

15 septembre 1975

Composition et mandat de la délégation suisse invitée à participer à la réunion des ministres des finances des pays du serpent le 22 septembre 1975, à Bruxelles

Département des finances et des douanes. Proposition du
12 septembre 1975 (annexe)

Vu la proposition du département des finances et des douanes et compte tenu des délibérations, le Conseil fédéral

d é c i d e :

a. La composition de la délégation qui accompagnera le chef du département fédéral des finances et des douanes à la réunion des ministres des finances des pays du serpent, le 22 septembre à Bruxelles est approuvée. La délégation comprendra:

- M. Fritz Leutwiler, président de la direction générale de la Banque nationale,
- M. Paul Jolles, ambassadeur, directeur de la Division du commerce,
- M. Claude Caillat, ambassadeur, chef de la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles,
- M. Daniel Kaeser, conseiller scientifique de l'Administration fédérale des finances,
- M. Jean Zwahlen, chef du service économique et financier du département politique.

Le conseiller du chef du département fédéral des finances et des douanes, M. François Landgraf, se rendra également à Bruxelles pour s'occuper des relations avec la presse.

b. Le chef du département fédéral des finances et des douanes est chargé de rechercher une approbation de principe des ministres des finances des pays du serpent pour une association du franc suisse fondée sur des accords bilatéraux entre banques centrales. En se faisant, il veillera à réserver la décision définitive du Conseil fédéral; à s'abstenir d'envisager pour la Suisse des obligations qui iraient au-delà des modalités techniques du fonctionnement du serpent en tant qu'instrument monétaire; à obtenir des garanties satisfaisantes en ce qui concerne l'ajustabilité des cours centraux.

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

J. Zwahlen

Extrait du procès-verbal (proposition sans communiqué de presse):

- FZD 19 (FV 9, WWD 7, SNB-ZH 2, SNB-BE 1) pour exécution
- EPD 6 pour connaissance
- EVD 5 (GS 3, HA 2) pour connaissance
- EFK 2 pour connaissance
- FinDel 2 " "

3003 Berne, le 12 septembre 1975

Distribué

Au C o n s e i l f é d é r a l

Non destiné à la presse

Composition et mandat de la délégation suisse invitée à participer à la réunion des ministres des finances des pays du serpent le 22 septembre 1975, à Bruxelles.

9825

Le 18 juillet 1975, le Conseil fédéral a autorisé le chef du département fédéral des finances et des douanes à accepter l'invitation des ministres des finances des pays du serpent à participer à leur réunion du 22 septembre 1975 à Bruxelles, en vue de discuter l'association éventuelle du franc suisse au mécanisme européen de flottement concerté. Dans sa décision, le Conseil fédéral se réservait de fixer ultérieurement la composition et le mandat de la délégation qui se rendrait à Bruxelles. La présente proposition a pour objet de régler ces deux points.

I Composition de la délégation

Le chef du département des finances et des douanes a été invité à participer à une réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales des pays du serpent. Il doit donc s'y rendre avec le président de la Direction générale de la Banque nationale suisse. L'invitation précisait qu'il était de règle dans les réunions ministérielles du serpent que les délégations comprennent en outre deux hauts fonctionnaires. La présidence du groupe a fait savoir que la délégation suisse pourrait être plus large, mais il paraît souhaitable de ne pas abuser de cette tolérance. Une

- 2 -

délégation trop riche en experts donnerait à l'opinion publique et à nos interlocuteurs l'impression que nous sommes disposés à engager des discussions techniques sur des domaines non monétaires. C'est pourquoi il serait judicieux de limiter le reste de la délégation au Directeur de la Division du commerce, au chef de la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles et au collaborateur de l'Administration des finances chargé du dossier du serpent.

Comme il est à prévoir que la presse suisse et étrangère s'intéressera au résultat de cette réunion, il paraît indiqué qu'un proche collaborateur du chef du département accompagne la délégation à Bruxelles pour veiller sur les relations avec les journalistes.

II Mandat de la délégation

Divers éléments doivent être pris en considération dans la fixation de ce mandat. Ce sont les avantages et les risques d'une association du franc suisse au mécanisme européen de flottement concerté, le problème particulier posé par le caractère communautaire de ce mécanisme, les réactions des pays du serpent face à l'éventualité d'une association du franc suisse et l'enjeu de la discussion qui va s'engager avec eux au niveau politique.

a) Avantages*

Une association du franc suisse au bloc monétaire européen présenterait pour la Suisse des avantages de même nature, mais plus limités que le rétablissement d'un système mondial de changes stables. Elle aurait pour effet de stabiliser le franc suisse dans des marges de $\pm 2,25$ % par rapport aux monnaies des pays du bloc et de maintenir ses fluctuations par rapport au dollar dans les limites de celles enregistrées par le serpent, qui ont été jusqu'ici moins amples que celles du franc flottant isolément.

*Les arguments cités dans la présente proposition s'appuient sur trois notes qui sont remises en annexe. Ces notes concernent les aspects techniques du mécanisme européen de flottement concerté, les problèmes posés par une association du franc suisse à ce mécanisme et les réactions suscitées en Suisse par cette éventualité.

Cette association n'entraînerait certes pas une amélioration immédiate de la situation des exportateurs suisses de biens et de services, puisqu'elle ne pourrait se faire que sur la base des cours pratiqués sur le marché. En revanche, elle permettrait d'éviter aux producteurs suisses de biens et de services d'être soumis à de nouvelles discriminations d'origine monétaire par rapport à leurs concurrents des pays du serpent

- sur le marché suisse,
- sur les marchés du bloc monétaire européen qui absorbaient jusqu'ici le tiers environ de nos exportations,
- sur les marchés tiers où les exportateurs des pays du serpent sont nos principaux concurrents.

Il est à souligner, par ailleurs, que la stabilisation de nos relations de change avec le bloc monétaire européen contribuerait à renforcer la sécurité et, partant, à stimuler les investissements des branches qui sont en concurrence avec des producteurs des pays du serpent. Actuellement, les dispositions à long terme de ces branches risquent d'être déjouées par l'évolution imprévisible du marché des changes.

D'autre part, l'association du franc suisse au bloc monétaire européen réduirait l'influence des fluctuations des taux de change sur les prix de nos importations. Il ressort de l'expérience acquise en Suisse depuis l'adoption des cours flottants, que les baisses des prix à l'importation résultant d'une appréciation du franc, sont en général reportées moins vite et bien moins largement sur les prix à la consommation que les hausses provoquées par une dépréciation du franc. Ainsi les fluctuations erratiques et successives des cours exercent une action asymétrique et inflationniste (effet de cliquet) sur le niveau des prix en Suisse. La stabilisation de nos relations de change avec le bloc monétaire européen contribuerait de façon significative à atténuer cet effet, puisque 55 % environ de nos importations proviennent des pays du serpent. Il va de soi qu'en ce qui concerne le niveau des cours d'entrée, l'intérêt des consommateurs suisses est opposé à celui des exportateurs, qui souhaitent un franc bon marché.

- 4 -

En relevant l'importance de cours stables pour les échanges internationaux, on notera que la stabilisation des cours avec un certain nombre de pays du Marché commun contribuerait à assurer le bon fonctionnement de l'accord de libre-échange, qui répond aux intérêts mutuels de la Suisse et de ses partenaires.

Enfin, une association du franc suisse au bloc monétaire européen contribuerait à renforcer la sécurité des importantes relations financières établies entre la Suisse et les pays du serpent. Cet avantage serait particulièrement appréciable en ce qui concerne les opérations à long terme, pour lesquelles il est difficile de trouver une couverture des risques de change.

Les avantages précités poussent la Banque nationale à recommander le rattachement du franc suisse au serpent. Comme cette association ne constitue qu'une solution partielle et régionale au problème de l'instabilité des changes et qu'elle n'est pas de nature à apporter un soulagement immédiat à notre industrie d'exportation, notre institut d'émission considère qu'elle présente pour la Suisse des avantages importants, mais qu'il ne s'agit pas d'un intérêt vital pouvant justifier l'acceptation d'obligations étrangères aux conditions monétaires de bon fonctionnement du serpent.

Parmi les principales associations professionnelles (annexe 3), le Vorort, l'Union syndicale suisse et l'Union suisse des paysans partagent dans l'ensemble le point de vue de la Banque nationale. L'Union suisse des arts et métiers adopte, par contre, une attitude réservée, car elle craint que le rattachement du franc au serpent restreigne l'autonomie de notre politique conjoncturelle.

La plupart des associations économiques et des entreprises consultées sont favorables à une association au serpent, mais témoignent

d'une certaine méconnaissance des principes et des effets du mécanisme. Le porte-parole d'une banque se demande, par exemple, si au lieu de s'associer au serpent, il ne serait pas préférable de s'entendre avec quelques pays du Marché commun pour avoir l'autorisation d'intervenir dans leur monnaie. Or c'est précisément parce que l'Allemagne ne pouvait pas autoriser* un pays tiers à procéder à des interventions en marks, qui auraient influé sur ses relations de change avec les pays du serpent, que la Suisse est conduite à envisager une association au bloc monétaire européen. Il semble aussi que les positions exprimées dépendent beaucoup des circonstances du moment ou du niveau des taux de change et qu'elles sont susceptibles de changer. C'est ainsi que la quasi-unanimité des avis exprimés reflètent la crainte qu'une association immédiate n'aboutisse à stabiliser le franc à un niveau trop élevé, qui cristalliserait la position défavorable de nos exportateurs. Comme on le verra ultérieurement lorsqu'il sera question des réactions des pays participants, il est peu probable que l'association du franc au bloc monétaire européen puisse intervenir à très brève échéance.

b) Risques d'une association

L'association du franc suisse au serpent peut présenter deux risques.

Le premier, que l'on vient d'évoquer, est celui de stabiliser le franc à un niveau trop élevé. A cet égard, il convient de relever que rien ne semble justifier l'attente d'une baisse prochaine du franc suisse par rapport aux monnaies du serpent. Notre balance des revenus dégagera probablement cette année un excédent important qui devra être compensé par des exportations de capitaux. Notre taux d'inflation est en baisse. Alors que les pays du serpent se sont engagés dans une politique de relance monétaire, la Suisse a recours à des mesures sélectives de soutien conjoncturel. Ce sont là des éléments qui n'annoncent pas une tendance à la baisse du franc suisse. Selon toute vraisemblance, c'est plutôt par le biais du ralentissement de la hausse des coûts que notre industrie parviendra à surmonter le handicap résultant de l'appréciation de notre monnaie.

*unilatéralement

- 6 -

Par ailleurs, il faut considérer que l'association du franc suisse au serpent se ferait sur la base de cours de change stables, mais ajustables, et que ces cours pourraient être modifiés si l'évolution du marché devait finalement montrer que le niveau d'entrée était trop élevé. Lors des discussions techniques au niveau des gouverneurs des banques centrales, le président Leutwiler a obtenu des assurances formelles à cet égard. Il importerait qu'elles soient confirmées par les ministres.

Le deuxième risque, qui fait en raison de son importance, l'objet d'un examen plus détaillé à l'annexe 2, est celui de l'incidence d'une association au serpent sur notre politique conjoncturelle.

Un système de cours stables ne peut se maintenir que s'il existe une certaine concordance entre les politiques économiques et monétaires des pays qu'il regroupe.

Jusqu'ici, les pays du serpent ont poursuivi avec persévérance leur objectif de créer une zone de stabilité et d'équilibre économique en Europe. Les pays qui ont connu des déficits structurels dans leurs balances des paiements ont dû sortir du serpent pour assainir

leur situation. Cette discipline est parvenue à s'imposer parce que les pays à monnaie forte ont veillé à ne pas accorder de larges facilités financières aux pays déficitaires. Elle permet d'éviter la perpétuation de déficits incurables.

Comme il est impossible de parvenir à une concordance parfaite des politiques économiques et monétaires, des tensions peuvent se produire en raison des décalages dans la situation conjoncturelle des différents pays du serpent. Mais il ne s'agit que de déséquilibres essentiellement temporaires et cycliques. C'est ainsi que l'on voit les monnaies des participants y compris les monnaies réputées fortes passer alternativement du dos au ventre du serpent. Le fait qu'il n'y ait pas de cristallisation des positions montre bien qu'il n'y a pas de déséquilibre fondamental à l'intérieur du mécanisme.

Comme les objectifs économiques et monétaires des pays du serpent concordent présentement dans une large mesure avec les nôtres et qu'il y règne une discipline propre à éliminer les déficits persistants, la Suisse pourrait s'insérer dans ce mécanisme sans que sa politique conjoncturelle soit soumise à des contraintes notables, sauf dans le cas d'une spéculation massive sur le franc qui sera traité verbalement. Il est à souligner qu'à l'intérieur du serpent la Suisse pourrait conserver une large autonomie dans sa politique conjoncturelle soit dans le sens de l'expansion, soit dans celui de la stabilisation. La contrepartie de cette indépendance, dans la mesure où elle créerait un déséquilibre fondamental à l'intérieur du mécanisme, serait la nécessité de rajuster les taux de change fixés avec les autres monnaies du serpent.

Si la Suisse peut, sans contraintes notables pour sa politique conjoncturelle s'associer au serpent dans sa forme actuelle, il faut se rendre compte qu'elle ne parviendra sans doute pas à exercer une influence prépondérante sur la gestion de ce mécanisme qui reste patronné et lié au Marché commun. Il est peu vraisemblable, mais impossible d'exclure que les pays du serpent qui se sont portés

garants de la stabilité en Europe acceptent un jour de faire des concessions sur la discipline du mécanisme pour faciliter la rentrée dans le serpent de pays de la CEE qui n'auraient pas encore retrouvé un équilibre interne et externe satisfaisant. Comme ces concessions pourraient donner un biais fortement inflationniste au mécanisme, la Suisse devrait s'assurer la possibilité de suspendre son association en cas de changement fondamental dans la structure du serpent.

c) Aspects communautaires

Ces aspects sont examinés dans le co-rapport du Département de l'Economie publique.

d) Réactions des pays participants

Les pays participants demeurent partagés sur la question de l'opportunité de l'association du franc suisse. Lors d'une brève réunion qu'ils ont eue à Washington durant l'Assemblée annuelle du Fonds monétaire international, les gouverneurs des banques centrales du marché commun ont approuvé les conclusions des discussions techniques qui ont eu lieu à Bâle avec la Banque nationale sur l'association du franc suisse. Le gouverneur de la Banque de France n'a pas soulevé d'objection en disant que cette affaire devait être traitée au niveau politique. Mais l'un des directeurs de la Banque de France a signalé au président Leutwiler que son pays s'opposerait à ce que le franc suisse entre prochainement dans le serpent. Questionné sur les raisons de cette opposition, il a répondu qu'elles se situaient sur le plan de la technique monétaire: La France considérait que le franc suisse tirerait le serpent vers le haut.

Dans des conversations qu'ils ont eues à Washington avec le Président Leutwiler, les gouverneurs des banques centrales allemande et néerlandaise ont assuré que leurs pays continueraient de soutenir vigoureusement une association immédiate du franc suisse au

- 9 -

serpent. Il semble d'autre part que la Belgique n'a plus d'objection au rattachement du franc suisse depuis que le dollar s'est raffermi.

Dans l'ensemble, la situation n'a guère évolué depuis le 10 juillet. Il paraît peu vraisemblable que l'Allemagne et les Pays-Bas se risquent à bousculer le 22 septembre la position de la France, qui s'inspire sans doute autant de la défense de ses propres intérêts que du désir qu'elle avoue de faciliter le retour de la lire italienne et de la livre sterling dans le serpent. Toutefois, comme son opposition est difficilement conciliable avec les efforts qu'elle déploie notamment au Fonds monétaire international pour promouvoir un retour par étapes à la stabilité des changes, il y a lieu d'admettre que la France pourrait donner le 22 septembre son accord de principe à l'association du franc suisse, mais qu'elle trouvera des prétextes pour faire renvoyer la question aux gouverneurs des banques centrales en vue d'un supplément d'étude. Il s'agira surtout d'éviter qu'elle parvienne à imposer le principe d'un règlement bilatéral.

e) Enjeu de la discussion

Bien que l'association du franc suisse au serpent ne soit pas d'un intérêt vital pour la Confédération, l'enjeu de la discussion politique qui aura lieu le 22 septembre à Bruxelles avec les pays du serpent, doit être qualifié d'important. L'importance de cet enjeu tient aux avantages réels d'une telle association et aussi à la conviction -- que nous partageons avec les autorités françaises -- que l'établissement d'un nouveau système de changes s'appuiera sur des zones monétaires régionales. Nous sommes aussi d'avis que la création d'une large zone de stabilité monétaire en Europe permettra d'ancher plus facilement les autorités monétaires américaines à faire preuve de coopération dans le domaine de la stabilisation des cours de change. Si la discussion qui s'engagera le 22 septembre aboutissait à des résultats négatifs, il serait difficile de la

-- 10 --

reprendre avant de longues années. La Suisse serait ainsi privée des bénéfices à long terme qu'elle peut attendre de sa participation au bloc monétaire européen et elle risquerait d'être tenue à l'écart du futur système de stabilisation des changes. C'est pourquoi il conviendrait que la délégation suisse, si elle reçoit les garanties mentionnées dans la présente proposition, s'efforce d'obtenir de ses interlocuteurs une décision de principe positive sur l'association du franc suisse. Elle pourrait en revanche s'accommoder de certains délais pour l'application de cette décision, puisque cela répondrait aux vœux des représentants de l'économie suisse.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous

p r o p o s e r

- a) d'approuver la composition de la délégation qui accompagnera le chef du département fédéral des finances et des douanes à la réunion des ministres des finances des pays du serpent, le 22 septembre à Bruxelles. La délégation comprendra:
- M. Fritz Leutwiler, président de la direction générale de la Banque nationale,
 - M. l'ambassadeur Paul Jolles, directeur de la Division du commerce,
 - M. l'ambassadeur Claude Caillat, chef de la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles,
 - M. Daniel Kaeser, conseiller scientifique de l'Administration fédérale des finances.

Le conseiller du chef du département fédéral des finances et des douanes, M. François Landgraf, se rendra également à Bruxelles pour s'occuper des relations avec la presse.

- b) de charger le chef du Département fédéral des finances et des douanes de rechercher une approbation de principe des ministres des finances des pays du serpent pour une association du franc suisse fondée sur des accords bilatéraux entre banques centrales.

- 11 -

En ce faisant, il veillera à réserver la décision définitive du Conseil fédéral; à s'abstenir d'envisager pour la Suisse des obligations qui iraient au-delà des modalités techniques du fonctionnement du serpent en tant qu'instrument monétaire; à obtenir des garanties satisfaisantes en ce qui concerne l'ajustabilité des cours centraux.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES
ET DES DOUANES


G.-A. Chevallaz

Annexes:

1. Mode de fonctionnement du serpent monétaire.
2. Problématique d'une association de la Suisse au serpent monétaire.
3. Réactions des associations professionnelles et de quelques entreprises.
4. Communiqué de presse.

Pour co-rapport à:

DPF

DEP

Extrait de procès-verbal à:

DDFD 19 (SG 9, WVD 7, SNB ZH 2, SNB BE 1)

DPF

DEP