

S 24. Nov. 1977 1 5

s.C.41.103.2. - PY/vz

Le 23 novembre 1977

STRICTEMENT CONFIDENTIELNote à Monsieur le Ministre ZwahlenRapport FMI

Je me réfère à l'entretien que nous avons eu il y a une semaine sur le rapport FMI. Après réflexion et deux entretiens avec M. Ith, je me permets de vous faire part ci-dessous, un peu à bâtons rompus, des quelques remarques suivantes quant aux différentes questions que nous avons évoquées ensemble.

1. Procédure et stratégie à suivre

Dans la question de l'adhésion ou de la non-adhésion de la Suisse aux institutions de Brettons Woods, les conditions d'une éventuelle adhésion constituent un élément d'appréciation important. A cet égard, le problème de notre adhésion au FMI et à la BIRD se distingue nettement du problème de notre adhésion à l'ONU. C'est ainsi que le rapport que l'administration des finances est en train de préparer peut être envisagé de deux manières différentes :

- a) Il demande au C.F. de prendre une décision de principe sur la question de l'adhésion, sans lui fournir des données précises sur les conditions probables d'une adhésion de la Suisse au FMI et à la BIRD. Le rapport se



- 2 -

prononce par contre sur les conditions souhaitables pour la Suisse. Il demande éventuellement au C.F. de charger l'administration, en cas de décision de principe favorable à une adhésion, d'explorer par des contacts les conditions d'adhésion et de vérifier si les conditions déclarées souhaitables peuvent être obtenues.

- b) Parallèlement à l'élaboration du rapport, l'administration explore discrètement les conditions d'une possible adhésion, de manière à permettre au C.F. de prendre sa décision de principe sur la base d'un élément d'appréciation important supplémentaire, celui des conditions d'adhésion probables.

La solution b) me paraît de loin préférable à la solution a). Cela pour les raisons suivantes :

- étant donné que tout le monde sait (conférences publiques, etc.) que la Suisse se repose sérieusement la question d'une éventuelle adhésion au FMI et à la BIRD, une exploration discrète auprès des Etats membres clefs du FMI n'étonnera personne, ni à l'étranger, ni en Suisse;
- comme la décision du C.F. sur l'ONU, sa décision sur le FMI connaîtra une certaine publicité. Il faut donc que cette décision de principe du C.F. soit aussi "juste" et aussi définitive que possible, donc basée sur un maximum d'éléments d'appréciation, dont les conditions probables ou possibles sont un des plus importants. Une décision de principe par trop provisoire ou conditionnelle (comme sous a) serait politiquement problématique (autant sur le plan extérieur qu'intérieur).

Il découle de ce qui précède - l'administration des finances semble partager ces idées - que la Suisse devrait



- 3 -

sans tarder explorer les conditions probables d'une adhésion au FMI et à la BIRD.

Parmi ces conditions, deux éléments, dans une certaine mesure interdépendants, sont primordiaux :

- a) le quota de la Suisse au FMI, respectivement la part de la Suisse au capital de la BIRD. (La part au capital de la BIRD est en général légèrement inférieure au quota FMI (en moyenne environ 85% du quota);
- b) l'obtention d'un siège de directeur exécutif (DE) au FMI et à la BIRD.

Une autre raison plaide en faveur d'une telle exploration auprès des Etats membres clefs :

Conformément à la procédure d'adhésion<sup>1)</sup>, (qui est pratiquement identique pour le FMI et la BIRD), le directeur général (DG) du FMI transmet la "letter of application" aux DE qui à leur tour forment un comité d'examen de 5 à 7 DE provenant en général d'Etats membres clefs. Ce sont ces 5 à 7 DE, donc ces 5 à 7 pays qui, après consultations avec le "représentant suisse", préparent "l'offre"<sup>2)</sup> (contenant les conditions d'adhésion) que la Suisse peut accepter ou ne pas accepter dans un délai de six mois. (Ce délai peut être prolongé dans des cas comme la Suisse où la procédure interne (év. référendum) risque d'être plus longue que six mois). Nous avons donc tout intérêt, avant de nous lancer dans cette procédure, d'explorer auprès des Etats qui seraient vraisemblablement représentés dans le "comité d'examen" les conditions probables d'une adhésion suisse. Même s'il est

1) cf. en annexe un graphique préparé par M. Ith, résumant cette procédure sur la base du texte de M. Gold "procedure leading to membership".

2) Cette "offre" est ratifiée par le Conseil des gouverneurs à la majorité des voix.



- 4 -

vrai que la procédure d'adhésion décrite ci-dessus permet plusieurs "élans" (la Suisse peut parfaitement laisser "s'éteindre" une procédure en ne répondant pas à l'offre dans les délais et recommencer la procédure plus tard avec une nouvelle "letter of application"), cette procédure ne me paraît pas se prêter à une exploration des conditions d'adhésion. Ce serait abuser de cette procédure relativement souple que de vouloir l'utiliser à des fins exploratoires alors que la décision suisse d'adhésion dépendrait encore largement du résultat de cette exploration.

Qui devrait être chargé de ces contacts et quels pays faudrait-il aborder ?

Il me semble que pour souligner le caractère informel et discret de ces contacts, au maximum deux personnes devraient en être chargées. L'une d'entre elles pourrait être M. Kaeser en tant que représentant du Département qui a la "Federführung", l'autre pourrait être soit un représentant de la BNS (qui exigerait certainement de faire partie de cette minidélégation) soit un représentant du DPF. (Je sais que les Finances ne désireraient désigner qu'une seule personne). Je ne pense pas - comme semble le penser M. Ith - que c'est le C.F. qui doit nommer cette minidélégation<sup>1)</sup>. L'administration devrait pouvoir entreprendre cette mission d'exploration en sa propre compétence, en vertu du mandat qu'elle a obtenu du C.F. d'élaborer un rapport sur le problème de l'adhésion. Cela sauvegarderait aussi le caractère plus ou moins "discret" de cette mission.

---

1) Les Finances songent à mentionner une telle désignation par le C.F. d'un "explorateur" dans une éventuelle réponse à un parlementaire qui poserait prochainement une question sur l'adhésion de la Suisse au FMI.



- 5 -

Cette minidélégation devrait rester en étroit contact avec le groupe interdépartemental qui va "épauler" l'administration des finances dans l'élaboration de son rapport (DFFD - DPF - DFEP - BNS) et qui est présidé par M. Kaeser.

Les pays à contacter seraient d'une part tous (ou certains d'entre eux) les pays qui ont un DE "propre" : USA, RU, RFA, F, Japon, d'autre part les pays représentant des "groupes" clefs (en ce qui nous concerne) au Board, notamment l'Italie, les Pays-Bas, l'Arabie saoudite et la Belgique. Eventuellement également l'Autriche (faisant partie du même groupe que la Belgique) et le Canada qui est à la tête d'un groupe particulièrement hétéroclite (Bahamas, Barbade, Canada, Grenade, Irlande, Jamaïque). L'on pourrait commencer par un sondage auprès de deux ou trois pays et décider de la suite en fonction des résultats des premiers sondages.

Quant au lieu de ces sondages et aux personnes à sonder, (les DE à Washington ou les fonctionnaires compétents dans les capitales), la préférence devrait être donnée aux capitales étant donné le caractère hautement politique de la question. Le choix des personnes à contacter devrait toutefois beaucoup dépendre des liens personnels existants déjà avec la (ou les) personne(s) qui feront partie de la minidélégation.

Un mandat précis devrait, enfin, être donné par le groupe interdépartemental à la minidélégation. Ce mandat devrait être basé sur les principes suivants :

- exploration et non pas négociation (celle-ci n'est pas possible dans décision et mandat du C.F.)
- exposé sans engagement aux interlocuteurs étrangers des grandes lignes de la position et des desiderata suisses probables
- confidentialité des contacts.



- 6 -

## 2. Question du siège au Board

Dans ses contacts exploratoires, la minidélégation suisse devrait indiquer et motiver (ce qui ne devrait pas être difficile) notre désir d'obtenir un siège de DE au FMI (et vraisemblablement notre acceptation d'y renoncer à la BIRD). Ce sera là la partie la plus délicate de cette mission. Ce n'est qu'après un premier "round" d'exploration que l'on verra si notre désir a des chances de réalisation, si l'élaboration d'une "fall back position" (p.ex. système de rotation avec NL, voire avec Belgique) paraît indiquée ou si pour une raison ou une autre la question du siège devait, pour des raisons tactiques et pour le moment, ne plus être soulevée.

Une adhésion de la Suisse au FMI sans l'obtention d'un "Mitspracherecht" jugé adéquat (siège de DE ou système de rotation avec un autre pays) me paraît impensable et d'ailleurs invendable sur le plan intérieur. Ne serait-ce que parce que la Suisse perdrait alors son siège d'observateur au Comité intérimaire, voire même au Comité du Développement. L'on pourrait évidemment théoriquement imaginer - peut-être même explorer dans un stade ultérieur - la possibilité d'une adhésion au FMI sans l'obtention d'un siège de DE mais avec statut d'observateur aussi bien au Comité intérimaire qu'au Board of Directors. De cette façon, notre situation serait tout de même meilleure qu'elle ne l'est aujourd'hui puisque aujourd'hui nous n'avons pas de statut d'observateur au Board qui est le véritable organe de gestion du FMI. (Obtenir sans adhérer au FMI un statut d'observateur au Board me paraît impensable).



- 7 -

Un autre problème se pose enfin : Si tout va bien, le rapport au C.F. sera terminé en avril/mai 1978 (selon M. Ith). Cela veut dire que ce n'est pas la prochaine réunion du Conseil des gouverneurs du FMI (septembre 1978), ni peut-être celle de 1979 qui adoptera "l'offre" à la Suisse sur les conditions d'adhésion de celle-ci au FMI. Que faire alors si en 1978 ou en 1979 des possibilités de ramaniement des sièges au Board se présentent ? C'est là une question à laquelle il n'est pas possible de répondre aujourd'hui, mais qu'il faut garder à l'esprit dans le cours de la mission d'exploration. Car il faudrait si possible éviter de "rater" un siège pour une question de délai. Aussi, si ce danger existait, le C.F. et l'administration devraient être préparés à agir vite.

### 3. Relation entre l'adhésion au FMI et l'adhésion à la BIRD

La Direction du DIP du DPF semble être de l'avis (cf. sa lettre signée Monnier) que seule une décision (ou un arrêté) unique portant à la fois sur l'adhésion à la BIRD et au FMI entre en ligne de compte. Cela pour éviter - ce qui paraît d'emblée très peu probable - que le souverain rejette l'entrée de la Suisse au FMI tout en acceptant (ou en ne demandant pas le référendum) l'adhésion à la BIRD, adhésion qui n'est possible que pour des membres du FMI.

M. Ith et moi-même sommes de l'avis que sur le plan juridique, les deux choses devraient être traitées séparément. Il ne faudrait en d'autres termes pas exclure la possibilité d'une adhésion de la Suisse au FMI sans adhésion, pour le moment, à la BIRD. Il est vrai que sur le plan international cela ferait fort mauvaise impression. Mais



- 8 -

l'effet sur le plan international produit par une acceptation par le peuple d'une adhésion au FMI et le rejet d'une adhésion à la BIRD ne serait pas plus négatif que celui produit par le rejet d'un arrêté unique portant sur l'adhésion aux deux organisations. Donc autant séparer juridiquement les deux choses, quitte à adhérer à la BIRD quelques années après le FMI, ce qui représenterait tout de même quelques années de gagnées pour l'adhésion de la Suisse au FMI.

Peut-être un tel échelonnement dans le temps - ce que je vais dire vous paraîtra probablement machiavélique - entre l'adhésion au FMI et l'adhésion à la BIRD est-il même la seule possibilité pour la Suisse d'adhérer dans un avenir pas trop éloigné au FMI et à la BIRD. Car dans un premier temps la présentation simultanée de deux propositions séparées, l'une portant sur l'adhésion au FMI, l'autre sur l'adhésion à la BIRD, va provoquer une concentration des forces de "rejet" et des critiques sur la BIRD, cela peut-être au profit de l'adhésion au FMI qui sera moins contestée et qui paraîtra comparativement moins problématique et plus profitable pour la Suisse qu'une adhésion à la BIRD. Aussi une fois membre du FMI, il nous sera plus facile, dans un deuxième temps, de convaincre le peuple suisse de la nécessité absolue de parachever notre qualité de membres des organisations de Bretton Woods par une adhésion à la BIRD.

4. Etat d'information actuel de l'administration sur ce qui se passe au FMI et à la BIRD.

Cet état d'information est actuellement entièrement insuffisant. Le flot de documents FMI venant de Bruxelles



n'est ni assuré à terme ni complet. (Selon M. Ith, nous ne recevons qu'une petite partie des documents produits à Washington). Aussi la simple transmission irrégulière de documents ne suffit-elle pas. Il faut en connaître le "background", donc avoir un accès direct et régulier aux gens du FMI. Or tel n'est pas encore le cas à juger d'après ce qui nous vient de Washington dans le domaine monétaire. Il en va de même pour la BIRD. Aussi selon M. Ith qui a de bons contacts à la BRI, les Suisses y seraient jugés comme des gens qui ne sont pas entièrement dans le coup en matière d'évolution de la "pensée monétaire" et qui ont d'énormes lacunes. Cela est normal et attribué à notre qualité de non-membre du FMI.

Cela est donc un argument de poids en faveur de notre adhésion au FMI. Mais il faut bien se rendre compte que l'adhésion à elle seule ne suffira pas pour nous "mettre dans le coup" d'un jour à l'autre. Nous devons à Berne surtout, mais aussi à Washington, faire un immense effort sur le plan personnel et intellectuel pour rattraper le retard accumulé et pour suivre tout ce qui se passe au FMI et à la BIRD. Cela surtout si nous avons un DE auquel nous devons donner des instructions.

##### 5. Problèmes juridiques

M. Kaeser aimerait que notre direction du DIP procède - en collaboration étroite avec M. Ith - à une analyse juridique et technique complète des conséquences des statuts du FMI et de la BIRD sur la Suisse. Il s'agirait d'une analyse article par article qui se concentrerait surtout sur les nouveaux articles des statuts du FMI qui ne font pas encore



- 10 -

l'objet d'une "jurisprudence" ou d'une interprétation internationale très élaborée. Il serait dans notre intérêt d'aborder le moment venu le FMI avec une connaissance aussi parfaite que possible du dossier et avec notre propre interprétation de ses nouveaux statuts. J'ai avisé M. Monnier de ce travail important que l'on pourrait demander à ses services. Je l'ai également avisé du désir de M. Kaeser d'avoir une séance, si possible le 5 décembre, afin de "lancer" ces travaux juridiques et techniques. M. Monnier (ou un de ses collaborateurs) et nous-mêmes serions invités à cette séance chez M. Kaeser.

(David de Pury)

1 annexe

Copie à :

- TE/DIS/HG/KI/RZ/RA/MAT

24. Nov. 1977 15