

LE DIRECTEUR  
de  
l'Office fédéral des  
Affaires économiques extérieures

Berne, le 12 avril 1990

DB/2

799.350

Note à Monsieur le Conseiller fédéral  
J.-P. Delamuraz  
Chef du Département fédéral de l'économie publique

Copie avec annexe:

- Secrétariat du Chef du DFAE
- Secrétariat du Chef du DFF
- Secrétaire d'Etat DFAE
- Division politique I
- Service économique et financier
- Direction du droit international public
- Administration fédérale des finances
  
- Ambassades de Suisse à:  
Athènes, Bonn, Bruxelles, Copenhague, Dublin, Madrid,  
Lisbonne, Londres, Luxembourg, Paris, Rome; Helsinki,  
Oslo, Stockholm, Vienne; Ankara; Belgrade, Berlin,  
Budapest, Bucarest, Moscou, Prague, Sofia, Varsovie;  
Canberra, Le Caire, Mexico-City, Ottawa, Rabat, Seoul,  
Tel-Aviv, Tokio, Wellington, Washington
- Missions suisses à Bruxelles et à New York
- Délégations suisses à Paris et à Genève
- Représentation suisse à Strasbourg
  
- OFAEE/BI: blf, cor, ari, pur, gir, kel, bal, jek, eos,  
ebe, nag, maz, ple

Banque européenne pour la  
Reconstruction et le Développement (BERD)

Les négociations en vue de la création de la BERD ont pu être terminées par l'accomplissement de l'acte constitutif que j'ai paraphé au nom de la Suisse le 9 avril 1990. Je tiens à féliciter l'équipe qui a accompli l'essentiel de ce travail dans un minimum de temps, à savoir l'Ambassadeur Rolf Jeker (BAWI) et MM. Paul Fivat (Service économique et financier DFAE) et Dante Martinelli (Ambassade de Suisse Paris).



La signature devrait avoir lieu à la veille ou au lendemain de la Conférence ministérielle de l'OCDE pourvu que la question du siège de l'institution et celle de son président soit réglée d'ici là. - Vous trouverez en annexe le rapport de M. Fivat, auquel j'aimerais ajouter les considérations suivantes:

- 1 L'Acte constitutif de la BERD est indubitablement un événement historique, dont toutes les 42 délégations ont eu conscience lors de la négociation et du paraphe. En effet, pour quasiment la première fois dans l'histoire, tous les pays européens ont pris, sous le sigle de la démocratie pluraliste et de l'économie de marché, leur destin économique unanimement en main dans un acte normatif de solidarité, assistés en cela, mais non conditionnés, par des Etats non-régionaux, dont les Etats-Unis d'Amérique.

C'est la première charte paneuropéenne qui s'est faite dans la concordance sans arrière-pensée et sans réserves mentales.

- 2 Devant la toile de fond de la polarisation européenne du passé, cette conférence a fait apparaître trois éléments qui pourraient sembler paradoxales, mais qui, en réalité, sont les symptômes de la profondeur des changements intervenus:

-Les pays de l'Est ont collaboré à la mise au point des voies et moyens en vue de surmonter leurs économies planifiées, et ceci même si les mêmes délégués (URSS, RDA et Bulgarie) ont plaidé le contraire il y a deux ans...

-La Communauté, tout en étant l'instigatrice de l'idée d'une telle banque, a préféré constituer un nouvel organisme multilatéral au lieu d'associer des pays tiers à l'institution communautaire de la Banque européenne d'investissement. Tout en sauvegardant ainsi sa structure

institutionnelle, elle a admis la création d'une institution plus large, dans laquelle elle constitue, certes, le noyau dur, sans pour autant avoir une position trop prépondérante. Si ceci a été - contrairement à l'EEE - possible, c'est grâce à la présence des Etats-Unis.

-Quant aux Etats-Unis, c'est la première fois qu'ils ne jouent plus un rôle dominant dans une institution financière internationale, le trend étant conditionné par la Communauté. Symbole de ce changement est que la monnaie de référence est l'ECU qui devient aussi, avec le dollar et le yen, la monnaie de paiement. Cette triade correspond à la nouvelle réalité monétaire, qui traduit les rapports de force économiques.

- 3 Ceci dit, l'opération est un coup de maître de la diplomatie économique française qui lui a permis de manifester sa présence dans l'Europe centrale et de l'Est par la tentative d'équilibrer des relations économiques bilatérales par trop puissantes de l'Allemagne avec lesdits pays. A ce titre, cette initiative est également bienvenue pour les pays bénéficiaires, qui ne souhaitent pas se manoeuvrer dans une situation de dépendance à l'égard de "Berlin".
- 4 Quant à la Suisse, nous avons réussi à obtenir tous nos petits, à savoir: un siège de directeur exécutif permanent, des décisions à la majorité qualifiée qui respectent le caractère européen et non seulement communautaire de l'institution, une part au capital équitable etc.



Franz Blankart

s.C.41.765.3.3 - FIV/GRF

Berne, le 11 avril 1990

R a p p o r t

Réunion préparatoire en vue de la constitution de la  
Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD),  
Paris, 9 avril 1990\*

---

## 1. Généralités

Une réunion cruciale de la Conférence préparatoire en vue de la constitution de la BERD a eu lieu à Paris le 9 avril 1990 (elle avait été précédée d'une séance du groupe de travail à niveau d'experts le 8 avril). Elle a permis d'aboutir à un accord sur le projet de statuts de la nouvelle institution ainsi que sur un rapport interprétatif du Président de la Conférence. Le texte des statuts a été paraphé par les Chefs de délégation en fin de réunion. Le seul point encore ouvert est la question du siège social de la BERD, qui n'a pu être discutée en raison de la multitude des candidatures en présence et de l'absence de consensus entre pays de la Communauté Européenne, lesquels en revendiquent néanmoins la prérogative. De même, aucune décision n'a pu intervenir sur la personne du futur Président de la Banque. Le Français Jacques Attali et le Néerlandais Onno Ruding sont toujours en lice, et bien que le "goodwill" gagné par la France de par l'efficacité et l'engagement (parfois ostentatoire) de la Présidence de la Conférence préparatoire aient accru les chances du premier en dépit de certaines réserves liées au profil très politique de sa personnalité (soutien notamment des pays de l'Est), les Pays-Bas

---

\*Délégation suisse : - Secrétaire d'Etat Blankart, OFAEE  
- Paul Fivat, Service économique et financier  
- Dante Martinelli, Ambassade de Suisse

- 2 -

paraissent décidés à ne pas céder après la frustration enregistrée lors de la dernière élection du Directeur exécutif du FMI (Ruding avait alors perdu contre Camdessus). Une proposition néerlandaise de départager les deux candidats lors d'un futur vote secret a été vertement rejetée par Attali (qui n'a pas hésité à avancer qu'une telle procédure couronnerait l'hypocrisie et porterait atteinte à la morale). Les deux questions demeurent donc en suspens et feront l'objet d'une concertation prochaine entre pays communautaires. Une nouvelle réunion prévue aux alentours du 10 mai pourrait permettre, le cas échéant, de réaliser le consensus nécessaire. La Conférence ministérielle de constitution de la Banque et de signature de l'Accord y relatif se tiendra pour sa part en marge de la prochaine réunion ministérielle de l'OCDE et a été prévue pour le 30 mai. Les statuts devront être ratifiés en principe d'ici au 31 mars 1991, mais la Banque pourra commencer ses activités dès que les instruments de ratification de membres disposant de 2/3 du capital auront été déposés.

La future institution comprendra finalement 42 membres fondateurs : 24 pays de l'OCDE, 8 pays bénéficiaires (Bulgarie, DDR, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, URSS, Yougoslavie), la Communauté Européenne représentée par la CCE, la Banque Européenne d'Investissement ainsi que 8 petits pays ayant décidé de participer pour des raisons parfois évidentes, parfois plutôt obscures (Liechtenstein, Chypre, Malte, Egypte, Israël, Maroc, Corée du Sud, Mexique).

## **2. Points saillants de l'Accord et des débats**

### **2.1 Structure de l'institution**

En dépit de son originalité liée à la fois à l'environnement politique et géo-économique qui aura entouré sa fondation et transparaît des articles relatifs à ses objectifs et à ses méthodes, la BERD voit sa structure organisationnelle calquée sur celle des banques régionales de développement traditionnelles. Les statuts de la Banque Asiatique de Développement ont servi de modèle, mais ont été adaptés afin de tenir compte du contexte européen et de la spécificité de l'objectif poursuivie. La Banque sera gouvernée par un Conseil de 42 gouverneurs (un par membre) et administrée par un Conseil de 23 administrateurs (nommés ou par des membres individuels, ou par des groupes de vote ("constituen-cies") assistés chacun par un administrateur suppléant). Son plus haut

- 3 -

fonctionnaire sera le Président. Elle pourra comprendre un ou plusieurs Vice-Présidents. Le nombre anormalement élevé d'administrateurs découle de la prétention communautaire à occuper 11 sièges afin d'accommoder les vœux de tous les pays membres (y compris CCE et BEI). Cette prétention a avivé les appétits des autres pays européens et des pays non-régionaux. Par ailleurs, il apparaissait comme opportun de permettre à tous les pays bénéficiaires (à une exception près) de s'asseoir autour de la table en déléguant soit un administrateur, soit un suppléant (voir à cet égard le point 2.5).

## 2.2 Conditionnalité politique, conditionnalité économique

Le but tout à fait spécifique de la BERD est de favoriser la transition vers l'économie de marché et de promouvoir l'initiative privée et l'esprit d'entreprise dans les pays d'Europe centrale et orientale "qui s'engagent à respecter et à mettre en pratique les principes de la démocratie pluraliste ("multiparty democracy"), du pluralisme et de l'économie de marché". Cette double conditionnalité à l'éligibilité aux prestations de la Banque a été finalement acceptée sans beaucoup de difficultés, signe patent de la révolution culturelle qui vient d'intervenir dans les futurs pays bénéficiaires et se traduit par un retour à des valeurs et un langage communs dans toute l'Europe géographique. En ce sens, la fondation de ce nouvel instrument de coopération pan-européenne qu'est la BERD est sans conteste d'une portée historique.

Le principal obstacle politique au succès de l'entreprise, à savoir les réticences américaines et japonaises à l'éligibilité soviétique aux prestations de la Banque, a été surmonté par l'adoption d'un article 8 dont les éléments saillants sont les suivants :

- a) D'une manière générale, lorsqu'un pays bénéficiaire appliquera des politiques en contradiction avec les conditions précitées ou "dans des circonstances exceptionnelles", le Conseil des Gouverneurs pourra suspendre l'accès aux ressources dispensées par la BERD par décision d'une majorité d'au moins 2/3 des gouverneurs détenant au moins 3/4 du pouvoir de vote.

- 4 -

- b) "Tout pays bénéficiaire potentiel" pourra demander à n'avoir pendant une période de trois ans qu'un accès limité aux ressources de la Banque. Durant cette période, il ne pourra obtenir des ressources nettes, c'est-à-dire que les prestations en sa faveur ne dépasseront pas le montant effectivement libéré de sa part au capital. Une fois expiré le délai de "purgatoire", l'accession à la pleine qualité de bénéficiaire devra faire l'objet d'une décision d'une majorité d'au moins 3/4 des gouverneurs détenant au moins 85 % du pouvoir de vote.

Cette disposition s'accompagne d'un "Gentleman's Agreement" passé avec l'URSS selon lequel ce pays déposera effectivement une demande d'accès restreint, cette dernière devant faire partie intégrante de l'Accord constitutif de la BERD. La formule retenue est le résultat d'un long marchandage qui avait vu, au début de la négociation, les Etats-Unis et le Japon s'opposer à la participation même de l'URSS en tant que membre fondateur de la Banque, puis refuser longtemps son éligibilité aux prestations de l'institution. En dépit du consensus final, certains pays (Belgique, Autriche) ont laissé percer quelque amertume face à la minorité de blocage que conservent les deux grandes puissances non-européennes sur cette question.

### 2.3 Fonctions et méthodes

Conformément aux articles 2, 11 et 14, la Banque pourra effectuer les opérations traditionnelles des banques de développement auxquelles s'ajouteront d'importantes fonctions d'assistance technique et de conseil. Toutefois, son action de financement sera subsidiaire : la BERD s'abstiendra lorsque les pays bénéficiaires seront en mesure d'obtenir des prestations similaires d'autres partenaires à des conditions considérées comme raisonnables. Par ailleurs, sur l'insistance des Etats-Unis et du Japon soutenus en cela par la Grande-Bretagne, la RFA et la Suisse, l'on a limité les bénéficiaires ultimes des prestations aux entreprises du secteur privé, aux "entreprises du secteur étatique opérant sur des bases concurrentielles et se préparant à fonctionner selon les règles de l'économie de marché" et à toute "entreprise du secteur étatique, en vue de favoriser sa transition vers l'actionnariat et le

- 5 -

contrôle privés". Les prêts d'infrastructure seront en particulier limités aux infrastructures "nécessaires au développement de l'entreprise privée et à sa transition vers l'économie de marché". De surcroît, 40 % au plus des prestations de la Banque seront dirigées vers les entreprises du secteur étatique, globalement et par pays bénéficiaire.

Dans ce contexte, "une entreprise du secteur étatique ne sera pas considérée comme fonctionnant sur des bases concurrentielles si elle n'est pas gérée de manière autonome dans un environnement de marché concurrentiel et si elle n'est pas soumise aux lois sur la faillite".

#### 2.4 Capital, capital libéré, monnaie de paiement

Comme l'on pouvait s'y attendre, le capital a été fixé à 10 mia. d'ECU, et le montant libéré sera de 30 % payables sur 5 ans par moitié en "cash" et par moitié sous forme de billets à ordre ("notes") non porteurs d'intérêt et "destinés à être encaissés au fur et à mesure des besoins de la Banque pour la conduite de ses opérations". Deux éléments importants ont tout particulièrement donné matière à discussion :

##### a) **Fixation des obligations de paiement**

Pour la première fois, le capital d'une banque de développement n'est pas libellé en dollar. Il en serait résulté, pour les Etats-Unis, une obligation de paiement variable en fonction de l'évolution du cours du change, un problème connu - et maîtrisé - par tous les autres pays. La délégation américaine a toutefois fait valoir avec une force considérable qu'une telle éventualité se heurterait à l'opposition irrémédiable du Congrès et suffirait à compromettre la participation des Etats-Unis à la Banque. Pour leur part, les Etats de la Communauté avaient à coeur de ne pas céder sur leurs terres sur un point qui n'était pas dénué de valeur symbolique. Le compromis finalement réalisé sur l'article 6 prévoit que l'on fixera le taux de l'ECU - et par là l'obligation totale de paiement - sur la base d'une période de référence allant du 30.9.1989 au 31.3.1990 (concession aux Etats-Unis). Toutefois, en cas d'appel du capital souscrit, le montant



- 6 -

appelé sera uniforme en ECU pour chaque action souscrite, ce qui équivaudra à augmenter la valeur en monnaie nationale des tranches libérées par les pays dont le taux de change aura subi une dépréciation par rapport à l'ECU (concession aux Européens).

#### b) Monnaies de paiement acceptées par la BERD

A l'origine, il était prévu que les membres puissent payer leur part libérée (et libeller leurs billets à ordre) en ECU, en DTS ou dans toute monnaie pleinement convertible de leur choix. Pour éviter, néanmoins, les paiements en monnaies faibles bien que convertibles (aux termes de l'article 8 des statuts du FMI), l'on a décidé, dans un premier temps, d'établir une liste restrictive. Toutefois, cette solution s'est révélée vaine dans la mesure où, pour des raisons de prestige, chaque pays européen a voulu faire figurer sa monnaie sur la liste. Finalement, suite à une proposition britannique, il a été convenu que les paiements ne pourraient s'effectuer qu'en ECU, dollars ou yen.

### 2.5 Répartition du capital et des sièges dans le Conseil d'administration

Les parts au capital se répartissent finalement entre 4 grandes catégories de pays élisant chacune un nombre déterminé d'administrateurs exécutifs :

Communauté européenne : (12 pays plus CE et BEI)	51 %	du capital, 11 administrateurs
Autres pays européens : (11 pays)	11,37 %	du capital, 4 administrateurs
Pays bénéficiaires : (8 pays)	13,45 %	du capital, 4 administrateurs
Pays non-européens : (9 pays)	24,1675 %	du capital, 4 administrateurs
Non alloué :	0,0125 %	du capital

- 7 -

Douze membres auront la possibilité de désigner un administrateur et son suppléant à eux seuls : USA (10 %), France, Italie, RFA, Royaume-Uni, Japon (chacun 8,5175 %), URSS (6 %), Espagne (3,48 %), Canada (3,4 %), CE et BEI (chacune 3 %), Pays-Bas (2,48 %). Les onze autres directeurs seront élus par des groupes de vote. Les pays suivants seront vraisemblablement chefs de file de tels groupes de vote : Belgique, Danemark, Grèce, Autriche, Suède, Suisse, Finlande/Norvège, RDA, Pologne, Tchécoslovaquie, Australie.

Les administrateurs et leurs suppléants seront rémunérés par la Banque, laquelle supportera également le coût de 4 personnes travaillant à plein temps pour un administrateur. Cette formule permet de limiter légèrement les frais et remplace l'idée européenne d'imposer aux pays ayant le droit de désigner à eux seuls un administrateur et son suppléant le paiement du salaire de ce dernier (opposition des Etats-Unis, mais aussi de la Belgique et de l'Autriche).

## 2.6 Majorités

Dans toute une série de cas, les décisions devront être prises à des majorités qualifiées, voire "super-qualifiées". Les principaux parmi ces cas sont les suivants :

- a) Décisions d'ordre "constitutionnel" (notamment nouveaux membres (art. 3 § 2), augmentation du capital (art. 4 § 3), composition du Conseil d'administration (art. 27 § 3)) : 2/3 des gouverneurs représentant au moins 3/4 du pouvoir de vote; s'agissant des amendements aux statuts de la Banque (art. 52), cette majorité passerait à 3/4 des gouverneurs - dont au moins deux pays d'Europe Centrale et de l'Est - représentant au moins 4/5 du pouvoir de vote (unanimité dans certains cas).
- b) Décision permettant à l'URSS d'accéder après 3 ans à la pleine éligibilité aux prestations de la Banque : 3/4 des gouverneurs représentant au moins 85 % du pouvoir de vote.
- c) Stratégie de la Banque dans les pays bénéficiaires (art. 11 § 2) : 2/3 des administrateurs représentant au moins 3/4 du pouvoir de vote.

- 8 -

- d) Décisions de politique générale du Conseil d'administration (art. 30 § 3) : vote des administrateurs présents représentant au moins 2/3 du pouvoir de vote.
- e) Entrée en vigueur de la Banque (art. 57 bis) : ratification par des pays représentant au moins 2/3 du pouvoir de vote, avec au moins deux pays d'Europe Centrale et de l'Est.

## 2.7 Objectifs suisses de départ et leur réalisation

D'une manière générale, la Suisse peut être très satisfaite du résultat de la négociation. La claire orientation vers le soutien à l'économie privée, de même que les conditionnalités démocratique et économique correspondent aux options partagées et défendues par la Suisse dès le départ. Les interventions suisses visant à faire apparaître la Banque comme une institution européenne plutôt que communautaire ont abouti (division entre "pays européens" et "pays non-européens" à l'art. 3). La majorité de 2/3 pour les décisions de politique générale du Conseil d'administration, qui découle d'une initiative suisse soutenue notamment par les pays de l'AELE, les Etats-Unis et le Japon, a été acceptée (elle vaut notamment pour les décisions affectant le budget, le programme annuel d'opérations, la politique d'emprunts, la politique de taux d'intérêt, la politique de gestion du risque de change, l'appel des billets à ordre, la politique d'"underwriting" et la structure d'organisation de la Banque).

Enfin, la Suisse, qui formera un groupe de vote avec la Turquie et le Liechtenstein (au total 3,45 % du capital), s'est assuré un siège permanent au Conseil d'administration. La part suisse au capital (2,28 %) représente environ Fr. 410 mio., la part libérée Fr. 123 mio.

Ce bilan positif est notamment le fruit d'une bonne collaboration entre pays de l'AELE, qui se sont concertés régulièrement, ainsi que de la défense d'une ligne située souvent entre le front communautaire et les positions américano-japonaises.

Paul Fivat

Annexe : - Texte de l'Accord  
(version finale en anglais)