

N o t i c e

à l'intention de Monsieur le Ministre Zehnder.

OECE, ECE ou CE ?

I.

L'OECE va délibérer du programme futur de son comité des transports intérieurs.

Il est de fait que le multilatéralisme peut aller assez loin si l'on reste sur le plan technique. C'est pourquoi l'ECE joue un certain rôle dans le domaine des transports intérieurs. En revanche, si l'on se porte sur les plans économique ou politique dans ce domaine, les pays se montrent particulièrement jaloux de leur souveraineté nationale, beaucoup plus que dans d'autres domaines, parce qu'ils protègent des entreprises publiques. C'est la raison pour laquelle le Conseil de l'Europe (CE) aimerait assez s'emparer de la question (projet Bonnefous). Le Comité des transports intérieurs de l'OECE, entre les deux courants, a donc de la concurrence. De là, ses préoccupations.

II.

M. Bauer a proposé une conférence interne à Berne pour fixer la ligne de conduite suisse dans ce problème de la répartition des compétences entre l'OECE, l'ECE et le CE.

./.

Vous vous êtes déclaré favorable. J'allais en faire part au Service OECE pour exécution, lorsque me parvint la copie, ci-jointe, de la lettre que M. le Conseiller fédéral Petitpierre venait d'adresser à M. le Conseiller fédéral Escher sur proposition de la Division des Organisations internationales. Cette lettre juge la conférence superflue. Elle établit que pour la Suisse l'ECE a le pas sur l'OECE en matière de transports intérieurs.

La délégation suisse à Paris avait adressé l'original de sa lettre à cette division, qui avait donc traité l'affaire. Je puis en conclure, sans prendre contact avec la Division des Affaires politiques.

III.

L'avis émis dans la lettre au Chef du département des postes et chemins de fer ne mentionne pas l'aspect OECE du problème. Cet aspect, le voici:

- a) effet direct: Les instructions qui seraient données impliquent pour la délégation suisse à l'OECE, soit le veto,

./.



soit l'invocation de l'article 14 de la Convention pour toutes les questions qui seraient traitées à Genève et dont l'OECE entendrait néanmoins se saisir. Daignera-t-on nous écouter à Paris, lorsque ces questions déborderont sur l'économique (investissements) et que, sous l'effet de circonstances politiques, l'on s'engagera sur une voie qui ne serait pas la nôtre?

- note*
- b) effet indirect: Ces instructions auront pour effet, cas échéant, d'affaiblir l'activité du Comité des transports intérieurs de l'OECE. Si l'on commence, il peut ne pas y avoir de raison de s'arrêter. Cet amenuisement pourrait atteindre d'autres comités. Pour l'OECE la question revêt une portée de principe. N'allons nous pas favoriser une tendance qui pourrait se révéler un jour contraire à nos intérêts sur le plan général?

La délégation suisse à Paris a reçu copie de la lettre à M. Escher. Elle a fait part de sa surprise au Service OECE. Peut-être reviendra-t-elle à la charge. Quoi qu'il en soit, je crois qu'il conviendrait de couvrir ces aspects OECE dans les instructions qui serviront de guide à M. Bauer.

IV.

Cette affaire m'engage à vous soumettre les quelques réflexions suivantes esquissées déjà dans une notice du 16 juin.

- A. La Division des organisations internationales me semble avoir affaire, en général, soit à des organisations mondiales dans lesquelles la Suisse siège à titre consultatif (ONU) ou qui ne mettent guère à contribution la souveraineté nationale (OIT, OIR, FAO, UIT), soit à des organisations européennes dans lesquelles les gouvernements sont invités à faire abandon d'une part de leur souveraineté (CE, Plan Schuman, Plan Pflimlin, Projet Bonnefous). Je fais abstraction des organisations non-gouvernementales.

Les organisations qui font partie de la première de ces deux catégories datent de l'avant-guerre ou de la guerre, d'une époque où l'on tendait à l'universel. Ces organisations sont fondées sur le principe de la souveraineté nationale selon la conception classique. Elles appliquent la règle de l'unanimité. L'après-guerre a limité leur activité aux questions techniques, aussi bien ne mettent-elles pratiquement plus à contribution que des organes nationaux subalternes. Elles se rattachent au système que j'appellerais, par rapport aux autres, infragouvernemental. Il est normal que notre sympathie aille d'abord à cette catégorie d'organisations. Celles-ci ne nous engagent à rien au point de vue politique et facilitent même la conduite de notre politique de neutralité. Elles ne comportent

pour la Suisse qu'une participation technique.

Les institutions qui relèvent de la seconde catégorie sont de date récente. Ce sont des créations de la "guerre froide". Sous la pression des événements politiques et devant la menace communiste, elles tendent à la constitution d'une Europe forte. Elles prétendent à des pouvoirs réels. Basées, non plus sur la règle de l'unanimité mais sur le principe de la majorité (plus ou moins qualifiée), elles exigent de leurs membres un abandon sensible de leur souveraineté. Elles voudraient brûler les étapes à cet égard et pèchent, dès lors, par excès contraire au regard des organisations d'avant-guerre. Ces organisations reposent sur le système supergouvernemental. Notre attitude à leur égard ne pose aucun problème: c'est le non catégorique. Parlons, ici, d'une abstention politique.

- B. La Division des affaires politiques lutte sur le plan bilatéral. Les circonstances l'ont aussi chargée des questions multilatérales de la coopération économique européenne, liées au bilatéral, en raison de leurs incidences économiques, plus étroitement qu'aux questions confiées à la Division des organisations internationales. Les "affaires politiques" ont là, devant elles, une organisation européenne issue du lendemain de la guerre, d'une époque déjà empreinte des réalités de notre temps, mais non encore marquée des soucis de la défense européenne, c'est-à-dire une organisation qui, dans les concessions à faire à la souveraineté nationale, va déjà plus loin que les organisations d'avant-guerre ou de la guerre, sans aller aussi loin que les organisations créées après elle. Fidèle à la règle de l'unanimité, l'OECE dispose d'un mécanisme ingénieux, qui laisse intacte la souveraineté nationale sur les principes tout en permettant aux pays d'y renoncer sur l'accessoire. En effet, par application de l'article 14 de la Convention, les pays peuvent se déclarer non intéressés (abstention). La décision multilatérale entre en force, sans leur être applicable. Toutefois, pour des raisons politiques et surtout à cause de leur interdépendance économique, les pays hésitent à faire usage de ce droit dans sa totalité. Ils cèdent sur le principe de la décision commune, en se réservant de ne pas l'appliquer sur un point secondaire (abstention partielle). Secondaire pour l'OECE, primaire pour eux en raison des différences existant entre pays, cette réserve couvre leur intérêt individuel souverain. La méthode des négociations permanentes facilite la recherche de ces compromis. La souveraineté nationale apparaît ainsi sauvegardée, sans constituer un obstacle au progrès de la coopération. Elle dispose d'ailleurs en tout temps d'une position de repli, le veto, qui fait alors échec à la décision. Ce système situé entre les deux procédures analysées plus haut, a été désigné système intergouvernemental. L'OECE permet au multilatéralisme de pro-

gresser sans "excès de vitesse", pas à pas. Allure qui permet d'harmoniser des intérêts à première vue divergents, grâce à un système joignant aux qualités du réalisme et de la mesure toute la force de l'empirisme. C'est aussi pourquoi la participation de la Suisse à l'OECE pose à la Division des affaires politiques des problèmes plus complexes que ceux devant lesquels est généralement placée la Division des organisations internationales. Il s'agit de questions d'appréciation souvent difficiles à résoudre, d'un choix à faire entre le bilatéral et le multilatéral, entre l'avantage économique et le désavantage politique, soit entre deux maux dont on choisira le moindre. Après avoir parlé de participation technique et d'abstention politique, c'est d'une participation économique active et d'une participation politique passive qu'il y a lieu de faire état en ce qui concerne l'OECE.

- C. Il existe donc bien entre les problèmes multilatéraux qui relèvent des OI et les problèmes multilatéraux qui sont du ressort des AP une différence essentielle. Cette différence justifie, à première vue, la répartition des compétences établie par l'actuelle organisation du Département. Elle admet même le maintien, entre ces deux divisions, d'une certaine indépendance atténuée par une coordination assurée à l'échelon du chef du Département et des chefs de division.

L'évolution de la situation internationale a toutefois fait naître un problème politique général et d'ordre nouveau. Ce problème domine sans cesse davantage les problèmes multilatéraux particuliers.

La consolidation des deux blocs des pays qui divisent actuellement le monde provoque en effet, sur le plan multilatéral, un déplacement du technique vers l'économique et de l'économique vers le politique, pour ne pas parler du débordement du politique sur le militaire. Il se produit un déplacement parallèle de l'infra-gouvernemental vers l'intergouvernemental et de l'intergouvernemental vers le supergouvernemental. C'est à ce problème que se ramène la lutte engagée entre les différentes organisations internationales actuelles. Présentement, le système infra-gouvernemental répond à la conception universaliste (ONU), le système intergouvernemental à la conception européenne (OECE, CE consultatif ou parlementaire), le système supergouvernemental à la conception atlantique (CE exécutif ou gouvernemental, Plan Schuman, NATO). Il s'agit d'une course de vitesse, d'une lutte politique sourde et lourde de conséquences et non pas d'une concurrence de prestige ni, par conséquent, d'un simple problème de doubles emplois.

Pour le Département, la question ne réside

plus seulement dans celle de savoir quelle suite donner, dans le cadre habituel des deux divisions et suivant la routine établie, aux affaires multilatérales dont il est saisi, mais, au-dessus de cette question il s'en pose maintenant une d'ordre général, venue rendre interdépendantes les affaires traitées par les deux divisions, celle de savoir, au regard de nos intérêts économiques et politiques, où et quand préférer le bilatéral au multilatéral et vice-versa et, dans le cadre du multilatéral, auquel des trois systèmes mentionnés plus haut il convient de refuser ou d'accorder un appui sans nuire à des intérêts moins immédiats. Un choix de principe, qui comporte sans doute des variantes selon les domaines auxquels il s'applique, doit guider les deux divisions, qui devraient en avertir les administrations fédérales spécialisées. Ce choix de principe, vers lequel il conviendrait de tendre en raison d'intérêts généraux, n'exclut nullement un choix pratique, applicable aux affaires particulières. Or, ce choix ne peut être opéré judicieusement que s'il est fait en toute connaissance de cause, c'est-à-dire que s'il s'appuie sur une liaison stricte et constante entre les deux divisions, sans quoi nous pourrions devoir un jour constater que la présente organisation du Département ne répond plus aux conditions d'une défense cohérente de nos intérêts multilatéraux.

- D. Il est un fait que le système infragouvernemental, d'origine antérieure à la controverse Est-Ouest, a pour principaux défenseurs les pays de l'Est. Le système intergouvernemental est une étape intermédiaire sur la voie qui mène les pays de la communauté des nations à la communauté internationale; il semble répondre à la mentalité profonde actuelle des pays européens, conscients de leur interdépendance, économique en tout cas. Le système supergouvernemental a pour forces promotrices l'idée socialiste et les intérêts de la défense atlantique.

La politique de neutralité dicte notre choix de principe. Celui-ci pencherait donc vers le système infragouvernemental. Il importe toutefois de garder bien présent à l'esprit que, sous l'effet des puissances à l'oeuvre aujourd'hui, ce système technique perd son efficacité. Les pays qui l'appuient affaiblissent d'autant le système intergouvernemental. Ils renforcent donc doublement le jeu des éléments favorables au système supergouvernemental. C'est du premier directement au troisième système que l'on saute si le second lâche. En accordant notre appui à l'ECE et en le refusant à l'OECE, nous contribuons donc, en principe, dans le cadre de notre participation à ces deux organisations, au succès de forces qui rendraient la sauvegarde de notre indépendance et de notre politique de neutralité plus difficile dans la sphère européenne du moins, si elles devaient finir par l'emporter. Je dis bien en

principe, car il est évidemment des domaines où des considérations d'ordre pratique, sinon les circonstances, atténueront cet effet négatif. Peut-être en sera-t-il précisément le cas dans celui des transports intérieurs, secteur dans lequel les pays européens sont encore loin d'être mûrs pour une union plus étroite, ne serait-ce qu'en raison des charges budgétaires qu'impliquent leurs entreprises de transports. Dans le domaine du charbon en revanche, la question pourrait se présenter sous un jour différent, l'Allemagne, la première intéressée au Plan Schuman, ne siégeant pas à Genève.

Le système de l'OECE a fait ses preuves et fera sans doute carrière si les événements ne se précipitent pas trop. En le soutenant, nous enlevons des atouts à ceux qui préconisent le système supergouvernemental. On peut donc se demander sincèrement si, à côté de l'intérêt négatif que je viens de relever en ce qui concerne l'ECE, nous n'aurions pas un intérêt positif à épauler, fortement et chaque fois que nous le pouvons, une OECE dans laquelle la règle de l'unanimité nous protège. Nous sommes absents de Strasbourg. L'OECE est le seul forum où nous puissions combattre avec quelque efficacité les tendances centralisatrices de l'Union européenne. Un Plan Schuman incorporé à l'Organisation de Paris nous devient accessible; hors de l'OECE, il nous réduit, en période de crise, à sa merci (le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, non encore ratifié, prévoit une période d'application transitoire de deux ans, durant laquelle l'organe directeur, la Haute Autorité, n'aura guère en pratique que des pouvoirs consultatifs). Voire, un comité des transports intérieurs ECE privé d'efficacité, quelle aubaine pour les partisans d'un projet Bonnefous non contrôlé par une proposition OECE; un comité des transports intérieurs OECE actif, voilà qui nous préserverait, peut-être mieux que le comité de l'ECE, des ingérences d'un "Office européen des transports".

De toute façon, l'OECE est certainement l'institution qui nous offre le plus de garanties aux points de vue politique et souveraineté dans "le monde libre" qui s'organise et dont nous faisons partie territoriale-ment. Une question politique générale se pose donc lorsqu'est en jeu l'activité future d'un comité de cette organisation. Il est clair que l'OECE ne jouit d'aucun droit acquis à cet égard, surtout dans le domaine des transports intérieurs, où ses réalisations se résument encore à fort peu de choses. La question n'en méritait pas moins d'être discutée entre l'Office fédéral des transports et les deux divisions sous l'angle qui précède.

*L'office européen
n'est pas un
partenaire selon
votre traité
international*

E. Quant aux doubles emplois, j'ai mentionné déjà qu'ils ne me paraissent pas constituer un problème en soi. Ils ne sont qu'incidences. Irrationnels, parce qu'ils favorisent un éparpillement des forces, ils peuvent ne pas nous être si défavorables dans leur ensemble. aussi longtemps qu'ils ralentissent les efforts déployés par ailleurs en vue d'établir des organisations centralisatrices à tendances supergouvernementales en Europe. Notre position particulière, nos intérêts bilatéraux et notre économie libérale dans l'état actuel des choses veulent un tel paradoxe. Mais les événements se chargeront de brûler bien vite ces freins. C'est donc tout de même en faveur de la suppression des doubles emplois que nous avons intérêt à lutter, en cherchant à diriger les activités, toutes les fois que des raisons majeures ne s'y opposent point, vers l'organisation mondiale ou européenne qui nous offre le plus de garantie pour l'avenir.

F. Le cas du NATO n'a pas besoin d'être cité. Je relèverai seulement à l'appui des réflexions exposées ci-dessus, non pas l'attention, mais l'intérêt que l'on semble porter au Plan Schuman outre-Atlantique. Les Américains voient dans ce consortium, auquel un nouvel hommage a été rendu lors de la dernière conférence de Washington, une "véritable réalisation" de leur idée du marché unique européen. C'est vraisemblablement dans un même esprit que sera résolue la question de la prolongation du Plan Marshall. Je ne crois en effet pas émettre un faux pronostic en présumant que les Etats-Unis offriront leur aide financière dès juillet 1952 en premier lieu aux organisations et aux pays européens acquis au système supergouvernemental. Tant mieux pour la Suisse, d'un côté. Mais de l'autre côté, ce peut signifier l'étouffement économique entre les deux "blocs".

Je n'ai pas eu l'intention de plaider la cause de l'OECE avant mon départ à Paris. Les circonstances se prêtaient à l'établissement de la présente notice et les problèmes évoqués dans ces lignes sont vécus.

Berne, le 18 septembre 1951.

Annexe:

1 lettre en copie