

o.718.2 U'Ch. - GU

Berne, le 12 janvier 1978

Remplacement éventuel du
dollar par le franc suisse
comme unité de compte des
budgets des organisations
internationales

N o t e d e d o s s i e r

1. La décision prise par les autorités américaines, en août 1971, de ne plus assurer la convertibilité du dollar et l'échec, en 1973, du Smithsonian agreement ont conduit à l'instauration, dans les relations monétaires internationales, du système des taux de change flexibles. Dans ce contexte, la dévaluation presque constante de la devise américaine a créé de sérieux problèmes financiers aux organisations internationales dont le budget est établi en dollars et dont les dépenses sont effectuées en majeure partie dans une autre monnaie, notamment en francs suisses. Il n'est dès lors pas surprenant que les organisations internationales, plus particulièrement celles dont le siège est en Suisse, se soient penchées sur le problème de l'instabilité monétaire et aient envisagé, dès 1972, de le résoudre en recourant, parmi d'autres moyens, au remplacement du dollar par le franc suisse comme unité de compte dans l'établissement de leurs budgets et dans la fixation des contributions des Etats membres. La question ne se posait évidemment pas aux organisations du système des Nations Unies dont les budgets sont libellés en francs suisses (UIT, OMPI et GATT).

2. Consultée sur l'attitude que nous devons adopter face à l'utilisation éventuelle du franc suisse comme unité de compte, l'Administration fédérale des finances nous fit part, le 9 août 1972, de sa position sur la question dans le cas spécifique de l'UNESCO. Elle s'exprimait ainsi:

"...

A l'instar de ce qui ressort des documents annexés à votre lettre et émanant du comité de l'UNESCO chargé d'examiner ce problème, l'adoption du franc suisse en tant que monnaie budgétaire ne nous paraît guère souhaitable.

La substitution de notre franc au dollar, pas plus que le recours à une unité de compte, ne saurait en effet résoudre le problème des fluctuations des cours de change qui est, en fait, au centre des préoccupations de l'UNESCO. Durant 25 ans, le dollar, grâce à sa stabilité a, en tant que monnaie budgétaire, joué un rôle appréciable et apprécié. Sa récente dévaluation ne devrait pas, à notre avis, remettre en question ce rôle. Il s'agit là d'un aléa dont aucune monnaie n'est à l'abri et qu'il faut accepter à défaut d'une solution idéale.

Il faudrait, en outre, à tout prix, éviter que le franc suisse ne soit appelé à jouer un rôle que les dimensions et le potentiel économique de notre pays ne lui permettraient pas de tenir. Nul n'est mieux en mesure aujourd'hui encore d'assumer les obligations qui découlent du rôle de monnaie budgétaire que le dollar américain qui repose sur une puissance économique considérable et auquel le caractère de monnaie de réserve confère une importance égalée par aucune autre monnaie.

D'autre part, dans l'intérêt d'une normalisation de la présentation des budgets des diverses organisations des Nations Unies, le recours à une seule et même monnaie est souhaitable. Le fait que la plupart des membres du système des Nations Unies et notamment le PNUD emploient également le dollar parle en faveur du maintien de cette monnaie. Ce maintien aurait, en outre, l'avantage d'éviter les nombreuses adaptations de nature administrative que nécessiterait toute substitution par une autre monnaie.

En conclusion, nous sommes d'avis que la solution des problèmes posés par les fluctuations des cours de change se situe en dehors d'un transfert du rôle de monnaie budgétaire du dollar à une autre monnaie. Comme le relèvent les conclusions des documents de l'UNESCO précités, c'est bien plutôt semble-t-il à la recherche d'un système selon lequel les Etats membres auraient, à leur charge, leur part de pertes et, à leur crédit, leur part de gains de l'Organisation résultant des fluctuations des taux de change, qu'il faut tendre.

En ce qui concerne les contributions des Etats membres, la pratique actuelle, selon laquelle ces derniers ont le choix, pour s'acquitter de leur dû, entre les trois principales monnaies de paiement: le dollar, la livre sterling et le franc français, nous semble souple et satisfaisante et de beaucoup préférable à celle qui consisterait à imposer à chaque Etat la monnaie dans laquelle il doit verser sa contribution."

3. Etant donné l'importance du problème et le fait qu'il se posait de la même manière à plusieurs institutions internationales, le Groupe de Genève (GG) lui voua en 1973 et 1974 la plus grande attention. Lors d'une séance tenue le 13 avril 1973 tous les membres du GG s'accordèrent pour maintenir en dollars le libellé des budgets, justifiant leur attitude par la difficulté de faire des prévisions en matière de fluctuations monétaires et par les problèmes d'ordre administratif que soulèverait le passage du dollar au franc suisse. A une séance ultérieure, les 5 et 6 février 1974, le représentant de la Suisse, en sa qualité d'observateur, fit sur ce sujet la déclaration suivante:

"Monsieur le Président,

La Suisse, en tant que pays hôte de plusieurs organisations spécialisées du système des Nations Unies, a toujours suivi avec un vif intérêt les travaux du Groupe de Genève. Nous pouvons constater aujourd'hui avec satisfaction qu'aussi bien les Groupes locaux que le Groupe général ont fait leurs preuves et démontrent - dans la mesure de leurs possibilités - leur utilité pour la sauvegarde des intérêts des pays membres.

Je voudrais aujourd'hui - si vous le permettez - faire quelques réflexions qui me paraissent être d'un intérêt général pour toutes les institutions spécialisées du système des Nations Unies.

Comme on le sait, les budgets, et plus spécialement les comptes des organisations internationales ont été affectés ces dernières années par l'instabilité de la situation monétaire internationale.

La dévaluation et la perte de valeur du dollar des Etats-Unis par rapport à la plupart des autres monnaies du monde ont obligé les organisations internationales soit à avoir recours à des mesures d'économie, si ce n'est de compression de leur programme, soit à des mesures extraordinaires d'utilisation de fonds de réserve ou d'augmentation des contributions. Cet état de choses a amené les responsables des finances de la plupart des organisations à rechercher des solutions qui soient à même de les mettre à l'abri des effets néfastes de l'instabilité du dollar, qui est normalement monnaie budgétaire et en même temps monnaie servant au paiement des contributions des Etats membres.

Plus la situation s'aggravait à cause de la chute du dollar, plus les propositions pour remédier à ce qui était devenu une véritable crise pour beaucoup d'organisations devenaient nombreuses. C'est au commencement de cette année seulement, avec le raffermissement du dollar sur les marchés des changes, que le problème a perdu un peu de son acuité. Nous ne savons pas comment la situation évoluera dans l'avenir; mais le répit qui nous est donné nous permet peut-être de faire un premier bilan de la situation avec le recul nécessaire.

Je n'ai pas l'intention de m'arrêter ici en détail sur les différentes propositions qui ont été avancées pour compenser les effets de l'instabilité du dollar. Il a été question de remplacer le dollar en tant qu'unité budgétaire par une autre monnaie, notamment celle du pays hôte, ou par une unité de compte, par exemple par les droits de tirage du Fonds monétaire international. D'autres ont proposé que les Etats membres soient obligés de payer leur contribution dans les monnaies les plus utilisées par les organisations en cause ou bien encore de créer des fonds spéciaux qui serviraient à financer les pertes de change.

Les autorités suisses, pour leur part, ne sauraient rester indifférentes à ces idées, en particulier à celle de substituer le franc suisse au dollar en tant que monnaie budgétaire ou encore pour le paiement des contributions des membres d'une organisation. Après une étude approfondie de la question, elles sont arrivées à la conclusion que cette substitution, pas plus que le recours à une unité de compte, ne saurait résoudre le problème des fluctuations des cours de change. Durant 25 ans, le dollar, grâce à sa stabilité,

a, en tant que monnaie budgétaire, joué un rôle appréciable et apprécié. Ses récentes difficultés - suivies d'ailleurs déjà du redressement que l'on sait - ne devraient pas, de l'avis des autorités suisses, remettre en question ce rôle. Il s'agit là d'un aléa auquel aucune monnaie n'échappe et qu'il faut accepter à défaut d'une solution idéale.

Nous souhaitons en tout état de cause éviter que le franc suisse ne soit appelé à jouer un rôle que les dimensions et le potentiel économique de la Suisse ne lui permettraient pas de tenir. Nul n'est mieux en mesure, encore aujourd'hui, d'assumer les obligations qui découlent du rôle de monnaie budgétaire que le dollar américain, qui repose sur une puissance économique considérable et auquel le caractère de monnaie de réserve confère une importance égalée par aucune autre monnaie.

D'autre part, dans l'idée d'une normalisation de la présentation des budgets des diverses organisations des Nations Unies, le recours à une seule et même monnaie est souhaitable. Le fait que la plupart des membres du système des Nations Unies, et notamment le PNUD, emploient également le dollar, parle en faveur du maintien de cette monnaie. Ce maintien aurait, en outre, l'avantage d'éviter les nombreuses adaptations de natures administratives que nécessiterait toute substitution par une autre monnaie.

La solution des problèmes posés par les fluctuations des cours de change se situe à notre avis en dehors d'un transfert du rôle de monnaie budgétaire du dollar à une autre monnaie. Comme l'ont soulevé les représentants de certaines organisations, c'est bien plutôt, semble-t-il, à la recherche d'un système selon lequel les Etats membres auraient, à leur charge, leur part de pertes et, à leur crédit, leur part de gains des organisations résultant des fluctuations de change, qu'il faut tendre.

En ce qui concerne les contributions des Etats membres, la pratique actuelle, selon laquelle le paiement est dû ou en dollar ou en une autre des principales monnaies de paiement, nous semble souple et satisfaisante et de beaucoup préférable à celle qui consisterait à imposer à chaque Etat la monnaie dans laquelle il doit verser sa contribution.

J'espère que les membres du Groupe de Genève, pour leur part, pourront se rallier à notre manière de voir et, si nécessaire, l'appuyer.

Je vous remercie, Monsieur le Président."

4. Au sein même des Nations Unies, le développement de cette affaire a été le suivant:

a) L'Assemblée générale de l'ONU créa, en 1973, un Groupe de travail de l'instabilité monétaire, dit Groupe des 13, lequel étudia au cours de ses travaux, parmi une vingtaine de possibilités (voir annexe), celle consistant à "utiliser une monnaie autre que le dollar des Etats-Unis (spécialement la monnaie du pays hôte) pour l'établissement du budget et pour la fixation des contributions". Il s'arrêta, en particulier, sur les avantages et inconvénients de combiner, à cette fin, diverses monnaies. Le Comité administratif de coordination (CAC), d'autre part, suivait la même ligne de raisonnement.

b) L'Observateur de la Suisse à New York adressa, le 19 mars 1974, tant au Groupe des 13 qu'au Secrétariat général de l'ONU à l'intention du CAC, un Aide-mémoire exposant la position de la Suisse sur la question de l'utilisation du franc suisse comme unité de compte, Aide-mémoire distribué comme document officiel de l'ONU sous la cote A/AC.164/R.11 le 20 mars 1974. Le texte de cet Aide-mémoire, pour ainsi dire identique à la déclaration faite au GG en février de la même année, est joint en annexe.

c) Ayant présent à l'esprit l'expression de la position suisse, le Groupe des 13 conclut ainsi ses travaux:

"Le Groupe de travail n'a pas exclu la possibilité qu'une combinaison de deux monnaies puisse présenter certains avantages pour des organisations du système des Nations Unies. Mais, compte tenu des difficultés pratiques signalées plus haut et de la position vigoureuse des autorités suisses, le Groupe de travail a conclu qu'il ne pouvait recommander de fixer les contributions au budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies en partie en dollars des Etats-Unis et en partie en francs suisses (lequel vient au second rang des monnaies dans lesquelles sont effectuées les dépenses de l'Organisation)."

Le CAC parvint à une conclusion identique:

"Compte tenu de la position adoptée par les autorités suisses et du fait que six des organisations du système des Nations Unies ont leur siège en Suisse, le CAC conclut qu'il serait inutile que ces institutions poussent plus avant l'examen de la question. En conséquence, il semblerait peu opportun de tenir de nouvelles discussions interorganisations sur la possibilité d'utiliser une combinaison de monnaies pour le recouvrement des contributions. Il va de soi que cela n'empêcherait pas d'autres organisations ayant leur siège dans des pays autres que la Suisse de poursuivre l'étude de la question, mais le CAC note qu'une telle démarche serait susceptible d'entraîner des désavantages."

5. La question de l'utilisation éventuelle du franc suisse comme unité de compte budgétaire n'a, depuis lors, plus été soulevée si ce n'est indirectement lors des débats en Cinquième commission de l'Assemblée générale de l'ONU sur un projet de résolution, présenté par Cuba à diverses sessions mais repoussé à chaque fois, visant à faire supporter par les Etats hôtes les pertes de l'Organisation dues aux variations du taux de change de leurs monnaies et à l'évolution de leur inflation interne.

6. Il n'est pas exclus toutefois que le record à la baisse de la valeur du dollar, intervenu au cours des dernières semaines, donne une nouvelle actualité à l'ensemble du problème. Dans ce cas, il conviendrait de consulter l'Administration fédérale des finances et la Banque nationale sur la question de savoir si la position de la Suisse, arrêtée en 1972, doit être maintenue et si, le cas échéant, les raisons sur lesquelles elle repose restent valables en 1978 autant qu'en 1972.

Francis Gruber