

ZW/hz

Berne, le 31 août 1977.

Note au Chef du Département

Commentaires sur une éventuelle proposition
 au Conseil fédéral (annexe) concernant
 les relations de la Suisse avec
 le Fonds monétaire international (FMI)
 et la Banque mondiale (BIRD)

+ 816 - 15

I. Introduction

Nous avons constamment gardé à l'esprit la question de nos relations avec le FMI et avons poussé l'Administration fédérale des finances et la Division du commerce à élaborer une proposition au Conseil fédéral pour que mandat soit donné au Département des finances de présenter un rapport sur l'affaire citée en marge.

II. Arguments qui ont incité le DPF à ne pas perdre de vue la question de nos relations avec le FMI et la BIRD

- a) L'idée sous-jacente a toujours été d'adhérer si possible à toutes les institutions spécialisées avant d'envisager l'adhésion à l'ONU.
- b) Dès l'instant où il n'y a plus eu d'obstacles techniques à l'adhésion de la Suisse au FMI (clause de la monnaie rare, démantèlement de nos accords de clearing d'après-guerre, marge de fluctuation de notre franc dans un régime de taux de change fixe, etc.), le problème est devenu, avant tout, d'ordre politique (notamment opportunité politique de l'adhésion), bien que la BNS ait

- 2 -

continué de faire valoir qu'une adhésion au FMI pourrait lui faire perdre quelque peu de son autonomie dans la gestion de la politique monétaire.

- c) Toutes nos études ont montré qu'il n'y avait pas d'obstacle tiré de la politique de neutralité.
- d) Le DPF a des arguments propres à avancer en faveur de l'adhésion aux Institutions de Bretton Woods (Mitspracherecht, défense des intérêts d'un petit Etat qui risque d'être de plus en plus isolé à cause de la moins grande compréhension du Sonderfall suisse, universalité des Institutions de Bretton Woods - dont nous sommes le seul Etat "crédible" à ne pas être membre - rend notre non participation toujours moins défendable, solidarité eu égard aux problèmes Nord/Sud).

III. Le Conseil fédéral doit une réponse au Parlement sur nos relations avec les Institutions de Bretton Woods

En 1972, le Conseil fédéral répondait à la petite question urgente Biel qu'il avait "chargé le Département fédéral des finances et des douanes de lui soumettre, dans un proche avenir, un nouveau rapport sur l'état actuel de cette question."

De même, le Conseil fédéral répondait à l'interpellation Schmid St-Gall en 1972 qu'il "convient de réexaminer la question de l'adhésion de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods. Il pense également qu'il faudrait prendre une décision à ce sujet au cours de l'année prochaine. Par conséquent il est dans ses intentions de soumettre aux Chambres en 1973 un rapport concernant l'adhésion de notre pays au FMI".

Cette réponse a dû être constamment différée à cause des éléments suivants :

- a) La réforme monétaire qui était alors en cours ne nous permettait pas de nous faire une idée sur ce qu'allait être le nouvel ordre monétaire international (nouveaux statuts du FMI, rôle des DTS).
- b) La crise du pétrole éclata au moment où la réforme monétaire était pratiquement acquise, remettant en cause toutes conclusions.
- c) A ces événements extérieurs s'ajouta une opposition du Directoire de la BNS qui trancha contre l'adhésion par 2 voix contre 1 (Hay). Celui-ci a d'ailleurs traditionnellement eu une méfiance envers les Institutions de Bretton Woods. Il semble craindre notamment une influence grandissante du Département des finances sur la conduite de la politique monétaire extérieure.

IV. Pourquoi choisir ce moment pour soumettre un nouveau rapport sur nos relations avec les Institutions de Bretton Woods ?

Aux raisons plus générales invoquées ci-dessus est venue se greffer toute une série de considérations nouvelles.

- a) Le DPF a ressenti une lacune au moment de la mise au point du rapport sur l'ONU. En effet, dans le passé nous avons toujours été plus positifs envers le FMI et la Banque mondiale qu'envers l'ONU.

Il était donc regrettable que nous soyons désormais en retrait envers les Institutions de Bretton Woods par rapport à l'Assemblée générale.

- b) La réforme monétaire peut être considérée comme achevée dans les circonstances actuelles. Elle a consacré notamment le renforcement du FMI. Par ailleurs, les développements internationaux contribuent à donner toujours plus de poids à la Banque mondiale et ses filiales (SFI et IDA).
- c) La CCEI a mis en évidence l'incongruité d'une participation suisse à des négociations globales dont une bonne part des réalisations va se faire dans des institutions dont nous ne sommes pas membre (Trust Fund, canalisation d'une partie de l'action spéciale par l'IDA).
- d) La structure internationale des balances de paiements restera des plus insatisfaisantes dans les années à venir. L'endettement s'accroîtra encore pour la plupart des PVD, des pays industrialisés et des pays de l'Est. Si ces pays n'obtiennent pas de moyens financiers adéquats, le régime d'échanges ouvert croulera (point crucial pour une économie aussi ouverte sur le monde que la nôtre). Les dangers du protectionnisme deviennent chaque jour plus évidents. Ceux d'un moratoire existent aussi. Il est donc important de pouvoir consentir des aides de balances de paiements et de développement par les canaux des Institutions de Bretton Woods.

- 5 -

Ces institutions sont les mieux à même de contrôler l'utilisation des fonds accordés et de fixer des conditions de politique économique aux pays qui les reçoivent.

- e) La Suisse est un des rares pays qui est encore en mesure d'aider. Elle ne peut pas se dérober à cette obligation. Les engagements de la BNS ont crû considérablement. Ils sont souvent assortis de l'octroi d'une garantie de la Confédération.

En n'adhérant pas aux Institutions de Bretton Woods, la Suisse assume des obligations sans avoir de droits en contrepartie puisqu'elle ne participe pas au processus de décision dans les organes appropriés des Institutions de Bretton Woods.

- f) La Suisse est condamnée, à terme, à adhérer aux Institutions de Bretton Woods. Il est préférable d'envisager une adhésion alors que nous sommes en position de force de par notre position créditrice envers ces institutions. Une négociation devrait permettre d'aboutir à des résultats reconnaissant pleinement l'importance de la Suisse et à lui conférer une place dans les organes restreints de prise de décisions.

En outre, les augmentations successives des quotes-parts et des capitaux des Institutions de Bretton Woods rendent toujours plus cher le ticket d'entrée de la Suisse. Les autres Etats digèrent mieux que nous ces augmentations car elles leur sont présentées périodiquement par petites tranches.

- g) L'administration fédérale a désormais des arguments à faire valoir qui lui sont propres et parfois différents de ceux de la BNS. Cela tient à l'évolution du caractère des Institutions de Bretton Woods dont les composantes politiques se sont renforcées au détriment des éléments techniques et monétaires. De la sorte, tout ce que la Suisse entreprend envers ces institutions engage notre politique extérieure.
- h) Il n'est pas exclu que les Institutions de Bretton Woods se modifient encore pour assurer une représentation plus importante des pays de l'OPEP. Ceux-ci pourraient se voir attribuer un siège supplémentaire dans les organes restreints de prise de décisions. En prévision d'une telle hypothèse, la Suisse doit être prête à faire valoir ses propres prétentions.

V. Conclusions

Pour toutes les raisons invoquées ci-dessus, il nous semble impératif :

- a) d'accepter l'idée du rapport au Conseil fédéral. Celui-ci sera ainsi en mesure de faire le point de l'évolution des Institutions de Bretton Woods au cours de ces dernières années et de nos relations avec elles;
- b) le Conseil fédéral restera de toute façon maître de la décision quant à la manière de traiter ce rapport;

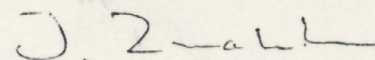
- 7 -

- c) de notre point de vue, il faudrait que les conclusions du rapport sur les Institutions de Bretton Woods aillent au moins aussi loin que celles du rapport sur l'ONU;
- d) ce rapport permettrait de faire le point des réflexions actuelles de la BNS par rapport au FMI (pas exclu qu'une évolution se fasse jour);
- e) le rapport au Conseil fédéral lui permettrait, s'il le souhaite, de rouvrir un débat sur des bases nouvelles avec les associations économiques intéressées et éventuellement avec le Parlement puisque celui-ci attend toujours un rapport sur la question;
- f) en ce qui concerne le montant à acquitter, en cas d'une éventuelle adhésion, il y a lieu de savoir :
 - i) qu'une adhésion au FMI (environ 2,7 milliards de francs) serait acquittée par la BNS. Elle constitue uniquement une présentation différente des réserves dont une partie est comptabilisée au FMI;
 - ii) que le montant de l'adhésion à la Banque mondiale serait de 240 millions de francs environ. Ce montant pourrait éventuellement être réparti sur deux budgets successifs de la Confédération;

- 8 -

iii) qu'il n'est pas nécessaire d'adhérer, pour l'instant, à l'IDA (raisons politiques bien connues) et à la SFI dont le montant serait de toute façon négligeable (environ 12 millions de francs).

Service économique et financier



J. Zwahlen

Copie pour :

M. l'Ambassadeur Weitnauer
M. l'Ambassadeur Heimo
M. l'Ambassadeur Iselin
M. l'Ambassadeur Hegner
M. le Ministre Monnier / KT
Mme le Ministre Pometta
M. Muheim