

12

Memorandum Suisse
pour le Groupe des Quatres

(Réorganisation de l'OECE)

23 février 1960



Chapitre général

1. De toutes les organisations économiques internationales créées après la dernière guerre mondiale, l'OECE est celle dont les résultats sont les plus marquants. Quelles sont les raisons de cette réussite? Quelles sont en conséquence les caractéristiques essentielles de cette organisation qui doivent être préservées?

2. L'OECE a largement atteint les objectifs initiaux qui lui étaient fixés. Y a-t-il lieu en conséquence de lui retirer certaines de ses attributions? Convient-il au contraire de les confirmer et de lui en confier de nouvelles? Comment modifier son statut pour permettre à des pays non-membres de participer pleinement à ses activités ou à certaines d'entre elles?

Telles sont les questions que pose, de l'avis du gouvernement suisse, la réforme de l'OECE.

I. Les caractéristiques essentielles de l'OECE

a) L'interdépendance des problèmes

3. Les rapports économiques entre pays européens dans le domaine des échanges commerciaux, des transactions invisibles, dans le domaine de la coopération technique, etc. représentent un degré d'interdépendance comme il ne s'en trouve nulle part ailleurs dans le monde.

Les investissements industriels, la collaboration financière et technique, les problèmes énergétiques et de transports font que, depuis longtemps, les frontières politiques ou les territoires douaniers n'expriment à eux seuls qu'une partie, et non la plus importante, de la réalité économique européenne.

Cette interdépendance économique, qui s'explique par des raisons géographiques aussi bien qu'historiques, se traduit sur le plan commercial par une extrême densité des échanges. Le commerce intra-européen représente en effet le cinquième du commerce mondial. Le commerce des pays européens, qui se répartit à peu près par moitié

entre les pays de notre continent et les autres pays du monde, représente plus de 40 % du commerce mondial, alors que, par exemple, le commerce extérieur des États-Unis ne représente que 13 % (importations) ou 19 % (exportations) du commerce mondial.

4. La complexité des relations économiques entre États européens se reflète dans la structure de l'OECE et dans les tâches qui lui ont été progressivement confiées. La deuxième partie du présent mémorandum est consacrée à l'exposé de ces tâches. Elle montre que la coopération économique, internationale, pour être réaliste et efficace, doit s'étendre à tous les domaines d'activité.

5. En particulier, ce qui explique le succès de l'OECE et en constitue l'originalité, c'est que cette Organisation peut exercer son action simultanément dans trois secteurs essentiels:

- a) la politique commerciale
- b) la politique financière
- c) la politique économique

6. Il n'est guère nécessaire de souligner l'interdépendance de ces différentes politiques. La libération des échanges - limitée initialement en fait, mais non en principe, aux États européens et étendue progressivement aux pays tiers - a été rendue possible par l'existence d'accords de paiement internationaux conclus sous l'égide de l'OECE. Les crédits accordés ont permis de limiter les conséquences commerciales du déséquilibre des balances de paiement. Une certaine coordination des politiques économiques a pu être réalisée au travers des discussions sur les problèmes financiers et commerciaux.

7. La coopération en matière de politique économique mérite une mention spéciale. Elle s'est exercée jusqu'à maintenant à l'OECE par le moyen des rapports annuels, des études du Comité économique, des débats du Comité de direction de l'UEP ou du Comité directeur de l'AME, ou encore du Groupe de travail du Conseil n° 19. C'est dire que, si elle n'a pas été aussi systématique qu'il eût été désirable,

elle n'en a pas moins été en fait indispensable chaque fois que l'OECE traitait d'un autre aspect des relations entre ses membres.

8. Il n'existe aucune organisation internationale qui, comme l'OECE, réunit des compétences dans les trois domaines qui viennent d'être indiqués. Par exemple, le GATT traite essentiellement des problèmes commerciaux et tarifaires. Le Fonds monétaire international s'occupe principalement de questions financières. Des organisations distinctes et situées géographiquement à une grande distance l'une de l'autre ne peuvent évidemment assurer une coopération aussi serrée, aussi régulière et aussi efficace qu'une organisation unique habilitée à intervenir dans tous les secteurs essentiels des relations économiques entre Etats.

b) Les pouvoirs de décision

9. Pour rendre compte de l'efficacité de l'OECE, il faut ajouter à l'interdépendance des problèmes traités par elle les pouvoirs de décision que confère au Conseil la Convention de 1948. Ces pouvoirs de décision permettent aux pays membres de conclure entre eux des accords internationaux, sans devoir recourir à la formalité habituelle de la signature et de la ratification. Grâce à ces pouvoirs, l'OECE a été en mesure de mettre en vigueur des obligations très importantes, telles que, par exemple, le Code de la libération, les interdictions en matière d'aides à l'exportation, le Code de la libération des mouvements de capitaux, etc. Les décisions peuvent être prises très rapidement, lorsqu'il s'agit de faire face à des situations présentant un caractère d'urgence. Par exemple, au cours de la crise coréenne, le Conseil de l'OECE a pu prendre des mesures en vue de réduire l'utilisation du cuivre en Europe. Au cours de la crise de Suez, un système de distribution du pétrole, devenu matière première rare, a pu être mis en vigueur dans un minimum de temps.

10. Les décisions de l'OECE pouvant être prises pour une durée limitée, il est plus facile aux pays membres d'accepter certains engagements temporaires qu'ils auraient probablement hésité à formaliser

dans un accord solennel et durable. La continuité n'en a cependant pas souffert puisque le Conseil de l'OECE était à même de renouveler, en les modifiant le cas échéant, les décisions qui venaient à échéance.

C'est ainsi que le corps des décisions du Conseil de l'OECE a pu demeurer vivant, se transformer, s'adapter aux circonstances, aux intérêts des pays membres ou aux nécessités de la coopération.

c) L'égalité des droits

11. Parmi les dix-huit pays membres de l'OECE, trois ou quatre peuvent être considérés comme de grands pays, alors que tous les autres sont de petits pays. La coopération entre ces pays a été harmonieuse et équilibrée en raison de la nature particulière de l'OECE. En premier lieu, en vertu du principe de l'unanimité, aucune obligation ne pouvait être imposée à un pays membre qu'il n'eût lui-même approuvée. En deuxième lieu, le mandat très large de l'OECE a permis de traiter de tous les problèmes intéressant l'un ou l'autre des pays membres dans un climat de confiance. Sur le plan international, la continuité des contacts est essentielle, car c'est le plus souvent l'établissement des faits sur des bases objectives ou l'étude en commun des difficultés qui peuvent conduire à des solutions acceptables pour tous.

L'égalité des droits entre les Etats n'a pas empêché une coopération étroite. Au contraire, elle l'a probablement facilitée car aucun pays n'était fondé à craindre que ses intérêts ne seraient pas pris dûment en considération dans l'étude d'une question déterminée.

II. La réforme de l'OECE

a) Objet de la réforme

12. Le gouvernement suisse est d'avis que la réforme de l'OECE est nécessaire.

En premier lieu, la situation économique des pays européens est maintenant pleinement restaurée. Ce but régional atteint, les pays européens peuvent accorder une plus grande attention aux relations de l'Europe avec le reste du monde. L'élimination des discriminations

commerciales envers la zone dollar a déjà été entreprise par l'OECE et va se poursuivre en collaboration avec le GATT. L'aide aux pays en voie de développement est également une tâche à laquelle les pays européens, dans leur intérêt bien compris, doivent consacrer leurs efforts.

De plus, les changements de la situation économique des pays membres justifient une revue critique des activités actuelles de l'OECE, mais aussi un élargissement de son champ d'action.

En deuxième lieu, étant donné que les Etats-Unis et le Canada ont manifesté l'intention de coopérer étroitement avec les pays européens, il est nécessaire de rechercher les formules qui rendront possible cette coopération.

b) La revision du programme d'activité de l'OECE

13. Si l'on fait abstraction des tâches de l'Organisation qui sont directement reliées au problème du relèvement économique des pays européens à la suite de la deuxième guerre mondiale, le gouvernement suisse estime que l'essentiel des objectifs contenus dans la Convention de coopération économique européenne doit être maintenu et, si possible, élargi et amélioré.

Les pays européens, avec la coopération des Etats-Unis et du Canada, doivent assurer à leurs économies un rythme grandissant d'expansion. Ils doivent prévenir tout déséquilibre dans leurs relations réciproques qui pourrait compromettre la réalisation de cet objectif. Ils doivent en outre, comme l'intention en a été manifestée, coordonner leurs efforts pour aider les pays en voie de développement.

14. Pour que l'Organisation de coopération soit efficace et dynamique, son champ d'action ne doit pas être arbitrairement limité au départ. Il est essentiel qu'elle s'appuie sur les trois piliers qui ont fait le succès de l'OECE, à savoir les politiques commerciales, financières et économiques. Elle ne doit pas avoir une philosophie ou des buts régionalistes. Au contraire, elle doit viser à développer les relations de ses membres avec tous les pays du monde.

c) La participation des pays non européens

15. Le gouvernement suisse a accueilli avec faveur l'intention des Etats-Unis et du Canada de participer à une oeuvre de coopération économique. Il est prêt, pour sa part, à rechercher les formules institutionnelles qui permettront une participation pleine et entière de ces pays. Il est convaincu que cette participation peut être instituée sans que l'on porte atteinte aux caractéristiques essentielles de l'OECE, à savoir l'interdépendance des problèmes traités, les pouvoirs de décision et l'égalité des droits des Etats membres.

Bien qu'il souhaite une participation aussi entière que possible de ces pays, il est conscient que, tout au moins au stade initial, les Etats-Unis et le Canada ne trouveront pas nécessairement un intérêt à toute activité de l'Organisation. Il ne devrait cependant pas en résulter de complications insurmontables. Deux formules principales peuvent être imaginées.

Dans l'une, les Etats-Unis et le Canada indiqueraient d'avance quelles sont les activités auxquelles ils désirent participer de plein droit, étant entendu qu'il leur serait à tout moment possible de déclarer leur intention de collaborer dans d'autres secteurs.

Dans l'autre, les Etats-Unis et le Canada pourraient, par une application d'un article similaire à l'article 14 de la Convention, décider de cas en cas s'ils désirent ne pas s'associer à une décision. Il serait entendu que, dans ce cas, leur abstention ne ferait pas obstacle à la décision que les autres pays membres pourraient mettre en vigueur entre eux.

* * *

*

III. Conclusions

16. Il ne faut pas augmenter le nombre des organisations internationales émettant des avis consultatifs sur la conjoncture occidentale. La B.R.I., le Fonds Monétaire International, la Commission économique pour l'Europe, la Direction économique du Secrétariat général des Nations Unies, ont déjà émis depuis des années, sur la conjoncture, et la CEE émet depuis deux ans, des vues d'ensemble d'une très haute tenue, dont il est difficile de dépasser la qualité.

Il apparaît donc inutile de créer des doubles emplois par les "avis" de la future "Organisation des économies libérales". Elle devrait plutôt apporter une contribution nouvelle, allant au delà de l'efficacité passée des avis cités plus haut. Si une nouvelle Organisation doit s'intéresser:

- a) aux problèmes généraux de croissance et, en particulier,
- b) à l'aide aux pays en voie de développement économique,

cette institution n'est justifiée que si elle est assistée de comités oeuvrant dans les domaines des paiements, du commerce, de la conjoncture économique et du développement. En certains cas, elle devrait pouvoir s'occuper des matières premières, d'énergie, d'invisibles, etc.

17. Les chartes du FMI, du GATT, de l'OECE actuelle prévoient comme objectif "de réaliser un régime multilatéral d'échanges viable et équilibré, conformément aux principes de la Charte de la Havane". L'objectif reste valable. Il serait hasardeux d'avancer que la pleine convertibilité prévue par l'article VIII du FMI soit déjà atteinte intégralement, ni qu'elle le soit à jamais. Les craintes qui s'élèvent Outre-Atlantique au sujet de la balance américaine des paiements montrent que dans ce domaine rien n'est jamais définitivement acquis. Il serait hasardeux de penser que toutes les zones monétaires, en Occident, sont dotées dans le présent de réserves permettant d'envisager la pleine convertibilité, condition au passage à l'article VIII du

FMI et à l'application intégrale des règles du GATT.

Il y aura d'ailleurs aussi toujours une pression des intérêts investis à tendance protectionniste, dans les administrations nationales même dans le climat le plus proche des objectifs du FMI et du GATT. Ces tendances doivent être équilibrées par une institution internationale des pays évolués, avec certains pouvoirs veillant à la sincérité du libéralisme commercial même dans un régime de convertibilité partielle ou entière.

18. En tout état de cause, il ne faut pas détruire avant d'avoir reconstruit. Pour des raisons de tout ordre, pour assurer la soudure, sous l'angle de la sécurité du personnel, pour montrer qu'il y a continuité dans les assises des économies libérales dans leur ensemble, la présente OECE doit continuer son activité jusqu'au jour où l'Organisation élargie aura pris légalement sa suite, conformément aux dispositions de sa nouvelle Convention.