

EMBARGO jusqu'au 20.12.90., à 16.30 heures

La Suisse et le

Fonds monétaire international

Discours tenu par M. Otto Stich, conseiller fédéral, chef du Département des finances, le 20 décembre 1990 à l'Ecole des Hautes Etudes Economiques et Sociales de St-Gall.

Lorsqu'en 1947, la Suisse s'interrogeait pour la première fois quant à une éventuelle adhésion au Fonds monétaire international (FMI), les étudiantes et étudiants de cette honorable assemblée n'étaient certainement pas encore nés et l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de l'époque occupait la place d'une cendrillon dans les locaux de l'actuelle Ecole des transports. Plus de 40 ans se sont écoulés depuis lors et la Suisse n'a toujours pas adhéré au FMI. Même dans ce pays connu pour sa lenteur proverbiale, une durée aussi longue excède largement la norme nationale qui caractérise la réalisation d'un projet.

Les buts et le rôle des institutions de Bretton Woods

Comme chacun le sait, le FMI a été fondé immédiatement après la deuxième guerre mondiale avec la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, mieux connue sous le nom de "Banque mondiale". Les institutions de Bretton Woods trouvent leur fondement dans une déclaration faite, le 14 août 1941, par le président américain Roosevelt et le premier ministre britannique Churchill à bord d'un navire de guerre croisant au milieu de l'Atlantique.

La "Charte de l'Atlantique" visait à maintenir la paix dans les années de l'après-guerre. Elle fut d'ailleurs à l'origine de nombreuses organisations internationales dont l'ONU qui s'est vu confier la tâche de régler les différends de nature politique. Les institutions de Bretton Woods et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ont été créés dans le but de rétablir la division internationale du travail qui s'était effondrée entre les deux guerres. On était convaincu que seule une libéralisation des échanges internationaux était susceptible de relancer et de favoriser la croissance économique. Et l'on savait d'expérience que la croissance économique est l'un des meilleurs garants de la paix. Il convient de se rappeler ces faits lorsqu'on se penche sur les buts et le rôle du FMI, comme je vous propose de le faire.

Evolution du Fonds monétaire international

Le FMI est le "garde-fou monétaire" de l'économie mondiale. A ce titre, il est chargé d'établir le cadre général du système monétaire afin que l'économie internationale fonctionne avec le minimum d'accrocs. Schématiquement, deux périodes caractérisent les quarante ans d'histoire du FMI. Les pays industrialisés occupent l'avant-scène de la première qui prend fin en 1973 avec l'instauration des taux de change flottants. Depuis lors, le FMI s'emploie notamment à aider les pays en développement à résoudre leurs difficultés. On notera aussi que le FMI octroyait essentiellement des crédits de soudure à court terme au cours de la première période. Par la suite, davantage de prêts furent consentis à plus longue échéance.

Les détracteurs du FMI ne se font pas faute de critiquer cette évolution en soulignant que les conditions régissant l'octroi des crédits incitent les Etats membres à laisser se détériorer leur balance des paiements afin de pouvoir bénéficier de prêts assortis de conditions favorables.

J'ai beaucoup de peine à me rallier à cette thèse. Combien de fois n'avons nous constaté ces dernières années que le recours aux disponibilités du FMI n'était pas un acte délibéré mais bien plutôt imposé. Imposé par le fait que les marchés financiers n'étaient plus disposés à fournir des prêts aux pays surendettés. De toute évidence, ces Etats ont dû se faire violence pour recourir au FMI. On ne me fera pas croire que leurs politiciens jouaient la contrariété.

Les pays qui se trouvent aujourd'hui dans cette situation désagréable ont bénéficié des vastes ressources financières disponibles sur le marché international dans les années septante, ce qui leur a permis de financer une politique de croissance sans se soucier des ajustements structurels indispensables. Durant cette période, l'endettement des pays en développement non exportateurs de pétrole a augmenté de quelque 400 milliards de dollars. Sur ce montant, 9 milliards, soit 2,3%, résultent de crédits consentis par le FMI. Je fus dès lors quelque peu surpris de lire récemment dans la NZZ du 24/25.11.90 sous la rubrique "Analyse sous l'angle de la nouvelle politique économique" ce qui suit: "Les Etats membres du FMI bénéficient de crédits à des taux d'intérêts préférentiels, ce qui leur permet de se passer des capitaux du marché financier international".

Il serait plus juste de dire que, grâce aux largesses des créanciers privés, ces pays ont pu éviter de recourir au FMI durant de nombreuses années, échappant ainsi à ses programmes d'ajustement. Lorsque l'endettement atteignit des proportions alarmantes, les créanciers ne consentirent plus de prêts aux Etats qu'ils estimaient encore solvables peu de temps auparavant.

Tous ceux qui ont suivi attentivement l'évolution de la situation après l'éclatement de la crise de la dette en août 1982, savent qu'elle ne fut pas tout simplement l'occasion espérée (je cite toujours la même source) "pour les res-

ponsables du FMI d'assurer la survie et le développement de l'organisation". On sait de source sûre que le système financier international était alors menacé d'effondrement. Une telle issue a pu être évitée grâce aux fonds mis à la disposition des débiteurs pour régler le service des intérêts. Cette procédure s'apparente fortement à celle qui s'applique aux entreprises privées en difficulté. Celles-ci bénéficient également dans une première phase d'un soutien financier complété par des mesures d'adaptation structurelle.

Principe de la conditionnalité régissant l'aide du FMI

Les mesures d'ajustement requises par le FMI ne sont pas épargnées par la critique non plus. Il est en effet reproché à cette organisation d'exiger de la part du pays débiteur la mise en oeuvre de mesures dont il ne veut pas voir le coût social. Bien que je sois moi-même un partisan convaincu du principe de la conditionnalité, force m'est d'admettre qu'une telle critique n'est pas sans fondement. Au cours des dernières années en effet, trop nombreux furent les programmes d'ajustement qui entraînèrent une dégradation de la situation sociale. Il appert que les mesures d'ajustement n'améliorent pas immédiatement le climat économique. Mais il convient toutefois de relever que les rigueurs sociales apparaissent souvent dans les pays qui privilégient malheureusement le budget militaire et de la police au détriment du domaine social, de la recherche et de la santé.

Ces reproches ne se sont pas perdus dans les tiroirs du FMI. La question du coût social fait aujourd'hui l'objet d'une étude systématique lors de l'élaboration et de l'évaluation des programmes d'ajustement. On ne peut que se féliciter de cette nouvelle approche car elle désamorce une objection qui barrait la (longue) route à l'adhésion de la Suisse au FMI et, surtout, atteste que cette organisation est capable de s'adapter aux changements.

Au travers de cette capacité d'adaptation, d'aucuns n'hésitent pas à reprocher au FMI de tendre vers une organisation d'aide au développement. Différentes constatations sont fournies à l'appui de cette assertion. D'une part, on note que le FMI ne fournit plus seulement des crédits monétaires mais de plus en plus des prêts à moyen terme. D'autre part, on lui reproche aussi d'accorder des crédits à des taux d'intérêt avantageux aux pays les plus démunis.

Incidences du système des taux de change flottants sur la politique du FMI

Pour être en mesure de juger si le FMI a outrepassé ses fonctions en ce qui concerne l'octroi de crédits, il faut évaluer la portée de ses activités sous le double éclairage du système des taux de change fixes et des taux flottants. Le système des taux fixes s'est avéré assez efficace dans les années soixante et septante - tant que le pays à monnaie clé, à savoir les Etats-Unis, ne menait pas une politique inflationniste. Les crédits à court terme accordés par le FMI à ses membres suffisaient d'une manière générale à surmonter leurs difficultés temporaires de balance des paiements.

L'instauration des taux de change flottants annonçait une nouvelle ère. En théorie, ils étaient censés mettre un terme aux problèmes de balance des paiements. La réalité a cependant pris une autre tournure. Il est vrai que le marché international de l'argent et des capitaux fut remarquable d'efficacité dans la répartition des fonds sur le plan international comme nous l'avons vu. Mais les bailleurs de fonds n'ont pas su détecter à temps les déséquilibres qui se profilaient à l'horizon et adapter en conséquence leur politique en matière de crédit. C'est ainsi qu'au début des années quatre-vingt ils ont été pris à contre-pied par la crise de la dette à l'instar des pays les plus endettés.

Deux voies s'offraient alors aux instances officielles: soit elles laissaient aux forces du marché le soin d'assainir la situation, soit elles s'employaient à rechercher les moyens permettant aux Etats débiteurs de transformer progressivement leurs structures économiques en fonction des nouvelles réalités et en laissant aux banques créancières le temps nécessaire pour constituer des réserves. Vu les malheureuses expériences réalisées dans les années vingt (qui se traduisirent par une inflation galopante en Allemagne), c'est sans surprise que la deuxième solution fut retenue.

Dès lors le FMI fut chargé d'élaborer des programmes d'ajustement avec les pays les plus endettés et de veiller à leur application. Comme les processus d'ajustement s'étaient étalés sur plusieurs années, les moyens financiers nécessaires à leur réalisation devaient légitimement être octroyés à long terme.

Le FMI était-il l'institution adéquate pour s'occuper de cette tâche ou n'aurait-il pas mieux valu qu'il se bornât, comme par le passé, à octroyer des crédits monétaires à court terme?

A cet égard, ma position est très claire: s'il s'agissait simplement d'octroyer des crédits à court terme, le FMI n'aurait plus de raison d'être. Le système des taux de change flottants devrait permettre de surmonter les crises conjoncturelles des balances des paiements. En outre, il faut bien voir que l'efficacité des marchés financiers internationaux s'est améliorée au point que ceux-ci sont en mesure de répondre sans difficulté aux emprunts à court terme lancés par les autorités monétaires nationales.

J'admets que l'octroi de crédits à des taux favorables aux Etats les plus démunis soulève quelques réserves du point de vue de l'orthodoxie économique. On notera cependant que les fonds administrés à titre fiduciaire par le FMI lui confè-

rent le droit d'imposer à ces Etats des mesures d'ajustement plus contraignantes que ne l'autoriseraient les prêts rémunérés au taux du marché. Sous ces conditions, le processus conduisant à un rééquilibrage des fonctions économiques devrait s'en trouver accéléré.

Sans contester le fait que le FMI intervient de plus en plus au niveau de la politique structurelle, j'observe cependant qu'il ne s'est pas écarté de l'objectif qui lui fut assigné initialement à savoir: "faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les membres, objectifs premiers de la politique économique".

Si j'ai insisté sur ce dernier point, c'est pour souligner que le FMI ne peut simplement exclure des membres de son champ d'activité. Il ne saurait accomplir ses tâches sans s'attacher à résoudre les nouveaux problèmes. C'est à cette condition seulement que l'on évitera la mise à l'écart de l'économie mondiale de certains pays ou de blocs de pays. Une telle évolution ne répondrait pas aux aspirations de la communauté internationale et dérogerait par ailleurs aux intentions des pères fondateurs des institutions de Bretton Woods.

La Suisse et les institutions de Bretton Woods

Vous aurez aisément mesuré l'importance que j'accorde au rôle joué par le FMI, rôle qui cependant est de plus en plus difficile à cerner au fur et à mesure que nous nous éloignons du contexte des années trente et de la deuxième guerre mondiale. Nombreux sont ceux qui jugent que le fonctionnement - même imparfait - des mécanismes de l'économie mondiale va de soi. Mais ils ont tendance à oublier que la cohabitation entre Etats suppose des règles dont le respect est

soumis à la surveillance d'organisations internationales qui, en cas de besoin, peuvent également être amenées à les faire respecter.

Comme vous le savez certainement, le Conseil fédéral a fait en juin de cette année des demandes d'adhésion au FMI ainsi qu'à la Banque mondiale et à ses filiales. Pour quelles raisons la Suisse a-t-elle attendu si longtemps?

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, notre refus d'adhérer au FMI était dicté par la clause dite de la monnaie rare. Cette disposition statutaire stipule que lorsque le FMI déclare une monnaie "rare", les membres dont la monnaie est faible et qui affichent une balance des paiements déficitaire sont autorisés à imposer des restrictions à la liberté des opérations de change sur la monnaie rare.

Epargnée par la guerre et disposant d'une monnaie forte, la Suisse risquait d'être touchée par cette disposition. Bien qu'elle figure toujours dans les statuts, cette clause est restée lettre morte. Le FMI n'en a, en effet, jamais fait usage.

Lorsque l'éventualité d'une adhésion est revenue par la suite sur le tapis, d'autres raisons furent invoquées. D'aucuns craignaient qu'en entrant au FMI notre souveraineté monétaire ne fût écornée, que le franc suisse devînt monnaie internationale, que nous ne fussions empêchés de nous protéger efficacement contre les afflux de fonds étrangers et contraints de livrer des informations confidentielles.

Avec l'évolution de la situation, ces craintes ont fini par perdre toute justification. C'est pourquoi, le Conseil fédéral a pris la décision le 18 août 1982 d'adhérer aux institutions de Bretton Woods. D'entente avec la Banque nationale, il avait abouti à la conclusion qu'il n'existait plus aucun obstacle de nature monétaire pour entrer au FMI.

Arguments plaidant pour une adhésion

Ainsi la voie était également ouverte, face au FMI et à la Banque mondiale, à la réalisation des principes généraux de notre politique extérieure et de notre politique économique extérieure. En vertu de ces principes, la Suisse se doit d'adhérer à toutes les organisations internationales dont les objectifs, les statuts et les activités sont compatibles avec nos intérêts et avec notre neutralité.

Pour la Suisse, l'adhésion au FMI et à la Banque mondiale serait un avantage notamment en raison du fait que ces institutions sont des piliers de l'économie mondiale, à l'instar du GATT dont nous faisons partie depuis 1966. Vu que nous dépendons fortement des marchés étrangers, il est essentiel que les mécanismes de l'économie internationale soient bien huilés, si nous voulons maintenir une économie nationale prospère.

Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer non plus l'intérêt qu'a notre industrie d'exportation à pouvoir continuer de participer aux projets financés par la Banque mondiale. Elle est certes déjà habilitée à le faire bien que la Suisse ne soit pas membre de cette institution.

La Suisse a obtenu d'être traitée sur un pied d'égalité avec ses concurrents, parce qu'elle laissait la Banque mondiale prélever librement des capitaux sur son marché financier et parce que la Confédération a participé au cofinancement de projets de développement de cette institution. Avec la libéralisation des marchés financiers internationaux, elle ne peut cependant plus jouer sur l'attrait de sa place financière pour garantir cette égalité de traitement. Par ailleurs, certains membres de la Banque mondiale ont également commencé à pratiquer des cofinancements, considérés jusqu'à présent comme une exclusivité helvétique.

Les bouleversements intervenant actuellement tant à l'échelle européenne que mondiale renforcent de plus l'inéluctabilité pour la Suisse de redéfinir sa position face au reste du monde. A cet égard le Conseil fédéral est convaincu qu'il importe de ne pas nous limiter à reconsidérer l'ensemble de nos rapports avec les pays européens, mais qu'il nous faut également développer nos relations au plan mondial.

Ceci vaut tout particulièrement pour le FMI dont les activités se situent dans un domaine où réside la force de notre pays. Aussi l'intention déclarée du Conseil fédéral est-elle bien d'obtenir des sièges dans les conseils d'administration des institutions de Bretton Woods, pour permettre à la Suisse d'avoir son mot à dire lors de la prise de décisions importantes en matière monétaire, de dette ou de développement.

En tant que pays non membre, elle était pour ainsi dire réduite à exécuter les décisions, ou, pour reprendre la terminologie communautaire à adopter l'"acquis" des institutions de Bretton Woods. Une situation qui persiste, bien que depuis 1975 la Suisse ait consenti des facilités de crédit au FMI, à raison de 2,3 milliards en tout de droits de tirage spéciaux (DTS), soit quelque 4,2 milliards de francs.

Le prix de l'adhésion

Le moment est venu de nous poser la question toujours importante pour les Suisses du prix de l'adhésion. Pour ce qui est du FMI, ces coûts ne s'inscriraient pas à charge du compte financier de la Confédération. C'est en effet à la Banque nationale qu'il incomberait de les assumer. Un cinquième de notre quote-part devrait être versé en devises. Economiquement parlant, il s'agirait d'une simple mutation d'actifs: en effet au lieu de détenir des réserves sous forme de bons du trésor américain par exemple, nous disposerions de créances envers le Fonds, qui seraient également

porteuses d'un intérêt, bien qu'un peu inférieur. Le restant de notre quote-part serait versé sous forme de reconnaissances de dettes libellées en francs suisses et non porteuses d'intérêt, auxquelles le FMI aurait recours en cas de besoin.

Les coûts d'adhésion à la Banque mondiale et à ses institutions devraient en revanche être pris en charge par la Confédération. En raison du fait qu'ils seraient fonction de notre quote-part au FMI et que le montant de cette dernière est encore inconnu à l'heure actuelle, ils ne peuvent être déterminés avec exactitude. On peut toutefois s'attendre à ce que les paiements qui grèveraient le compte financier de la Confédération n'excèdent pas 100 millions durant les 5 années qui suivraient notre adhésion, soit environ un dixième du budget actuellement consacré à l'aide au développement. Nos cotisations annuelles devraient par la suite diminuer fortement, même si le capital de la Banque mondiale et des institutions affiliées devait être considérablement accru.

Etat des négociations

Pour terminer, j'aimerais encore vous indiquer où en sont les négociations concernant notre adhésion au FMI. Comme je vous l'ai dit, le Conseil fédéral a présenté sa candidature au début du mois de juin de cette année. Le comité chargé d'examiner le cas de la Suisse et auquel appartiennent 13 des 22 membres du conseil d'administration du FMI a déjà siégé trois fois depuis lors. Il n'a cependant pas encore pu se mettre d'accord sur la quote-part à concéder à la Suisse. Cette situation est due au fait que c'est la première fois depuis longtemps qu'un pays demandant une quote-part relativement élevée souhaite adhérer au FMI et qu'une telle adhésion met en cause l'équilibre des forces en présence.

C'est la raison pour laquelle, lors de nos nombreux contacts au niveau ministériel ou avec des fonctionnaires, nous avons toujours insisté sur le fait qu'il n'était pas dans nos intentions d'évincer un membre actuel du conseil d'administration mais que nous demandions la création d'un 23^{ème} siège au sein de ce conseil. Je pense que la décision concernant la quote-part de la Suisse sera prise au mois de janvier de l'année prochaine; c'est à ce moment-là que le Conseil fédéral pourra dire s'il entend soumettre un message concernant l'adhésion de la Suisse aux Chambres fédérales.

Le montant de la quote-part constituera un critère d'appréciation important. En effet, seul un montant correspondant à nos vues permettrait de créer un groupe de pays dont la Suisse pourrait prendre la présidence. Si le Parlement approuve le projet et qu'il ne succombe pas à un référendum facultatif, la Suisse pourrait adhérer au FMI encore avant l'automne 1992, soit avant les prochaines élections au conseil d'administration du FMI.

Bien que la décision de principe du Conseil fédéral date de près de dix ans, certains milieux parlementaires ont parlé récemment de période peu favorable pour adhérer aux institutions de Bretton Woods en prétendant qu'une telle adhésion pourrait nuire au rapprochement de la Suisse avec l'Europe. A mon avis, ces deux objectifs ne devraient pas se contrecarrer réciproquement. Comme j'ai tenté de le démontrer, si les intérêts de la Suisse exigent que nous fassions un pas en matière d'intégration européenne, ils exigent aussi que nous développiions nos relations avec les autres parties du monde.

Notre adhésion au FMI nous offre la possibilité de renforcer notre présence dans le monde. D'une part les tâches du FMI sont devenues encore plus importantes compte tenu de la globalisation des marchés financiers et du manque de discipline budgétaire. D'autre part, en raison des changements inter-

venus dans les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est ainsi qu'en URSS, le FMI se trouve dans une phase de transition dont il convient de tirer parti.

En d'autres termes, attendre encore signifie amenuiser nos chances d'obtenir un siège au conseil d'administration du FMI. Nous devrions adhérer sans tarder à cette institution, d'autant plus que selon un sondage récent, 38 pour cent des Suisses croient que nous en faisons déjà partie.