

SEMINAIRE SUR L'ETAT DE LA QUESTION DE L'ADHESION A L'ONU
ET AUX INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS

Exposé de M. le Conseiller fédéral P. AUBERT

Messieurs les Ambassadeurs et Chargés d'affaires, je voudrais tout d'abord saluer la présence de Monsieur le Secrétaire d'Etat Jolles et de Monsieur l'Ambassadeur Jacobi, qui s'intéressent tous deux aux problèmes de l'adhésion à l'ONU et aux institutions de Bretton Woods.

Nous ferons cet après-midi un tour d'horizon des questions relatives à l'adhésion de la Suisse à l'ONU et aux institutions de Bretton Woods. Dans les deux cas, il s'agit de parachever notre participation au système des Nations Unies. Certes, il n'existe aucun lien formel entre l'adhésion à l'ONU et une adhésion au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale. Les deux questions ont cependant ceci de commun que l'une et l'autre reflètent la politique constante du Conseil fédéral selon laquelle, pour défendre nos intérêts nationaux et pour témoigner de notre solidarité avec la communauté internationale, nous devons assurer notre participation aux débats concernant les grands problèmes actuels du monde et les tâches futures de l'humanité; nous ne pouvons, en effet, éluder les responsabilités qui nous incombent comme membre de cette communauté.

Je vous informerai tout d'abord de l'état actuel de la question de l'adhésion à l'ONU; j'en viendrai ensuite à parler des institutions de Bretton Woods.

La question de l'adhésion à l'ONU est soumise à une analyse pratiquement permanente, au moins depuis le postulat Bretscher de 1967, qui est à l'origine du premier rapport sur les relations

de la Suisse avec les Nations Unies. Nous sommes parvenus aujourd'hui à un point où il est devenu urgent de régler le problème. Le différer davantage ne serait pas judicieux et ne servirait nullement la cause. Depuis notre dernière conférence, la volonté du Conseil fédéral de faire progresser un dossier discuté depuis déjà plus de dix ans s'est manifestée clairement et à plusieurs reprises. Il va de soi - et je tiens à vous le confirmer ici avec toute la netteté nécessaire - que la Suisse ne renoncera en aucun cas à sa neutralité permanente et armée et s'en tiendra toujours aux principes traditionnels de sa politique étrangère. Il y a une année, les travaux de préparation du message étaient si avancés qu'il fallait alors déterminer sur la base des textes disponibles la forme définitive de ce document. Devions-nous soumettre un texte complet et objectif qui amènerait le lecteur à avoir de lui-même la conviction que la Suisse ne peut plus continuer à demeurer à l'écart de l'ONU sans dommage? Ou devions-nous plutôt préparer un plaidoyer politique en faveur de l'adhésion? Vos suggestions - ici même, l'année dernière - et de nombreuses conversations personnelles nous ont conduit à la conclusion qu'après les trois rapports sur nos relations avec les Nations Unies, qui ont déjà analysé toute la problématique en long et en large, le message doit montrer clairement la conviction du Conseil fédéral que l'adhésion de la Suisse est aujourd'hui juridiquement possible - notamment sous l'angle de la neutralité - et qu'elle est devenue aussi politiquement nécessaire. Nous nous sommes donc décidés pour un message à caractère avant tout politique. Certes, nous ne cachons pas les faiblesses de l'ONU dans ce message; mais nous soulignons la nécessité et l'utilité de la participation de la Suisse à une organisation mondiale qui est devenue aujourd'hui pratiquement universelle et qui représente pour beaucoup d'Etats le plus important forum de politique étrangère.

La délégation du Conseil fédéral pour les affaires étrangères a déjà discuté à fond du projet de message. La réaction de mes col-

lègues, face au texte, a été très positive. La volonté d'aller de l'avant dans cette affaire s'est révélée très clairement. Nous avons bien sûr tenu compte de certaines propositions des membres de la délégation avant de soumettre le projet de message au "Kleines Mitberichtsverfahren" avant les vacances d'été. Nous devrions disposer à la fin de ce mois des prises de position de tous les départements. Ceci devrait nous permettre de déposer le message à la Chancellerie fédérale au début du mois d'octobre. Le Conseil fédéral pourrait ainsi l'adopter cette année encore. Le déroulement ultérieur des opérations dépend, je ne vous apprendrai rien, des débats des Chambres fédérales sur ce sujet. Le timing ne nous appartiendra plus. Mais je suis d'avis que spéculer sur les dates n'a guère de sens. L'important est que maintenant nous discutons du fond du problème et des idées qui sont à la base de notre argumentation. De toute manière, vous recevrez le texte du message dès qu'il sera publié.

Permettez-moi de décrire brièvement le plan et le contenu du message. Ayant opté pour un document politique - qui doit avant tout convaincre - nous nous sommes en conséquence concentrés dans le corps du message sur la présentation des arguments en faveur d'une adhésion de la Suisse à l'ONU et nous n'avons décrit l'organisation même que dans la mesure où cela nous a paru indispensable pour appuyer les thèses du Conseil fédéral. Il s'agit ainsi avant tout de démontrer que le monde et - à son image - les Nations Unies se sont transformés de manière telle, depuis 1945, que la question de l'adhésion se pose aujourd'hui pour notre pays en de tout autres termes qu'au lendemain de la guerre.

Pour satisfaire également des besoins plus profonds d'information, nous avons choisi de décrire la création de l'ONU, sa structure conformément à la Charte et ses principales activités, au moyen d'annexes, qui seront jointes au texte du message, de même que le texte in extenso de la Charte et divers tableaux pour ne pas surcharger le message - car nous savons que certains parlementaires ne lisent pas les annexes.

Les principaux chapitres du message sont ainsi l'introduction, la présentation des Nations Unies d'aujourd'hui ainsi que l'analyse des relations de la Suisse avec l'ONU. L'introduction doit refléter la volonté politique du Conseil fédéral et par conséquent déjà contenir tous les éléments essentiels du message. Dans cette première partie déjà, l'adhésion à l'ONU doit être située dans le contexte plus large d'un monde en changement et interdépendant, d'une part, et dans la continuité des principes traditionnels de notre politique étrangère, d'autre part; les avantages d'une adhésion à l'ONU doivent être mis en évidence et les principales objections d'une adhésion réfutées. Aussi, soulignons-nous d'emblée, que l'appartenance à l'ONU est non seulement compatible aujourd'hui avec la neutralité mais qu'elle constitue un élément important de notre politique de sécurité et doit être comprise comme un acte de solidarité avec la communauté internationale.

Dans le chapitre sur les Nations Unies, nous mettons l'accent sur les transformations de l'Organisation depuis 1945, car c'est notamment en raison de ces changements que le Conseil fédéral a aujourd'hui une attitude plus ouverte à l'égard de la question de l'adhésion qu'à l'époque de la fondation de l'Organisation où, il nous en souvient, les états fondateurs n'acceptaient pas la neutralité. L'élément décisif, c'est d'abord le fait que l'ONU s'est transformée d'une coalition des vainqueurs de la deuxième guerre mondiale en une organisation universelle de coopération internationale. A l'origine, les Alliés se réservèrent le droit d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales au moyen d'un système de sécurité collective, en décidant de mesures coercitives contre un agresseur réel ou potentiel. Comme vous le savez, ce système de sanctions prévu dans la Charte est pratiquement resté lettre morte. Après l'éclatement de la coalition des vainqueurs, les décisions et sanctions du Conseil de sécurité furent souvent bloquées par le veto de l'une ou l'autre des grandes puissances, surtout lors-

qu'il s'agissait de prendre des mesures coercitives. Par ailleurs, les conflits avec lesquels nous sommes aujourd'hui confrontés sont en général très différents de par la nature des guerres de type classique que le monde avait connues jusqu'à la deuxième guerre mondiale. La plupart des conflits actuels courent pendant des années et ne permettent pas de distinguer aisément l'agresseur de sa victime. L'ONU a par conséquent cherché de nouvelles méthodes pour maintenir la paix. Par l'envoi d'observateurs, de commissions d'enquête, de médiateurs et de troupes de Casques bleus, l'ONU engage son autorité morale contre l'emploi de la force, crée les conditions préalables à un règlement pacifique des différends et parfois contribue même à ce règlement.

La mutation sans doute la plus importante de l'ONU est l'universalité qu'elle a atteinte tant, en ce qui concerne ses membres que ses activités. Chacun sait que le nombre des membres de l'ONU a plus que triplé depuis la création de celle-ci. L'opposition initiale des Alliés à l'adhésion de leurs anciens ennemis et des Etats neutres qui n'avaient pas participé à la guerre a par la suite disparu. Les Neutres - la Suède, l'Autriche, la Finlande - et aussi l'Italie et le Japon et, en 1973, les deux Etats Allemands ont été acceptés. La plupart des nouveaux membres se recrutent cependant parmi les quelque cent Etats qui ont acquis leur indépendance au cours du processus de décolonisation. L'émergence du Tiers monde en politique internationale est bien l'un des éléments les plus marquants des grands changements que le monde a connus depuis la deuxième guerre mondiale.

Depuis la crise du pétrole de 1973, les pays du Tiers monde ont pris toujours plus conscience de leur rôle dans la communauté internationale et de leurs possibilités d'action. Ces pays voient en l'ONU un instrument essentiel de leur politique étrangère et considèrent souvent leur adhésion aux Nations Unies

comme une confirmation de leur souveraineté par la communauté internationale.

Parallèlement à l'élargissement du nombre de ses membres, le cercle des activités de l'ONU s'est étendu à tous les domaines de la coopération internationale. Cela correspond aux objectifs de l'organisation, selon lesquels l'ONU doit être le centre où s'harmonisent les efforts des Etats pour la réalisation des buts communs, non seulement politiques, mais encore économiques et sociaux, juridiques et humanitaires. Presque tous les conflits de notre temps sont portés devant l'ONU, d'une manière ou d'une autre. De par le poids croissant du Tiers monde comme force politique, le dialogue Nord-Sud prend une place toujours plus importante dans l'activité de l'ONU. Bien entendu, à l'ONU, ce sont les aspects politiques qui comptent le plus. Je pense ici plus particulièrement à la revendication des pays en développement pour l'établissement d'un nouvel ordre économique international, qui tiendrait mieux compte de leurs intérêts; je pense aussi à la décision de l'Assemblée générale de lancer des négociations économiques globales. Bien que le sort - et aussi les résultats - de ces négociations soient incertains, il ne faut pas sous-estimer l'influence idéologique et politique de conceptions qui sont issues de l'Assemblée générale sur le cours futur des négociations économiques internationales, quelle que soit l'enceinte où celles-ci se dérouleront.

Les impulsions politiques venant de l'ONU sont surtout indispensables pour tout le travail accompli dans le cadre du système des Nations Unies. Car, sans volonté politique, on ne saurait vraiment résoudre les problèmes les plus graves, tels que la recrudescence de réfugiés, les cas de catastrophe et de famine, la protection de l'environnement, l'alimentation, la santé et l'éducation, qui tous tombent dans le champ d'activités de l'ONU.

Pour nos relations avec les Nations Unies, un autre phénomène est important et a pris de l'ampleur durant ces dernières années. Il s'agit de la tendance à l'unité du système des Nations Unies, ce qui signifie que pour l'ONU, de même que pour tous ses organes et institutions spécialisées, l'Assemblée générale joue un rôle qui est toujours plus central. A l'Assemblée générale se manifeste le plus directement le climat des relations et, le cas échéant, s'y dessinent les possibilités d'une entente. C'est là en effet que l'élargissement de la coopération internationale est le plus perceptible. Presque tous les changements intervenus dans les relations internationales, au cours des dernières années, ont été suscités, introduits ou repris par l'Assemblée générale. Ceci a eu pour conséquence qu'elle prend des décisions qui servent de références pour les travaux des autres enceintes du système des Nations Unies. D'autre part, des négociations ont de plus en plus lieu à l'Assemblée générale, bien qu'elles soient parfois de la compétence d'autres organes ou institutions spécialisées des Nations Unies. Pensez par exemple au nouvel ordre mondial de l'information et de la communication, aux problèmes des travailleurs migrants ou aux stratégies du développement.

Dans le 3^e grand chapitre sur la Suisse et les Nations Unies, nous expliquons pourquoi le statut de membre est compatible avec notre neutralité. Nous abordons aussi la question de l'opportunité politique d'une adhésion et surtout la nécessité et l'utilité de celle-ci.

Tenant compte du fait que la neutralité reste au centre des discussions dans notre opinion publique sur l'adhésion à l'ONU, nous avons consacré une partie importante du message à cette question. Il s'agit, d'une part, du problème des sanctions du chapitre VII de la Charte et, d'autre part, de la politique de la Suisse au sein de l'ONU. Il ressort clairement du message que la participation à des mesures militaires prévue à l'article 42 de la Charte ne saurait entrer en considération pour un Etat neutre, parce

qu'elle serait contraire au droit de la neutralité. Par ailleurs, nous soulignons qu'aucun Etat membre ne peut être obligé de participer automatiquement à de telles mesures. Un Etat membre ne peut, en effet, y être tenu qu'en vertu d'un accord spécial passé avec le Conseil de sécurité et soumis à la ratification. Enfin nous mentionnons la pratique de l'ONU selon laquelle, jusqu'à aujourd'hui, le Conseil de sécurité n'a encore jamais ordonné de sanctions militaires et n'a dès lors pas conclu d'accords spéciaux à ce sujet. Vous savez qu'en revanche, le Conseil de sécurité a pris des mesures appropriées, fondées sur le chapitre VI concernant le règlement pacifique des différends et qu'il a, en outre, décidé d'envoyer des troupes de Casques bleus pour des opérations du maintien de la paix. Ces deux types d'action requièrent également le consentement des parties au conflit et ne sont donc pas coercitives.

Notre position face aux sanctions non militaires doit être plus nuancée. Celles-ci sont automatiquement contraignantes pour les membres de l'Organisation, mais elles ne sont pas nécessairement contraires à la neutralité. Dans le domaine économique, un Neutre ne doit accorder à une partie à un conflit armé aucune aide financière qui serait affectée à des fins militaires, ni livrer des armes ou des munitions; en outre, s'il prend des mesures restreignant l'activité économique dans le secteur privé, ces mesures doivent s'appliquer de manière égale à toutes les parties au conflit. Ces règles ne jouent plus forcément dans le cas où l'ONU prend elle-même des mesures. Dans une telle situation, l'Etat neutre ne se trouve pas confronté avec deux Etats vis-à-vis desquels il doit faire valoir sa neutralité. Il y a plutôt d'un côté l'ONU qui décide des sanctions, et de l'autre côté un Etat ou un groupe d'Etats qui, selon l'ONU et par conséquent selon la communauté internationale, a rompu ou menacé la paix. L'unanimité de l'ONU est garantie par le fait que les membres permanents du Conseil de sécurité peuvent bloquer les décisions de sanction par leur veto.

Il s'est avéré lors des sanctions prises contre la Rhodésie et l'Afrique du Sud que même un Etat non membre ne pouvait simplement se tenir en dehors de telles mesures. Dans les deux cas, la Suisse a été invitée à participer aux décisions du Conseil de sécurité; dans les deux cas également, la neutralité n'a pas été touchée.

L'Autriche a communiqué à l'ONU, dans les deux cas d'application du chapitre VII, qu'elle exécuterait les sanctions, mais qu'elle ne se prononcerait pas sur la question de principe de savoir si elle est tenue, en sa qualité d'Etat neutre membre de l'ONU, d'appliquer automatiquement les décisions du Conseil de sécurité relatives à des sanctions collectives. Elle s'est réservée de prendre une décision de cas en cas. Il s'ensuit que si le Conseil de sécurité décrète des sanctions, la Suisse est en mesure de respecter les obligations découlant de sa neutralité et, ceci, qu'elle soit ou non membre de l'ONU. Mais il s'ensuit aussi que, quel que soit son statut, elle doit tenir compte des décisions de sanctions qui sont prises par l'Organisation. Membre ou non elle devra considérer avec soin, dans chaque cas, de quelle manière elle pourra participer à l'exécution de sanctions, sans être en contradiction avec les principes de sa neutralité permanente.

Notre neutralité permanente aura évidemment des incidences sur nos prises de position à l'ONU, sans pour autant nous contraindre - comme on le croit souvent - à adopter une position d'abstention permanente, chaque fois qu'il y a un conflit politique. Comme nous l'avons fait maintes fois lors de diverses conférences, nous exprimerons clairement notre opinion en nous fondant toutefois sur des critères objectifs, tels que l'application du droit international, le respect des droits de l'homme et d'autres valeurs fondamentales de notre société. Ce qui est essentiel, à mes yeux, c'est que nous demeurions impartial mais critique, et que nous adoptions dans nos positions une attitude constante et prévisible.

Bien que nous démontrions dans le message que notre qualité de membre aux Nations Unies est compatible avec notre statut de neutralité permanente, nous devons trouver une forme appropriée pour affirmer notre neutralité vis-à-vis des Nations Unies. Comme le Conseil fédéral l'a à nouveau souligné, à différentes reprises, une réserve formelle de neutralité n'est juridiquement pas possible. La Suisse déclarera expressément dans le contexte de la procédure d'adhésion qu'elle gardera sa neutralité traditionnelle. Sous quelle forme nous le dirons, c'est un problème de procédure très délicat qui doit être discuté encore à fond par le Conseil fédéral. Je ne veux pas ici préjuger de son opinion; nous devons avec mes collègues déterminer définitivement la marche à suivre. Pour nous comme pour les Autrichiens, la neutralité fait partie du droit coutumier et est reconnue par tous les Etats du monde. Il s'agit donc d'affirmer que notre adhésion à l'ONU ne changera rien à notre statut de neutralité permanente et armée.

Si vos interlocuteurs dans vos pays de résidence abordent cette question, vous pouvez leur répondre que la Suisse, en tant que membre des Nations Unies, n'a nullement l'intention d'abandonner sa neutralité, qui est dans l'intérêt de la paix internationale et à laquelle le peuple suisse est très attaché.

Lorsque, dans le message, nous parlons de la nécessité d'adhérer à l'ONU, nous montrons qu'il s'agit d'un acte de solidarité envers tous les autres Etats et, en même temps, un moyen de défendre nos propres intérêts, en complément à nos relations bilatérales qui, depuis longtemps déjà, ont atteint l'universalité. Malgré toutes ses insuffisances et ses lacunes, l'ONU reste la seule tentative sur le plan mondial d'établir un certain ordre parmi les 154 Etats qui composent la communauté mondiale, et, comme telle, est irremplaçable. Elle est d'abord un instrument qui sert à circonscrire et écarter les crises; en outre, elle sert à ses membres de forum dans lequel ils peuvent expliquer

leur position sur les grands problèmes de la communauté internationale et faire valoir leur opinion directement devant l'ensemble des Etats sur les questions et les conflits dans lesquels ils sont impliqués. La Suisse devrait aussi pouvoir saisir l'occasion d'y exprimer son point de vue, conformément aux principes traditionnels de sa politique étrangère, et d'y démontrer sa volonté de participer à la coopération internationale.

La qualité de membre de l'ONU nous permettrait de participer intrégralement au processus permanent de négociation des Nations Unies, dans lequel elle est déjà en partie engagée. Plus le système des Nations Unies tend vers l'unité, avec l'ONU à sa tête, et plus ses diverses activités sont liées et s'imbriquent, moins il est judicieux de s'engager dans un nombre limité d'enceintes de notre choix, si nous voulons à long terme accomplir un travail efficace. Ce qu'il nous faut, c'est une participation continue aux travaux des Nations Unies, et la faculté de suivre un problème du début à la fin. Nous devons également faire un effort sans cesse renouvelé pour exposer nos vues et faire valoir les conceptions auxquelles nous sommes attachés, ceci dans l'intérêt d'une communauté d'Etats ordonnée et, en définitive, dans notre propre intérêt.

Le message contient aussi les bases d'une politique suisse à l'ONU et donne un aperçu des champs d'activité possibles de la Suisse à l'ONU pour montrer concrètement qu'il ne s'agira pas seulement, à New York, de prendre part aux grands débats avec les autres Etats membres, mais avant tout de poursuivre à l'ONU nos multiples tâches de politique étrangère et de les compléter utilement.

A la fin du message, nous réfutons les objections selon lesquelles notre statut actuel d'observateur serait aussi à l'avenir satisfaisant et selon lesquelles nous serions même mieux en mesure de rendre certains services à la communauté internationale en

restand observateur plutôt que membre à part entière. Nous traitons de la dégradation croissante de la position d'observateur des Etats et par là de la détérioration de notre propre statut; nous expliquons aussi que les bons offices sont de nos jours fréquemment rendus par l'ONU elle-même, et c'est pourquoi celle-ci s'adresse, de préférence, aux Etats membres qui sont neutres et à leurs citoyens. Nous montrons également pourquoi notre qualité de membre n'aurait pas d'influence défavorable sur les activités du CICR et nous expliquons enfin que nous serions mieux à même de défendre la position de Genève comme siège d'organisations internationales.

Vous pouvez constater, à la suite de mes observations, qu'il ne s'agit pas tellement de savoir si l'ONU et tout ce qu'elle a accompli, méritent notre approbation ou suscitent notre critique, mais bien plus de prendre conscience du fait que l'organisation mondiale constitue le seul forum existant dans lequel l'ensemble de la communauté des Etats traite pratiquement de tous les problèmes de la vie internationale et que, dès lors, nous ne devrions pas rester volontairement à l'écart de ce forum.

Nous sommes arrivés maintenant à un stade où la question de l'adhésion à l'ONU ne peut plus être différée. Les débats aux Chambres, en diverses occasions à la suite de questions et postulats, et leur écho dans la presse montrent que le message est attendu avec intérêt. Dans la perspective d'une votation populaire, il sera important que dès maintenant, vous expliquiez à vos interlocuteurs dans votre pays de résidence les particularités de notre pays face aux problèmes de l'adhésion, tant en ce qui concerne la neutralité que notre système constitutionnel. Il est, en effet, très souhaitable que les autres Etats sachent non seulement que nous sommes neutres, mais connaissent aussi le contenu essentiel de cette neutralité. Vous pouvez montrer en particulier que notre neutralité ne signifie pas que nous cherchons à nous isoler du reste du monde, mais qu'il découle au

contraire de notre position d'Etat neutre que nous suivons une politique de solidarité, laquelle s'exprime aussi dans notre volonté de participer pleinement à la coopération internationale. Enfin, étant donné que nous sommes vraisemblablement le seul Etat au monde à soumettre la question de l'adhésion à un vote populaire, il est judicieux d'expliquer à nos partenaires étrangers le fonctionnement de notre démocratie directe. Nous devons montrer que celle-ci entraîne la nécessité d'un dialogue constant avec les citoyens de notre pays, car ce sont eux qui décideront en définitive des rapports futurs de la Suisse avec l'ONU. La tâche de mener à bien ce dialogue est difficile et exige un engagement important du Peuple, du Parlement et du Gouvernement. Mais l'avantage de la démocratie directe est qu'elle requiert de chaque citoyen une réflexion personnelle et que le gouvernement peut s'appuyer au cours de son action sur la majorité populaire.

J'aimerais enfin vous remercier vivement de l'intérêt que vous avez toujours montré pour cette question. Je suis d'ailleurs persuadé que celle-ci va vous occuper bien davantage à l'avenir. Qu'il me soit permis de remercier chaleureusement ceux d'entre vous qui ont contribué, de façon extrêmement constructive à l'élaboration du message. Vos commentaires et vos suggestions, en particulier ceux de l'Ambassadeur Marcuard et de ses collaborateurs, ainsi que ceux de l'Ambassadeur Pictet, nous ont été très précieux. Je vous remercie de votre attention.

Avant d'aborder l'état de la question de l'adhésion aux institutions de Bretton Woods, j'aimerais saluer Monsieur le Sous-Directeur Kaeser, président du groupe de travail inter-départemental qui établit un rapport sur les relations de la Suisse avec les institutions de Bretton Woods, et le remercier d'être présent.

1. L'importance prise par le FMI et le groupe de la Banque mondiale au cours de ces dernières années est directement fonction de l'évolution de la situation internationale,

marquée par les problèmes d'inflation, de ralentissement de la conjoncture, de déséquilibres des balances des paiements. Cette situation a d'ailleurs amené le Fonds monétaire à augmenter ses liquidités (quotes-parts, facilité Witteveen, emprunts auprès de pays en excédent), et la Banque mondiale à doubler son capital, accroissant de la sorte leurs possibilités d'intervention.

2. L'importance accrue des institutions de Bretton Woods n'a pas échappé au Conseil fédéral, lequel a demandé une accélération de l'étude du problème par le groupe de travail inter-départemental - en charge de la question. Il sera vraisemblablement en mesure de soumettre un rapport en septembre/octobre prochain. Une note de réflexion préparée par les Secrétaires d'Etat Probst et Jolles, le Directeur de l'Administration des finances, M. Bieri, ainsi que le Président de la BNS, a d'ailleurs permis au Conseil fédéral de procéder à un premier échange de vues peu avant la visite officielle, à la fin de l'année dernière, du Président de la Banque mondiale. Lors de cette rencontre, M. McNamara a laissé entendre qu'il était dans la vocation historique de la Suisse, si elle voulait préserver son renom, de participer à l'effort commun en adhérant aux institutions de Bretton Woods et qu'en restant à l'écart, elle se soustrayait en quelque sorte à ses obligations internationales et perdait de sa crédibilité.

La note de réflexion à laquelle j'ai fait allusion ci-dessus concluait en substance:

- que l'adhésion au Fonds monétaire se justifiait notamment en vue d'une entrée dans le Groupe de la Banque mondiale,
- que l'adhésion à la BIRD et à ses filiales était dans l'intérêt de la Suisse, laquelle ne peut, sans dommage,

se désintéresser des efforts de la communauté internationale. Cette dernière attend de notre pays une contribution conforme tant à notre réputation de place financière, avec les possibilités que cela suppose, qu'à notre maxime de solidarité,

- que l'adhésion au Fonds dépendait largement de la possibilité pour la Suisse d'obtenir un siège au Conseil d'administration et au Comité intérimaire, prétention justifiée par notre rôle monétaire.

Le Conseil fédéral a repris, en l'approfondissant, la discussion sur nos relations avec les institutions de Bretton Woods en janvier 81. Il a reconnu l'existence d'un lien entre l'adhésion à l'ONU et à ces institutions et décidé que la priorité dans le temps allait à l'ONU.

3. Notre Département a été chargé d'inclure dans le message sur l'ONU un chapitre consacré à nos relations avec les institutions de Bretton Woods. Nous avons indiqué dans ce chapitre que l'adhésion à ces institutions procède des mêmes options et nécessités politiques qui aujourd'hui engagent le Conseil fédéral à proposer l'adhésion à l'ONU. Il n'en demeure pas moins que ces organisations ont sur le plan de la substance des vocations différentes. Elles visent la solution de problèmes économiques - stabilité des relations monétaires internationales, financement du développement, recyclage des capitaux, processus d'ajustement, etc. Comme ces problèmes revêtent une importance accrue, on s'attend que la Suisse joue dans ces organisations un rôle en rapport avec ses capacités financières.

Au plan de la procédure toutefois, les modes d'adhésion sont de nature différente. A l'ONU, elles ne peuvent être négociées puisqu'il s'agit d'adhérer à la Charte. Dans le cas des

institutions de Bretton Woods, au contraire, le Conseil fédéral devra notamment négocier la quote-part, l'échelonnement des contributions, la participation suisse aux organes de décision, avant de proposer, le cas échéant, un message aux Chambres. Ce n'est qu'au moment où ces conditions seront connues que le Conseil fédéral sera à même de trancher en faveur d'une adhésion aux différentes institutions de Bretton Woods.

4. J'aimerais maintenant émettre quelques considérations qui militent, au plan de la politique extérieure, en faveur d'une adhésion aux institutions de Bretton Woods:

- Dans un monde interdépendant, notre prospérité dépend toujours plus d'une coopération internationale poussée. Ceci est particulièrement vrai pour le domaine monétaire. Notre absence du Fonds pourrait nous causer des désagréments si nous devions être amenés, un jour, à demander une quelconque assistance à nos partenaires. Improbable dans un proche avenir, cette hypothèse ne doit néanmoins pas être négligée.
- La défense de nos intérêts politiques et économiques implique que sur le plan international des mesures soient prises pour aider les pays en développement à assurer leur avenir économique. Le FMI, mais plus spécialement la BIRD et ses filiales jouent à cet égard un rôle déterminant. Nous devrions être à même de leur apporter une contribution active par notre entière participation.
- Les institutions de Bretton Woods servent et serviront toujours plus d'enceinte aux négociations sur l'avenir de l'ordre économique international. Les décisions qui seront prises lors de ces négociations - qu'il s'agisse de l'accroissement de la liquidité internationale, du financement

du développement, de la mise en valeur des ressources énergétiques du Tiers monde, du recyclage, etc. - toutes ces décisions auront un impact direct sur la Suisse.

- Le statut d'observateur et les droits limités qui le caractérisent sont devenus plus incertains depuis que s'est posée la question d'une représentation de l'OLP. Ce statut ne permet d'ailleurs pas à la Suisse d'être représentée lors des discussions et prises de décisions des organes internes de ces institutions. Les relations que nous entretenons avec les institutions de Bretton Woods sont donc loin de nous assurer l'influence à laquelle nous pourrions prétendre en tant que membre de plein droit. Il n'y a cependant pas de doute que l'emprise de la Suisse sur la politique et les activités du FMI et de la BIRD ne serait optimale que si notre pays obtenait un siège permanent au Conseil d'administration de ces deux organisations et au Comité intérimaire. Notre représentation dans ces trois organes restreints devra être négociée avec les principaux pays membres.

5. Nos relations avec les institutions de Bretton Woods n'en sont pas moins déjà étroites, puisque nous participons ou avons participé à différentes actions du FMI, telles que la seconde facilité pétrolière en 1975, la facilité "Witteveen" ou encore l'ouverture de crédit de 150 mio en DTS pour la période 81 - 83, accordée au FMI par la BNS. Nous fournissons également aux autres institutions de Bretton Woods un appréciable soutien en leur ouvrant largement notre marché des capitaux. Rappelons à ce titre que la Suisse a été, pendant les cinq dernières années, la 2ème source de financement de la Banque mondiale, en importance, après la RFA et au même niveau que les Etats-Unis. Malgré le vote négatif sur l'AID, notre pays a donc toujours manifesté sa volonté de coopérer.

6. Depuis la création de ces institutions, la question de l'adhésion a évidemment été examinée à plusieurs reprises par les autorités suisses. Les conclusions ont à chaque fois été négatives ou dilatoires pour des raisons tenant à l'entrée au FMI (clause de la monnaie rare; accords bilatéraux de clearing, guerre froide, etc.). Cela a entraîné régulièrement le classement du dossier du groupe de la Banque mondiale, à laquelle un pays ne peut adhérer sans être membre du Fonds.

Si, plus récemment, la Suisse n'a pas adhéré au FMI, c'est en raison de l'incertitude provoquée par la deuxième révision des statuts (création du DTS) et des bouleversements provoqués par le premier choc pétrolier (il était alors apparu difficile de se faire une idée sur le rôle que jouerait le FMI). Ces craintes sont désormais dissipées et les grands bouleversements économiques et monétaires de ces dernières années ont contribué à renforcer l'autorité et l'action du Fonds et de la Banque mondiale, notamment comme pourvoyeurs de fonds pour le Tiers monde.

La normalisation de nos relations avec le FMI permettrait d'envisager une adhésion à la Banque mondiale. S'il faut être membre du Fonds pour entrer au groupe de la Banque mondiale, il existe une forte présomption qu'un pays adhérant au Fonds devienne simultanément membre de la Banque. L'adhésion à la Banque mondiale et à l'AID serait conforme aux principes de notre loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire. Elle s'inscrirait d'ailleurs dans la ligne suivie par la Suisse en la matière, ligne qui a déjà amené notre pays à devenir membre de diverses banques régionales de développement.

7. Aborder la question de l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods sans évoquer son coût financier constituerait une fâcheuse omission. Ce coût dépendrait de la quote-part,

qui donnerait d'ailleurs matière à négociation, attribuée à la Suisse.

S'agissant du Fonds monétaire international, le problème de la charge financière n'est pas trop inquiétant. La souscription de la quote-part de la Suisse au FMI relève de la Banque Nationale. Elle se ferait par un jeu d'écritures à la BNS, qui pourrait en contrepartie porter à son bilan une "position de réserve" auprès du Fonds. L'adhésion au FMI n'aurait donc pas de conséquences financières pour la Confédération.

A la différence du FMI, notre participation financière au Groupe de la Banque mondiale serait à la charge de la Confédération. L'ordre de grandeur des montants à verser (capital versé) est d'environ 160 mio \$ pour la BIRD, de 250 - 300 mio \$ pour notre participation à la septième reconstitution des fonds de l'IDA (couvrant la période de 1983 à 1986), et de 5 à 10 millions \$ pour notre adhésion à la Société financière internationale (SFI). A cela s'ajouterait la garantie à donner à la BIRD (capital callable), en l'occurrence 1,82 milliard \$. Pour tous ces montants, le Conseil fédéral devrait demander aux Chambres des crédits de programme.

Je voudrais préciser ici que le problème de notre participation aux reconstitutions de l'IDA se pose indépendamment de notre adhésion aux institutions de Bretton Woods. Même si la Suisse a été contrainte, en raison du vote populaire, à rester à l'écart de la reconstitution des fonds de l'IDA IV, V et VI, elle ne saurait continuer à se soustraire aux futures reconstitutions de cette institution sans courir le risque d'être exclue des soumissions internationales pour les projets financés par l'IDA.

Il va sans dire qu'une pareille charge financière doit être répartie sur plusieurs années, c'est là un objet de négociation.

8. La question de l'adhésion aux institutions de Bretton Woods ne manquera pas de poser des problèmes de politique intérieure. En effet,

- il s'agit de questions techniques difficilement saisissables pour des non spécialistes,
- il existe aussi différentes écoles sur la politique de développement qu'il conviendrait de suivre et
- l'adhésion est liée à un coût élevé.

Par ailleurs, la campagne d'information, indispensable, sera ardue. Elle demandera de la part du Conseil fédéral et de l'Administration une volonté politique claire et un engagement soutenu.

Par contre, tant du point de vue du droit que de la politique de neutralité, l'adhésion ne soulève pas de problème.

9. Conformément à notre ordre juridique, le Conseil fédéral peut décider de soumettre au Parlement soit un seul arrêté fédéral portant sur l'adhésion aux quatre institutions de Bretton Woods, soit quatre arrêtés fédéraux distincts présentés de manière échelonnée. Dans cette dernière hypothèse, il faudrait respecter les restrictions qui découlent du fait que l'adhésion à la BIRD est subordonnée à la qualité de membre du FMI et que les adhésions à l'IDA et à la Société financière internationale requièrent l'adhésion préalable à la BIRD.

10. Vous l'aurez sans doute constaté vous-mêmes, une adhésion suisse pose de nombreux problèmes. L'Administration les examine activement. Le chemin est encore long jusqu'à ce qu'on puisse envisager une adhésion de la Suisse aux différentes institutions de Bretton Woods. Il faut d'une part clarifier les conditions et modalités d'une adhésion, d'autre part étudier quelle est la meilleure formule juridique d'adhésion.

Néanmoins, il est d'ores et déjà clair que non seulement il n'y a plus d'obstacles techniques à une adhésion, mais qu'elle est souhaitable pour assurer la défense de nos intérêts. Ce constat me paraît de bon augure pour envisager à l'avenir une normalisation de nos relations avec les institutions de Bretton Woods.

* * *