

I^{er} Département
CP/1.5.614

Direction générale
le 24 août 1990

Adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods:
compétences respectives de la Confédération et de la BNS

1. Introduction

Si la Suisse adhère aux institutions de Bretton Woods, la question de la répartition des tâches entre la Confédération et la Banque nationale se posera. Comme et l'une et l'autre ont des intérêts importants à sauvegarder au Fonds monétaire international, des conflits quant aux compétences pourraient apparaître.

En ce qui concerne la Banque mondiale en revanche, il n'y aura probablement pas de problème. La participation de la Suisse à cette institution relève clairement de la Confédération. Seul un point concerne directement la Banque nationale: l'activité d'emprunteur de la Banque mondiale. En effet, celle-ci est relativement fortement endettée en francs suisses et, de par l'ampleur de ses emprunts, elle est un facteur non négligeable de la demande sur le marché suisse des capitaux. Sur ce plan, il est important que la Banque nationale, dans le nouveau cadre institutionnel créé par l'adhésion, continue de disposer de liens étroits et directs avec la Banque mondiale et ses institutions affiliées (IDA, IFC, MIGA). La nouvelle réglementation pourrait s'inspirer de l'art.III de l'accord sur le statut juridique en Suisse de la Banque (RS 0.192.120.299). En gardant à l'esprit que ce point doit être réglé, nous allons nous concentrer maintenant sur les problèmes que pose l'adhésion au FMI.

2. Bases constitutionnelles de la participation de la Suisse au FMI

Le Fonds Monétaire International a pour buts, d'après ses Statuts (art.I), de promouvoir la coopération monétaire, de

faciliter le commerce international, de promouvoir la stabilité des changes, d'aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes et à éliminer les restrictions de change, et de mettre des ressources à disposition des membres afin qu'ils puissent corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements. Depuis le début des années 80 toutefois, par son soutien au pays endettés, les activités du Fonds ont pris un caractère nettement moins monétaire. Pour les pays en voie de développement en effet, les problèmes de balance des paiements sont indissociables des problèmes de développement. L'importance croissante qu'ont prise les problèmes de développement dans les activités du FMI s'est traduite notamment par l'accroissement de la durée des prêts octroyés et par le fait que les pays en voie de développement sont devenus les principaux débiteurs du Fonds.

Dans la Constitution fédérale, les bases pour une participation de la Suisse au FMI sont celles qui attribuent à la Confédération le pouvoir de conclure des traités, celles qui traitent de la politique monétaire et celles sur lesquelles repose l'aide au développement (ces dernières sont énumérées p.ex. au début de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, RS 974.0):

art.8

La Confédération a seule le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire, avec les Etats étrangers, des alliances et des traités, notamment des traités de péage (douanes) et de commerce.

art.39 al.3 (repris à l'art.2 al.1 LBN)

La banque investie du monopole des billets de banque a pour tâche de servir en Suisse de régulateur du marché de l'argent, de faciliter les opérations de paiement et de pratiquer, dans les limites de la législation fédérale, une politique de crédit et une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays.

art.85

Les affaires de la compétence des deux conseils sont notamment les suivantes:

5. Les alliances et les traités avec les Etats étrangers ...
6. Les mesures pour la sûreté extérieure, ainsi que pour le maintien de l'indépendance et la neutralité de la Suisse; les déclarations de guerre et la conclusion de la paix;

art.102

Les attributions et les obligations du Conseil fédéral, dans les limites de la présente constitution, sont notamment les suivantes:

8. Il veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures;
9. Il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité;

Ces bases constitutionnelles indiquent que la responsabilité primaire appartient au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale, en particulier en ce qui concerne le ou les traités que la Suisse devra conclure pour adhérer au FMI. Toutefois, lorsque les relations avec le Fonds concernent des questions monétaires, elles sont, en vertu de l'art.39 al.3, de la compétence de la Banque nationale. Celle-ci n'agit pas comme une exécutante de décisions du Conseil fédéral, mais comme une autorité autonome (voir l'art.2 al.2 LBN). Bien qu'il s'agisse de relations internationales, on ne peut exclure a priori la compétence de la Banque nationale. Dans un contexte assez semblable (arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse aux accords généraux d'emprunt du FMI, RS 941.15, art.1 al.3), la BNS a été chargée de représenter la Suisse dans une institution internationale; voir aussi l'arrêté fédéral sur la participation de la Suisse à la banque des Règlements internationaux, RS 951.19 (cf. Leo Schürmann, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Berne 1983, p.309). De toute manière, lorsqu'il charge la banque centrale de mener une politique monétaire (Währungspolitik), l'art. 39 Cst. donne à notre avis implicitement à la BNS des compétences vis-à-vis de l'étranger; nous pensons par exemple à la coordination des interventions sur le marché des changes

ou à la collaboration avec d'autres instituts d'émission pour le respect des règles relatives aux exportations de capitaux (cf. Fritz Gygi, *Wirtschaftsverfassungsrecht*, Berne 1981, p.127). Tout ce qui a le caractère d'aide au développement, en revanche, relève clairement du Conseil fédéral.

La question qui se posera sera alors de définir ce qui doit être considéré comme "monétaire" et ce qui doit être considéré comme "aide au développement". La distinction est souvent difficile à faire; l'aide aux pays en voie de développement, même accordée au titre de la balance des paiements, a également une composante d'aide au développement. Le fait que la quote-part à fournir pour adhérer au FMI proviendra selon toute vraisemblance de la Banque nationale est un indice en faveur du caractère monétaire du Fonds.

3. Les problèmes à régler

a) domaines relevant de la Banque nationale et domaines relevant du Conseil fédéral

Dans trois domaines au moins, les décisions que pourrait prendre le FMI toucheraient des intérêts essentiels de la Banque nationale. Ce sont:

1. les décisions affectant la conduite de la politique monétaire suisse
2. les décisions relatives au système de change
3. les décisions affectant la qualité ou la quantité des avoirs que la BNS détient au Fonds.

L'action du FMI peut toucher la politique monétaire suisse p.ex. lorsque le Fonds utilise des francs. La "mobilisation" de francs par le FMI (dans le cadre de sa ligne irrévocable de crédit) peut poser à la BNS des problèmes de gestion de l'offre de monnaie. D'autre part, la politique monétaire pourrait aussi être affectée par la coordination internationale des politiques économiques; souvent en effet, la coordination des politiques économiques signifie coordination

des politiques monétaires. Certes, à l'heure actuelle, le FMI n'exerce qu'une surveillance, processus qui n'est pas très contraignant pour les pays créanciers du Fonds; mais il n'est pas exclu qu'à l'avenir cette surveillance évolue vers une forme de coordination touchant davantage l'autonomie monétaire des instituts d'émission.

② Les décisions relatives au système de change (p.ex. introduction d'un système de parités plus ou moins fixes, retour à une forme d'étalon-or etc.) sont d'un intérêt vital pour une banque centrale puisqu'elles affectent directement la politique monétaire et l'autonomie de la banque. C'est pourquoi la BNS devrait insister pour conserver un rôle prépondérant dans ce domaine. Il faut cependant remarquer que jusqu'au passage aux changes flottants, la fixation du taux de change du franc était de la compétence de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral (au travers de la détermination de la parité-or du franc, art.2 de la loi sur la monnaie); la Confédération pourrait être tentée de revendiquer la restitution de cette compétence. Dans le Système monétaire européen également, les décisions ne sont pas laissées aux seules banques centrales.

③ La BNS, si elle fournit la quote-part suisse au FMI, devrait pouvoir se prononcer sur les décisions affectant la quantité, la qualité et la rémunération de ses avoirs auprès du Fonds. Comme elle a intérêt à ce que cette partie de ses réserves de change ne perde pas de sa valeur, la manière dont le FMI octroie ses prêts ne peut lui rester indifférente. Or, la position de la Suisse en ce domaine relève également du Conseil fédéral puisque la très grande majorité des prêts du FMI sont destinés au pays en voie de développement et ont un aspect d'aide au développement. Ce problème doit donc être réglé pour éviter des conflits.

Dans ces trois domaines, même si elle n'a pas forcément la compétence exclusive, la BNS devrait pouvoir se prononcer. Plusieurs types de solutions pour fixer la compétence de la

BNS sont envisageables: suivant les cas, compétence exclusive du Conseil fédéral ou de la BNS, élaboration de la position suisse par le CF ou la BNS après consultation de l'autre partie, ou encore élaboration en commun.

b) désignation des représentants de la Suisse

En cas d'adhésion, la Suisse aura des représentants (directs ou indirects) dans les organes suivants:

- le Conseil des gouverneurs (art.XII sect.2 des Statuts du FMI). La Suisse devra nommer un gouverneur et un suppléant; elle est libre de les nommer comme elle l'entend.
- le Conseil d'administration (art.XII sect.3). Chaque groupe de pays nomme pour un mandat (renouvelable) de deux ans un administrateur et un suppléant. On peut envisager que la Suisse détienne les deux postes à la fois. Mais il est plus vraisemblable qu'elle devra les partager avec d'autres pays. Reste à savoir si elle aurait en permanence le siège d'administrateur, ou la suppléance permanente, ou si ces postes seront attribués par rotation avec d'autres pays; dans ce dernier cas, il serait plus difficile de pratiquer une alternance entre un représentant désigné par le Conseil fédéral et un représentant désigné par la BNS.
- le Comité intérimaire (qui n'est pas prévu expressément dans les Statuts, mais a été établi en vertu de l'art. XII sect.2 lit.j). Chaque groupe de pays nomme un membre et jusqu'à sept suppléants. Si la Suisse forme un groupe à elle seule, elle détiendra le poste de membre à part entière et celui de suppléant. Mais il est plus vraisemblable qu'elle aura un représentant unique (membre ou suppléant).
- le Comité de développement qui est un comité mixte FMI-Banque Mondiale. Les représentants des pays sont nommés tous les deux ans en alternance par les membres du FMI et ceux de la Banque Mondiale; ceci mis à part, la procédure de nomination est la même que pour le Comité intérimaire. Si la Suisse forme un groupe à elle seule, elle détiendra

Präsidentenrat

Firmung

le poste de membre à part entière et celui de suppléant. Mais il est plus vraisemblable qu'elle aura un représentant unique (membre ou suppléant).

- le Collège, au cas où il serait institué (art.XII sect.1; annexe D). La procédure est la même que pour le Conseil d'administration.

En résumé, il faudra probablement prévoir la procédure de désignation d'un gouverneur et de son suppléant, d'un représentant au Conseil d'administration (administrateur ou suppléant, peut-être en rotation avec d'autres pays), d'un représentant au Comité intérimaire, d'un représentant au Comité de développement et d'un représentant au Collège (bien que ce dernier n'existe pas encore).

Au Conseil d'administration en tout cas, la manière dont la Suisse est représentée a une influence indirecte sur la répartition des compétences. En effet, beaucoup de décisions devant être prises sans qu'on ait le temps de consulter les autorités nationales, l'administrateur nous représentant jouira d'une assez grande liberté d'appréciation. C'est pourquoi le mode de désignation de l'administrateur suisse revêt une très grande importance pour la Banque nationale.

c) transmission des instructions aux représentants de la Suisse au FMI

1
2
Le canal par lequel les instructions et prises de position suisses sont transmises à nos représentants au Fonds n'est pas non plus sans importance. Fondamentalement, on peut envisager deux solutions: soit la BNS et l'administration fédérale peuvent adresser directement des instructions au représentant de la Suisse, chacune dans les domaines relevant de sa compétence, soit on prévoit un seul canal. La première solution a l'avantage d'éviter des pertes de temps et d'information, la seconde de permettre la coordination et d'éviter des conflits de compétences.

d) transmission des informations provenant du FMI

Un des principaux intérêts d'une participation de la Suisse au FMI est d'avoir accès aux informations, projets, rapports etc. en provenance de cette institution. Une grande partie de ces informations intéresse la Banque nationale. La transmission pourrait poser des problèmes à partir du moment où le représentant de la Suisse au FMI ne provient pas de la Banque nationale, en particulier si la Suisse est représentée par un délégué d'un Etat étranger (comme cela pourrait être le cas au Conseil d'administration si la Suisse n'a qu'un siège par rotation). Là encore, deux possibilités s'offrent: soit les représentants de la Suisse transmettent tout à une instance unique, qui répartira ensuite les informations aux services concernés, soit ce sont les représentants eux-mêmes qui répartissent les informations et les documents aux services concernés.

Dans un domaine au moins, il faudrait prévoir une procédure de contact direct: l'utilisation de francs dans le cadre de la ligne irrévocable de crédit en francs suisses dont bénéficiera le FMI. Il est nécessaire en effet que la Banque nationale soit prévenue très rapidement lorsque l'utilisateur direct des francs (qui les aura obtenus du FMI) entend en faire usage. L'utilisation des francs implique un gonflement des comptes de virement des banques, que la BNS devrait pouvoir compenser le jour même. L'instrument quasi unique pour éponger cette extension de la monnaie centrale, ce sont les swaps; or ceux-ci sont faits normalement pour une date de valeur de deux jours. Il est donc très important que la BNS puisse obtenir l'information directement, pour pouvoir encore réagir à temps.

e) flux de fonds et attribution des rémunérations et remboursements

Dans le cadre des relations normales d'un membre avec le Fonds, on peut envisager les opérations suivantes, qui donneront lieu à des mouvements de fonds:

- fourniture de la quote-part suisse au FMI (art.III des Statuts)
- remboursement de la quote-part et versement du produit de la liquidation (art.III 3 c et annexe K)
- rémunération servie sur la quote-part (art.V 9)
- utilisation de la tranche de réserve dont dispose la Suisse auprès du FMI (art.V 3 b)
- remboursement des fonds tirés sur la tranche de réserve (art.V 7)
- paiement d'une commission sur les achats dans la tranche de réserve (art.V 8 a)
- recours à des crédits du FMI (art.V)
- remboursement des crédits du FMI dont la Suisse aurait bénéficié (art.V 7)
- paiement d'une commission sur ces crédits (art.V 8)
- allocation de droits de tirage spéciaux par le FMI (ces DTS sont fournis sans contrepartie par le Fonds) (art. XVIII)
- achats d'autres monnaies au moyen des droits de tirage spéciaux alloués (art.V 6 et XIX)
- acquisition de droits de tirage spéciaux lorsque la Suisse est désignée par le FMI ou suite à un accord avec un autre pays (la Suisse fournit des francs ou une autre monnaie en échange de ces DTS) (art.XIX)
- achats d'autres monnaies au moyen des droits de tirage spéciaux obtenus par désignation (art.V 6 et XIX)
- rémunération servie sur les droits de tirage spéciaux détenus (art.XX 1)
- paiement d'une commission sur les droits de tirage spéciaux alloués ou utilisés (art.XX 2)

La réglementation relative au FMI devrait désigner un "fiscal agent", c'est-à-dire prévoir à qui bénéficient les entrées de fonds lorsqu'il y en a (rémunérations, remboursements), et qui doit fournir les fonds lorsque c'est nécessaire. Normalement, c'est la banque centrale du pays membre qui joue ce rôle.

f) modifications dans la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du FMI?

Actuellement, d'après l'art.1 al.3 de l'arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du FMI (RS 941.15 / 941.151.1), c'est la Banque nationale qui a qualité d'institution participante aux Accords. Ceux-ci reposent sur l'art.VII sect.1 des Statuts du Fonds, qui parle de prêts accordés par des "membres". A première vue, il semblerait que si la Suisse adhère au FMI, la participation aux AGE soit du ressort du Conseil fédéral. Il faut toutefois remarquer que, dans ce mécanisme de crédit, l'Allemagne et la Suède sont également représentées par leurs banques centrales respectives. C'est pourquoi il n'y a à notre avis pas d'objection à ce que la répartition actuelle des rôles entre Conseil fédéral et BNS soit maintenue après l'adhésion au FMI. Il ne nous semble pas non plus souhaitable de modifier cette répartition.

4. Le niveau des normes répartissant les compétences entre la BNS et la Confédération

L'adhésion de la Suisse au FMI nécessitera au moins trois, plus probablement quatre textes (voire même davantage) de niveaux différents:

- 1° un "Memorandum of Law", c'est-à-dire une déclaration par laquelle la Suisse adhère au FMI et en accepte les Statuts ainsi que la quote-part qui lui a été attribuée; cette déclaration est du même niveau qu'un traité international
- 2° (probablement) un traité avec les autres Etats du groupe dont la Suisse fait partie
- 3° un arrêté fédéral ou une loi approuvant l'adhésion de la Suisse
- 4° un arrêté du Conseil fédéral ou une ordonnance réglant plus en détail les modalités de la participation suisse

En ce qui concerne la répartition des compétences entre la BNS et la Confédération, nous estimons que les questions suivantes devraient être réglées

- au niveau du traité avec les autres membres du groupe: la transmission des informations et des instructions entre les instances suisses compétentes et l'administrateur représentant la Suisse si celui-ci provient d'un autre pays du groupe
- au niveau de l'arrêté fédéral: les relations financières, la fixation des principes quant aux domaines relevant de la BNS ou du Conseil fédéral (il n'est à notre avis pas possible d'attribuer toute compétence vis-à-vis du FMI au Conseil fédéral en précisant qu'il est autorisé à déléguer ensuite une partie de ses compétences à la Banque nationale, parce que la BNS ne peut acquérir par délégation une compétence qu'elle possède déjà en vertu de l'art.39 Cst.), éventuellement aussi la désignation des représentants de la Suisse
- au niveau de l'ordonnance: la transmission des informations et des instructions, la délimitation plus précise des domaines relevant de la BNS et du Conseil fédéral
- à un niveau plus informel: les problèmes plus techniques, comme par exemple celui de l'utilisation de francs suisses par le FMI ou un pays bénéficiaire, qui pourrait être réglé par une instruction permanente de prévenir directement la BNS.

5. Proposition de répartition des compétences

Nous avons essayé de formuler nos propositions pour une répartition des compétences entre Confédération et BNS dans les projets d'arrêté fédéral et d'arrêté du Conseil fédéral ci-dessous. Il va de soi que les projets ne sont pas complets, en ce sens qu'ils ne règlent que les relations BNS-Confédération; il appartient à la Confédération de rédiger le reste. Quelques commentaires sur nos propositions:

a) en ce qui concerne la répartition des domaines

De manière générale, le projet n'accorde pas de compétence conjointe (du type: "la position de la Suisse est élaborée par ... en accord avec..."); il y a toujours un seul responsable dans le domaine concerné; nous sommes toutefois conscients que l'attribution des domaines à la Banque nationale ou au Conseil fédéral peut poser des problèmes vu qu'il est difficile de tirer des limites très claires. Cette solution nous semble préférable à des compétences conjointes; elle évite des conflits et permet de faire l'économie d'une procédure assez lourde et hasardeuse en cas de désaccord (cf. l'art.3 al.2 de l'arrêté du CF sur la participation de la Suisse aux AGE du FMI). Dans les domaines qui concernent à la fois le Conseil fédéral et la BNS, l'une des deux autorités conserve toujours la primauté, tout en étant tenue de consulter l'autre. Ces domaines sont:

- les décisions importantes en matière monétaire; dans ce cas, nous avons réglé la coordination en reprenant, à l'art.8 al.3 de notre projet d'arrêté fédéral, la formule de l'art.2 al.2 LBN;
- les décisions relatives à l'organisation du Fonds et au transfert de ressources du Fonds à des fins d'aide au développement; ces questions ayant une forte coloration politique ou relevant du pouvoir de conclure des traités internationaux, nous proposons de laisser la haute main au Conseil fédéral; l'art.4 du projet d'arrêté du Conseil fédéral règle la coordination;
- la prise de position de notre pays vis-à-vis de l'examen de notre politique économique, monétaire et fiscale par le Fonds; il n'est probablement pas possible de prévoir deux prises de position de la Suisse, l'une sur les questions monétaires, l'autre sur le reste; c'est pourquoi l'art.4 du projet d'arrêté du Conseil fédéral attribue la compétence principale à la Confédération.

L'exigence d'une entente entre le Conseil fédéral et la Banque nationale ne vise pas les prises de position de la Suisse vis-à-vis du Fonds, mais la répartition des compétences (art.9 al.2, art.11 du projet d'arrêté fédéral).

1
2
Conformément à ce qui a été dit plus haut au chapitre 2, le projet d'arrêté fédéral place la compétence générale pour le FMI dans les mains du Conseil fédéral, tout en réservant les activités du Fonds à caractère nettement monétaire à la Banque nationale, conformément à la répartition des compétences fixée dans la Constitution fédérale. L'art.8 al.2 essaie de concrétiser davantage ce que sont des questions à caractère monétaire.

Nous avons essayé de résoudre le problème relatif aux prêts qu'accorde le FMI en confiant à la Banque nationale le pouvoir de fixer la position suisse sur la politique générale du Fonds (puisque c'est cette politique qui va influencer la qualité des avoirs que la BNS détient sur le FMI), tout en laissant à la Confédération la compétence de décider, au cas par cas, si la Suisse va approuver l'octroi d'un prêt à un pays. Ce faisant, nous nous écartons quelque peu de la pratique qui s'est instituée dans la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales (arrêté du 20 mars 1975, RS 941.13), où la Banque nationale représente notre pays dans les opérations que les banques centrales effectuent en collaboration avec la Banque des Règlements Internationaux ou le FMI (FF 1984 II 1514; P. Klauser, Schweizerische Rechtsgrundlagen der internationalen Währungshilfe, Bull. trim. BNS 1987 n°2, p.147-150). Cela nous semble justifié: les prêts du FMI ont un caractère moins clairement monétaire que les crédits-relais qui sont actuellement le principal cas d'application de l'arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales.

b) désignation des représentants de la Suisse

Le projet d'arrêté fédéral fixe la représentation au Conseil des gouverneurs et délègue au Conseil fédéral le pouvoir de fixer la représentation de la Suisse dans les autres instances; cette solution souple nous semble préférable vu l'incertitude qui règne quant aux sièges dont la Suisse pourra disposer, vu aussi le fait que le Comité intérimaire pourrait être un jour remplacé par un Collège.

Le Conseil des gouverneurs se réunit en règle générale une fois par an, le Comité intérimaire et le Comité de développement deux fois. Nos représentants dans ces organes ne seront donc pas occupés à plein temps par cette charge. C'est pourquoi on ne devra vraisemblablement pas désigner des personnes, mais des membres d'une autorité pour représenter la Suisse: on pense au Chef d'un Département fédéral ou au Président de la Banque nationale.

Nous proposons que le Gouverneur soit le chef d'un Département fédéral (celui des finances?) et son suppléant le Président de la Direction générale de la Banque nationale; c'est la solution qui nous semble la plus conforme aux bases constitutionnelles de la participation suisse au FMI. Il existe toutefois des arguments allant en sens contraire. Le fait que la Suisse ne soit pas représentée, dans la plus haute instance d'une organisation monétaire, par la Banque nationale pourrait être interprété comme une perte d'autonomie de notre institut; dans les pays où les banques centrales jouissent d'un degré élevé d'indépendance (Allemagne, Pays-Bas - les USA sont un cas spécial, parce que le Fed n'a jamais été chargé des relations avec l'étranger), ce sont elles qui fournissent le représentant de leur pays au Conseil des Gouverneurs. De plus, en n'envoyant pas le Président de la BNS au Conseil des Gouverneurs, la Suisse reconnaîtrait officiellement que le Fonds a perdu une bonne partie de son caractère monétaire. Pour ces raisons, on pourrait aussi envisager que le Gouverneur provienne de la Banque nationale.

Dans les deux Comités, nous avons gardé la représentation actuelle.

Si la Suisse dispose d'un siège permanent au Conseil d'administration, nous suggérons une alternance entre un représentant désigné par le Conseil fédéral et un représentant de la Banque nationale, tout en assurant une certaine souplesse pour le cas où la Suisse n'aurait pas intérêt à changer son

représentant ou que l'une des deux autorités ne serait pas en état de proposer un candidat valable. Si la Suisse n'a qu'un administrateur par rotation, la désignation de ce dernier devrait supposer un accord entre Conseil fédéral et Banque nationale: le poste est important pour les deux autorités. Il ne nous a pas semblé nécessaire de régler la désignation de fonctionnaires suisses travaillant au sein du FMI.

c) flux de fonds

La solution que nous avons retenue pour régler les flux de fonds liés à une participation de la Suisse au FMI s'inspire de la loi allemande (Gesetz zu dem Übereinkommen über den Internationalen Währungsfonds in der Fassung von 1976, vom 9. Januar 1978, Bundesgesetzblatt II 1978 S.13-14). A notre avis, si une institution avance des fonds au FMI, c'est elle qui doit en recevoir le remboursement ou la rémunération; si une institution reçoit des fonds du FMI, c'est à elle de les rembourser ou de verser les intérêts dûs. Une solution obligeant la BNS à verser des fonds et en attribuant les profits à la Confédération ne serait pas conforme aux art.39 al.4 Cst. et 27 LBN (répartition du bénéfice de la Banque nationale).

Nous suggérons que tous les flux de fonds soient à la charge ou au bénéfice de la Banque nationale, ceci pour les raisons suivantes:

En ce qui concerne la fourniture de la quote-part suisse au FMI, il s'agit à notre avis d'un choix politique. Nous avons toujours entendu dire que ce rôle incomberait à la BNS, mais une autre solution serait envisageable. L'obligation doit être fixée au niveau de l'arrêté fédéral, parce que la BNS a besoin d'une base légale, l'art.14 LBN ne suffisant pas.

La tranche de réserve ainsi que les droits de tirage spéciaux font partie des réserves monétaires de la Suisse; de

ce fait, leur gestion incombe à la banque centrale. De plus, l'acceptation de droits de tirage spéciaux peut être liée à la création de monnaie centrale et a donc une composante fortement monétaire.

Les fonds provenant des autres crédits que la Suisse pourrait obtenir du FMI (ceux qui sont soumis à conditionnalité) font indirectement partie des réserves de change, parce qu'ils serviraient à des interventions sur le marché des changes, comme cela a été le cas lorsque le Fonds est venu en aide à des pays industrialisés (Grande-Bretagne, Italie).

A remarquer que notre projet ne traite que des flux financiers dans le cadre des activités statutaires ordinaires du FMI. Lorsque la Suisse met des fonds à disposition du FMI dans le cadre d'une action spéciale, une autre base légale est nécessaire; c'est pourquoi nous ne touchons pas aux arrêts fédéraux et arrêts du Conseil fédéral sur la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt (RS 941.15) ni à l'arrêté fédéral sur la participation de la Suisse à l'ESAF (AS 1989 I 244).

d) centralisation des relations avec le FMI

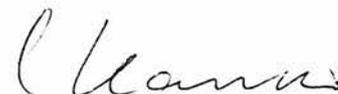
Il est à notre avis nécessaire de centraliser les relations avec le FMI.

Dans le sens FMI-Suisse, les représentants suisses dans les organes du FMI, ou à défaut l'Ambassade suisse à Washington, sont mieux que les fonctionnaires du FMI (ou des représentants étrangers, dans le cas où la Suisse ne serait pas représentée directement), à même de savoir qui doit prendre position sur tel sujet, ou qui est intéressé par telle information. Certes, cela peut signifier des lenteurs dans la transmission de certaines informations; mais, si la Banque nationale estime que cette transmission ne fonctionne pas correctement, il lui est probablement plus facile de protester auprès de personnes dépendant de la Confédération qu'auprès du FMI.

Dans le sens Suisse-FMI, nous suggérons de charger un Office fédéral de centraliser et coordonner les prises de position de la Suisse. Nous ne faisons pas de suggestion quant à l'office chargé de cette coordination: il appartiendra à la Confédération, soit d'en créer un (ce qui impliquerait une modification de la loi sur l'organisation de l'administration; la chose devrait donc être réglée au niveau de l'arrêté fédéral), soit de charger un des offices existants de cette tâche. Il va de soi que cette solution ne doit pas exclure des contacts directs entre FMI et BNS, ou d'autres pays membres avec la BNS, lorsque ceux-ci sont indispensables; nous avons mentionné plus haut l'annonce de l'utilisation de francs; mais ceci n'a à notre avis pas besoin d'être réglé dans l'arrêté.

Proposition à la Direction générale:

Approuver la répartition des compétences suggérée dans le papier ci-dessus et les projets d'arrêté fédéral et arrêté du Conseil fédéral en annexe.



Annexes: projet d'arrêté fédéral
projet d'arrêté du Conseil fédéral

va à: Dir., BJP, PM, D, H, SU, Arbeitsgruppe Währungspolitik

CP/1.5.614

le 21 août 1990

(projet) ARRETÉ FÉDÉRAL SUR L'ADHÉSION DE LA SUISSE AU FMI

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les art.8, 39, 85 et 102 de la Constitution,
vu le message du Conseil fédéral du ...

arrête:

I Adhésion

art.1

L'adhésion de la Suisse au Fonds Monétaire International est approuvée.

II Flux de fonds

art.2

Les fonds constituant la quote-part de la Suisse, ainsi que les éventuelles augmentations de cette quote-part, sont fournis par la Banque nationale.

Le produit d'une éventuelle réduction de la quote-part ou liquidation du Fonds revient à la Banque nationale.

art.3

Les rémunérations servies sur la quote-part reviennent à la Banque nationale.

art.4

Les crédits du Fonds dont pourrait bénéficier la Suisse sont mis à la disposition de la Banque nationale. Il appartient à celle-ci de rembourser ces crédits, avec les intérêts.

art.5

Les opérations sur droits de tirage spéciaux sont faites par la Banque nationale.

Les rémunérations des droits de tirage spéciaux reviennent à la Banque nationale ou sont à sa charge.

art.6

Les dettes du Fonds ne sont pas garanties par la Confédération.

III Compétences du Conseil fédéral et de la Banque nationale

art.7

Les positions de la Suisse dans les domaines relevant du Fonds Monétaire International sont déterminées, en règle générale, par le Conseil fédéral (ou par les unités administratives à qui il a délégué cette compétence).

art.8

Dans les questions à caractère monétaire, la position de la Suisse est déterminée par la Banque nationale.

Sont considérés comme des questions à caractère monétaire, en particulier:

- les dispositions en matière de change
- la politique générale de prêts du Fonds
- les achats et rachats effectués auprès du Fonds par la Banque nationale dans le cadre de la tranche de réserve
- la désignation pour fournir des francs ou une autre monnaie en échange de droits de tirage spéciaux
- la création de liquidités internationales (droits de tirage spéciaux).

Lorsqu'il s'agit d'importantes décisions en matière monétaire, la Banque nationale informe le Conseil fédéral de ses intentions et se concerté préalablement avec lui.

art.9

Dans les questions relevant de la compétence du Conseil fédéral qui touchent la structure du Fonds ou la stabilité du système monétaire international, la Banque nationale est consultée lors de l'élaboration de la position de la Suisse.

Le Conseil fédéral détermine, d'entente avec la Banque nationale, les questions visées à l'al.1.

IV Désignation des représentants de la Suisse

art.10

La Suisse est représentée au Conseil des Gouverneurs par le Chef du Département d.... comme gouverneur et par le Président de la Direction générale de la Banque nationale en tant que suppléant.

art.11

Le Conseil fédéral fixe, d'entente avec la Banque nationale, le mode de désignation des autres représentants de la Suisse au Fonds.

(éventuellement:

V Création d'un Office chargé de la coordination

art.12

L'Office d....., au sein du Département fédéral d....., est chargé des relations avec le Fonds Monétaire International. Il coordonne son action avec la Banque nationale et les autres Départements concernés.

Modification de la loi sur l'organisation de l'administration, portant création du nouvel Office).

(projet) **ARRÊTÉ DU CONSEIL FÉDÉRAL SUR** L'ADHÉSION DE LA
SUISSE AU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Le Conseil fédéral suisse,
vu les art.... de l'arrêté fédéral du ... concernant l'adhé-
sion de la Suisse au Fonds Monétaire International,
après entente avec la Banque nationale,
arrête:

art.1 (au cas où la Suisse détiendrait en permanence à la
fois le poste d'administrateur et celui de suppléant)

Le **membre suisse du Conseil d'administration** est désigné, en
alternance pour chaque période, **par le Département fédéral**
d... et **par la Banque nationale**. Le Département et la Banque
nationale peuvent toutefois se mettre d'accord, au moment de
désigner le représentant pour la période suivante, pour
prolonger le mandat de l'administrateur en fonction ou pour
renoncer à l'alternance.

Lorsque l'administrateur est désigné par le Département
fédéral d..., la **Banque nationale désigne le suppléant**;
lorsque l'administrateur est désigné par la Banque natio-
nale, le Département fédéral d... désigne le suppléant.

art.1 (au cas où la Suisse obtiendrait un **siège permanent** au
Conseil d'administration, soit comme administrateur, soit
comme **suppléant**)

Le **représentant** de la Suisse au Conseil d'administration est
désigné, **en alternance pour chaque période**, par le **Département**
fédéral d... et par la **Banque nationale**. Le Département
et la Banque nationale peuvent toutefois se mettre d'accord,
au moment de désigner le représentant pour la période sui-
vante, pour prolonger le mandat du représentant en fonction
ou pour renoncer à l'alternance.

art.1 (au cas où la Suisse n'aurait pas un représentant permanent au Conseil d'administration)

Le Département fédéral d... et la Banque nationale désignent en commun le représentant de la Suisse au Conseil d'administration.

art.2

La Suisse est représentée au Comité intérimaire par le Président de la Banque nationale. (Celui-ci désigne son suppléant).

art.3

La Suisse est représentée au Comité de développement par le Chef du Département d... (, qui désigne son suppléant).

art.4

Le Département fédéral d.... consulte la Banque nationale lorsqu'il y a lieu de prendre une décision dans les cas suivants:

- la modification du nombre d'administrateurs (art.XII 3 b des Statuts du Fonds)
- l'assignation ou la révision de quotes-parts (art.III)
- la déclaration d'irrecevabilité d'un membre (art.V 5)
- l'exclusion d'un membre (art.XXVI 2 b).
- l'interprétation des statuts du Fonds (art.XXI c, XXIX et XXX)
- l'amendement des statuts du Fonds (art.XXVIII)
- l'établissement d'un Collège (art.XII)
- le transfert de ressources sur des comptes spéciaux destinés à des prêts à long terme (art.V 12)
- les prises de position ou recommandations du Fonds relativement à la politique monétaire, économique ou fiscale de la Suisse (art.IV et XII 8)

art.5

L'Office ... est responsable des relations avec les représentants de la Suisse au Fonds. Il leur transmet les instructions et prises de position de la Suisse. Il veille à la coordination des prises de position suisses.

art.6

Les représentants de la Suisse au FMI (ou: l'Ambassade suisse à Washington; ou: la Mission suisse auprès du FMI) reçoivent les informations, rapports et documents émanant du Fonds. Ils les transmettent, suivant les besoins, aux Offices concernés et à la Banque nationale.