement de leur situation financière.

Quelles sont maintenant les perspectives d'avenir ? La situation politique générale et ses conséquences, en particulier les nécessités du réarmement, pèsent sur cet avenir et risquent de compromettre, au moins dans une certaine mesure, les résultats obtenus. Ainsi la Grande-Bretagne et la France doivent envisager des décisions sévères dans l'ordre économique et financier. Il est possible que ces décisions aient des répercussions pour l'OECE et l'UEP. D'autre part, le plan Marshall doit prendre fin le 30 juin 1952. Est-ce qu'à ce moment-là, où l'UEP sera de son côté arrivée au terme de la première période de deux ans pour laquelle elle a été créée, un changement interviendra ? Est-ce que des propositions seront faites par des Etats membres, qui modifieraient la structure ou les buts de l'OECE ? Il n'est pas possible de le dire aujourd'hui. Quoi qu'il en soit, nous resterons fidèles à la ligne de conduite que nous nous sommes imposée jusqu'à présent.

Encore sur le plan européen, trois projets susceptibles d'intéresser notre économie ont été élaborés. Ils sont dus tous trois à une initiative française.

Le premier est la communauté européenne du charbon et de l'acier (appelée plan Schuman). Un traité a été élaboré par les délégations de six pays: France, République fédérale allemande, Italie, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg. La Grande-Bretagne s'est tenue à l'écart. La procédure de ratification est en cours dans quelques-uns de ces pays, mais jusqu'ici, à notre connaissance, c'est aux Pays-Bas seulement qu'une des deux Chambres a approuvé le plan. Celui-ci sera-t-il pratiquement exécuté ? Il n'est pas possible de le dire aujourd'hui, en raison des oppositions qu'il suscite dans les pays signataires. Pour la Suisse, ce plan pourrait présenter des risques de discrimination au cas où des droits de douane préférentiels seraient accordés à l'intérieur de la communauté, ou encore si des doubles prix étaient appliqués, ou enfin en cas de restrictions quantitatives à l'exportation. On a d'ailleurs prévu que des négociations seraient engagées avec les pays tiers pour régler les relations entre ces pays et la communauté. Si le plan Schuman devait être - ce qui est un de ses buts - un élément pacificateur en Europe occidentale, en particulier entre la France et l'Allemagne, on ne peut que souhaiter son succès. C'est, quoi qu'il en soit, une entreprise dont, sur le plan économique, nous devons suivre le développement et dont nous ne pouvons pas nous désintéresser.

Les deux autres projets ont pris naissance sous les auspices du Conseil de l'Europe, à Strasbourg.

L'un, appelé plan Bonnefous, prévoit l'institution d'une autorité européenne des transports par le rail, la route et l'eau. Nous sommes d'avis que la création d'un Office européen des transports ne répond pas actuellement à une nécessité. Cet avis est partagé par les pays nordiques.

L'autre de ces projets, le plan Pflimlin, tend à la constitution d'un pool européen des marchés agricoles. La Suisse a été invitée avec les Etats membres du Conseil de l'Europe, plus l'Autriche et le Portugal, à prendre part à une conférence qui devait

examiner ce plan. Après avoir consulté les milieux suisses intéressés, ceux de l'agriculture, nous avons accepté cette invitation, mais en précisant que cette acceptation n'impliquait pas une adhésion au plan, qui doit être examiné sous tous ses aspects et dans toutes ses conséquences. La date de la conférence, à laquelle nous sommes prêts à participer, n'a pas encore été fixée.

Quel que soit, en définitive, le sort de ces projets et de ces plans, quelles que soient les réserves que l'on puisse faire sur le caractère dirigiste de certains d'entre eux, ils marquent une tendance qui ne peut qu'être approuvée dans la mesure où elle contribue à créer un certain ordre économique en Europe et à prévenir les risques de conflits et de crise. Les buts poursuivis ne seront sans doute pas atteints du premier coup, mais on s'engage dans une voie qui permettra peut-être, à travers beaucoup d'obstacles, sinon de réaliser l'unité de l'Europe, tout au moins de créer une harmonie européenne qui contribuera à redonner à notre continent la force et la prospérité qu'il a perdues, surtout si les Etats de l'Est de l'Europe, abandonnant leur attitude négative, pouvaient peu à peu s'associer à ces efforts.

J'arrive au terme de cet exposé, dont je vous prie d'excuser la longueur et la sécheresse. J'ai essayé de vous donner un tableau aussi clair et précis que possible de la collaboration économique sur le plan international, en vous indiquant les raisons pour lesquelles nous avons participé à certaines actions et nous sommes abstenus quelquefois. Au cours de ces dernières années, notre pays a eu, dans ce domaine vital, à prendre des décisions importantes. Nous les avons toujours prises librement, sans que des pressions portant atteinte à notre souveraineté aient été exercées sur nous. Au contraire, les vues que nous avons exprimées - même si elles étaient en opposition avec celles de nos partenaires, ce qui est arrivé plusieurs fois - ont constamment été examinées et discutées objectivement et avec courtoisie. Notre politique, même si elle n'est pas toujours approuvée, est en général comprise. Nous sommes, pour ainsi dire, en perpétuelles négociations et conversations, que ce soit au sein d'organisations auxquelles nous avons adhéré ou en dehors, avec des Etats qui n'en font pas partie. Leur résultat a presque toujours été positif jusqu'à présent. Notre indépendance n'a jamais été mise en cause. Aussi je ne crois pas que nous ayons à regretter aucune de nos décisions, ni d'avoir participé activement aux efforts qui s'accomplissent pour essayer de mettre de l'ordre dans un monde bouleversé économiquement et financièrement, comme il l'est sur le plan politique. Nous devons être décidés à poursuivre dans cette voie, avec l'espoir que, si la paix peut être sauvegardée, cet effort commun redonnera aux peuples qui l'accomplissent la confiance et la foi dans leur avenir et dans celui de l'humanité.

-----