

s.C.41.103.2. - PY/vz 3003 Berne, le 7 avril 1978

Note au Chef du Département

Entrée en vigueur le 1er avril 1978 de
la réforme monétaire internationale

1. Introduction

Le deuxième amendement aux statuts du FMI¹⁾ est entré en vigueur le 1er avril 1978. C'est en effet à cette date que l'amendement adopté en avril 1976 par les gouverneurs du FMI a passé le cap du nombre de ratifications nécessaires pour son entrée en vigueur. L'avènement de ce nouveau "régime monétaire" appelle un bref rappel de son historique et de son contenu. Il apparaît également approprié d'en tirer quelques conclusions pour la Suisse. Commençons par les conclusions.

2. Conclusions

Le résumé suivant - qui du fait de son caractère très sommaire ne donne qu'une image incomplète de l'étendue, sur le plan technique, administratif et comptable surtout, de la réforme - nous amène à tirer les conclusions suivantes.

Si la réforme monétaire n'a somme toute connu que peu de publicité, cela est dû au fait surtout que les gens y ont cru de moins en moins. L'impression s'est par trop vite répandue que c'étaient les événements et non le FMI qui réformaient le système.

¹⁾ Le premier amendement date de 1969 et avait pour objet la création des Droits de Tirage Spéciaux (DTS).

Sur le plan, plutôt technique, de l'administration du FMI, de sa comptabilité, de ses mécanismes de décision et de fonctionnement, le deuxième amendement apporte de nombreuses améliorations au système. Il permet surtout au FMI d'opérer dorénavant selon des règles adaptées à la situation nouvelle des relations monétaires internationales. Sur un plan plus général toutefois, il convient de constater que le deuxième amendement ne réalise pas en soi l'objectif d'un retour à un système stable que s'étaient fixés en 1971 les initiateurs de la réforme. Cet objectif demeure un objectif. Pour le moment, les nouveaux statuts ne font que légaliser une situation de fait qui, il faut bien l'admettre, est peu satisfaisante. La situation monétaire internationale est plus perturbée que jamais. Aussi est-il peu probable que l'entrée en vigueur des nouveaux statuts en soi améliorera sensiblement cette situation.

Cela dit, le FMI se voit confier d'importants nouveaux pouvoirs en matière de surveillance des politiques de change au sens le plus large de ce terme. Le FMI se prépare à ce rôle depuis longtemps par de nombreux travaux. Reste à savoir si politiquement il sera possible au FMI d'assumer le rôle qui est le sien. Il est probable que les difficultés considérables que traversent actuellement les relations monétaires internationales vont encourager le FMI à assumer pleinement et avec vigueur ses nouvelles responsabilités et à prendre son rôle au sérieux. Cela est d'ailleurs hautement souhaitable, d'un point de vue suisse également pour ne pas dire surtout.

Pour la Suisse, qui jusqu'à nouvel ordre demeure en dehors du FMI, il conviendra d'observer de près le rôle que va jouer le FMI. Non seulement afin de mieux pouvoir se déterminer quant à ses propres intentions d'adhésion au FMI, mais aussi en vue d'un éventuel renforcement de sa collaboration avec le FMI, indépendamment de son adhésion. La Suisse a en effet tout

intérêt à soutenir les efforts du FMI en vue d'une meilleure coordination internationale des politiques économiques, monétaires et de change.

Cette période d'observation attentive dans laquelle nous nous engageons ne vaut d'ailleurs pas seulement pour la politique de change. Elle vaut également pour le rôle et la future utilisation du DTS¹⁾ et de l'or¹⁾ et pour la politique de crédit (et par le truchement des conditions de ces crédits la politique d'ajustement) et d'investissement du FMI²⁾. Le rôle du FMI en tant que fournisseur d'aide de balance de paiements nous touche de plus en plus directement puisque tout non-membre que nous sommes, nous ne pouvons pas, et nous n'y avons pas intérêt en tant que pays excédentaire, nous soustraire à nos responsabilités dans ce domaine (cf. facilité Witteveen).

Dernier sujet, enfin, à suivre attentivement, surtout sous l'angle d'une éventuelle adhésion de la Suisse au FMI : l'évolution sur le plan institutionnel. Notre objectif en cas d'adhésion doit demeurer une participation aussi complète que possible aux mécanismes de décision du FMI.

3. Bref historique

Le début des travaux sur la réforme du système monétaire international remonte à la résolution adoptée le 1er octobre 1971 par le Conseil des gouverneurs du FMI après que les Etats-Unis eurent décidé, le 15 août 1971, de suspendre la convertibilité officielle du dollar en or. Cette consécration de

- 1) La Suisse est dorénavant pratiquement le seul pays important à détenir encore une part substantielle de ses réserves en or (obligation légale) comptabilisé à l'ancien cours officiel, à définir sa monnaie en or et à être absent du système des DTS.
- 2) Le FMI se voit confier le pouvoir d'investir ses fonds en surplus (actuellement env. 700 millions de DTS) en obligations.

l'écroulement du système monétaire dit de Bretton Woods exigeait la mise sur pied d'un nouveau système. La direction des travaux en la matière fut confiée à un nouveau Comité ministériel, le "Comité des Vingt". En 1972, ce Comité se fixa pour objectif de mettre sur pied une réforme totale du système en l'espace de deux ans. Les graves perturbations économiques et monétaires (y compris la crise de l'énergie) qui caractérisèrent les années qui suivirent compromirent ces objectifs initiaux. Non seulement les travaux de réforme durèrent-ils jusqu'à la réunion du Comité intérimaire de Kingston (Jamaïque) en janvier 1976, mais l'objectif d'un processus de réforme évolutif - dont le deuxième amendement aux statuts du FMI consacre la première étape - fut substitué à celui d'une réforme totale et définitive. Il n'est en fait aujourd'hui pas exagéré de dire que la réforme fut l'oeuvre autant, sinon plus, des événements économiques et monétaires de ces dernières années que des travaux dans le cadre du FMI. Il est probable qu'il n'en ira pas différemment pour les étapes futures de la réforme.

La première étape de la réforme connut plusieurs phases. Dès le mois de juin 1974 plusieurs mesures immédiates - dont la mise en place d'un mécanisme pétrolier temporaire, l'évaluation du DTS sur la base d'un "panier" de 16 monnaies, une révision des commissions et rémunérations des fonds et la mise au point d'orientations pour la gestion des taux flottants - furent prises par le Conseil d'administration du FMI sur recommandation du Comité des Vingt. En septembre 1974, les gouverneurs du FMI approuvèrent la création du Comité intérimaire qui remplaça le Comité des Vingt¹⁾.

1) Le Comité intérimaire a la même composition que le Comité des Vingt. Il est censé "faire le lien" entre le Comité des Vingt et le futur Conseil du FMI qui sera créé si les gouverneurs du FMI en décident ainsi à une majorité de 85% des voix attribuées. Ce Conseil aura de vastes pouvoirs de décision alors que le Comité intérimaire n'a qu'un rôle consultatif.

En 1975, d'autres mesures furent décidées, notamment l'élargissement du mécanisme pétrolier pour 1975.

En mars 1976, le Conseil des gouverneurs du FMI adopta une résolution sur l'augmentation (la 6ème) des quotas des pays membres, faisant passer le montant total des quotas de 29,2 milliards de DTS à 39 milliards de DTS. Cette augmentation des quotas entrera en vigueur vraisemblablement le 1er mai 1978, l'entrée en vigueur des nouveaux statuts du FMI ayant été une des préconditions à la mise en oeuvre de la révision des quotas. Les travaux en vue d'une 7ème révision sont par ailleurs déjà en cours.

En avril 1976, enfin, les gouverneurs du FMI adoptèrent par correspondance le projet de deuxième amendement des statuts du FMI, projet mis au point par le Comité intérimaire en janvier à Kingston, grâce en particulier au compromis franco-américain de Rambouillet (novembre 1975) sur les questions de l'or et du système de change.

4. Principaux éléments du deuxième amendement des statuts du FMI

4.1. Dispositions en matière de change

Selon le deuxième amendement, chaque pays membre a le droit d'appliquer en matière de change les dispositions de son choix. Il assume toutefois l'obligation générale de collaborer avec le FMI et avec les autres membres pour assurer le maintien de dispositions de change ordonnées et promouvoir un système stable de taux de change. Les membres devront s'acquiescer de cette obligation en respectant un certain nombre d'engagements relatifs aux politiques économiques et financières tant intérieures qu'extérieures. Le FMI est tenu de vérifier le respect par les membres de ces obligations et de

contrôler ainsi le fonctionnement du système monétaire international. Le FMI pourra, par des décisions adoptées à la majorité de 85% du nombre total des voix attribuées, recommander des dispositions de change qui soient adaptées à l'évolution du système monétaire international. Il pourra décider, à la même majorité, que la situation économique internationale permet la mise en place d'un système reposant sur des parités stables mais ajustables. Dans ce cas un tel système sera mis en place. Les Etats membres qui désireraient toutefois appliquer d'autres dispositions de change conserveront le droit de le faire.

Cet amendement légalise donc la situation de fait actuelle qui est caractérisée par une très grande liberté en matière de change. Les pays membres sont toutefois soumis à une surveillance de la part du FMI quant à leurs politiques de change ("freedom of choice, not freedom of behavior"). La mise en oeuvre de cette surveillance a fait l'objet, le 29 avril 1977, d'une décision du "Executive Board" du FMI contenant un code de conduite en matière de politique de change ainsi qu'un certain nombre de dispositions procédurales ayant trait à la surveillance par le FMI. Si la Suisse était membre du FMI, des mesures telles que celles prises récemment par les autorités fédérales pour réduire la spéculation sur le franc suisse auraient sous le régime de ladite décision du FMI eu pour conséquence des consultations entre la Suisse et le FMI. Il sera à cet égard intéressant et important pour nous d'observer dans les mois qui viennent de quelle manière va fonctionner le mécanisme de surveillance du FMI.

Il mérite, enfin, d'être relevé qu'en matière de change, comme d'ailleurs dans beaucoup d'autres matières traitées par la réforme, le deuxième amendement est de nature évolutive. Il permet un passage à un système, facultatif il est vrai, de parités

stables sans nouvelle modification des statuts. C'était là la concession faite par les Américains aux Français à Rambouillet en novembre 1975.

4.2. La réduction du rôle de l'or, y compris la cession des avoirs en or du FMI

Les modifications les plus importantes sont :

- la suppression de la fonction que remplit l'or en tant que commun dénominateur du système de parités et en tant qu'unité de valeur du DTS;
- l'abolition du prix officiel de l'or;
- la suppression de l'or dans les transactions entre le FMI et ses membres (sauf en cas de décisions prises par le FMI à une très forte majorité);
- l'obligation du FMI de vendre un tiers de ses stocks d'or. (Les ventes d'or ont commencé dès 1976). Le FMI verse le profit des ventes de la moitié de ce tiers à un "fonds fiduciaire" pour les pays en développement à faible revenu¹⁾. L'autre moitié du tiers est restitué aux pays membres;
- l'engagement pris par les pays membres de collaborer avec le FMI et avec les autres pays membres en vue d'assurer une meilleure surveillance des liquidités internationales et faire du DTS le principal instrument de réserve du système. (Nul besoin de relever les implications qu'aurait cet engagement pour la Suisse).

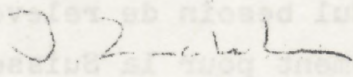
¹⁾ Depuis le mois de février 1978, les ressources du fonds fiduciaire, provenant entièrement de ventes d'or par le FMI, dépassent un milliard de dollars.

4.3. La modification des caractéristiques du DTS et l'extension de ses emplois possibles en vue de contribuer à en faire le principal instrument de réserve du système monétaire international

Le DTS est à la fois une unité de compte et une unité de réserve. C'est ce deuxième rôle du DTS que l'amendement a pour objectif de développer. Les plus importantes modifications ont trait à la faculté qu'auront dorénavant les participants au système des DTS (la grande majorité des pays membres du FMI) de traiter en DTS sans que le FMI intervienne, à l'autorisation par le FMI d'opérations en DTS non prévues par les statuts, à la possibilité qu'a le FMI de revoir à tout moment les règles relatives à la reconstitution des avoirs en DTS des participants et de modifier ou d'abroger ces règles à une majorité plus faible que celle prévue dans les anciens statuts, à l'accroissement, enfin, du nombre des "other holders" de DTS (qui doivent être des organismes officiels) et des opérations effectuées par ces autres détenteurs.

4.4. Mise en place éventuelle d'un nouvel organe du FMI, le Conseil

La mise en place d'un Conseil, avec vastes pouvoirs de décision, qui prendrait la succession du Comité intérimaire, peut être décidée par le Conseil des gouverneurs à une majorité de 85% des voix attribuées. Une telle décision représenterait un renforcement important de la position du FMI.


J. Zwahlen

Copie à :

- M. l'Ambassadeur A. Weitnauer
- M. l'Ambassadeur M. Heimo
- M. l'Ambassadeur E. Diez
- M. l'Ambassadeur J. Martin
- M. l'Ambassadeur J. Iselin
- M. l'Ambassadeur A. Hegner
- Mme l'Ambassadeur F. Pometta
- M. l'Ambassadeur J. Cuendet
- NF, GRE, ZW, PY, DIS, HG,
RZ, RA, MB, MW, MAT