

dodis.ch/60948

Séance du DFF, de la BNS, du DFAE et du DFEP¹

BRETTON WOODS – RÉUNION DE LA DÉLÉGATION CHARGÉE
DES CONTACTS EXTÉRIEURS², BERNERHOF, 23 JUIN 1992

Berne, 24 juin 1992

M. le Conseiller fédéral O. Stich qui dirigeait la réunion a tout d'abord informé la Délégation que les entretiens qu'il avait eus avec son collègue autrichien³ au Drei-Länder-Treffen de Sils Maria n'avaient rien apporté de concret.⁴ L'Autriche souhaite demeurer dans le groupe de la Belgique où elle se considère relativement bien traitée, d'autant plus que la Suisse ne pourrait guère lui offrir mieux que ce qu'elle a déjà.⁵ M. Stich a par ailleurs indiqué qu'il avait également rencontré le nouveau ministre français des Finances, M. Sapin, à qui il a demandé si la France serait prête à nous parrainer à nouveau au Conseil d'administration du FMI jusqu'à ce que la réorganisation de celui-ci entre en vigueur en novembre. Cette demande a été acceptée et des instructions en ce sens seront envoyées à l'administrateur français M. Landau, ce qui devrait le faire sortir de sa réserve actuelle.⁶

-
- 1 CH-BAR#E7115A#2000/385#489* (799.2.0). *Ce compte-rendu de la réunion du 23 juin 1992 est rédigé par le Chef de section Philippe Fontana, responsable des institutions financières multilatérales à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP. Le compte-rendu est visiblement rédigé à l'attention du Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Nicolas Imboden, et il est envoyé directement en copie à plusieurs membres de l'OFAEE ainsi qu'à l'Ambassade de Suisse à Washington. En outre, il est diffusé plus largement aux participants de la réunion, comme l'attestent les copies trouvées dans les dossiers de l'Administration fédérale des finances (AFF) du DFF et de la Banque nationale suisse (BNS), cf. respectivement le dossier CH-BAR#E6100C#2003/394#44* (972.19) et CH-ASNB 312.6 Beitrittsgeschichte 1989-1992 (3.1/3012).*
- 2 *Annotation dans le texte original: Cf. Annexe I: Participants à la réunion. Sont notamment présents lors de cette réunion le Conseiller fédéral Otto Stich, Chef du DFF, le Directeur de l'AFF Ulrich Gygi et son Vice-directeur Daniel Kaeser, le Président de la BNS Markus Lusser, l'Ambassadeur Imboden, le Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, le Directeur de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire du DFAE, l'Ambassadeur Fritz Staehelin, le Chef du Service économique et financier du DFAE, le Ministre Alexis Lautenberg et l'Ambassadeur de Suisse à Washington Edouard Brunner. Pour la liste complète des personnes participant à la réunion, cf. le facsimilé dodis.ch/60948, annexe I.*
- 3 *Ferdinand Lacina.*
- 4 *Pour la notice sur ces entretiens, cf. dodis.ch/62037.*
- 5 *Annotation dans le texte original: L'Autriche dispose de l'administrateur-adjoint au FMI et depuis cet automne détiendra l'administrateur en rotation avec la Tchécoslovaquie à la Banque mondiale.*
- 6 *La rencontre a lieu le 19 juin 1992 à Paris. Pour la notice préparatoire de l'AFF au Conseiller fédéral Stich du 19 juin 1992, cf. CH-BAR#E6100C#2003/394#44* (972.19).*



La Délégation a ensuite entendu un bref rapport de M. le Directeur U. Gygi et de M. le Président M. Lusser consacré à la rencontre qu'ils ont eue avant-hier avec l'Under Secretary for International Affairs des États-Unis, Mr. D. C. Mulford (Cf. Annexe II).⁷ À cette occasion, ils ont informé leur partenaire américain des grandes lignes de la stratégie de la Suisse visant à créer une «constituency» avec la Pologne, la Turquie et certaines républiques asiatiques de l'ex-URSS. Mr. Mulford a répété que les États-Unis soutiendraient la revendication de la Suisse de disposer d'une représentation adéquate dans le cadre des institutions de Bretton Woods en demandant qui la Suisse serait prête à remplacer. La Suisse a-t-elle eu des contacts avec les pays du Maghreb? Serions-nous prêts de prendre l'un ou l'autre de ces pays dans notre groupe de vote afin de faire sauter la «constituency» iranienne?⁸ MM. Gygi et Lusser ont répondu qu'ils avaient effectivement entendu des rumeurs sur d'éventuelles intentions de ces pays allant dans ce sens mais qu'ils n'avaient pas pu les vérifier et que la Suisse n'avait pas eu de contacts avec eux jusqu'ici. L'option d'un groupe de vote avec des pays islamiques leur paraissait d'ailleurs moins opportune que de discuter avec la Pologne et la Turquie. Cela d'autant plus que la France qui avait accepté de nous parrainer encore une fois ne verrait pas une telle manœuvre nécessairement d'un bon œil.⁹ D'abord, les pays du Maghreb sont apparemment peu désireux de rejoindre une «constituency» de pays encore moins développés qu'eux (l'Afrique noire) et surtout les Africains auraient peur du poids que prendraient les pays du Maghreb dans leur groupe de vote. De manière générale, MM. Gygi et Lusser ont eu l'impression que Mr. Mulford a pu être convaincu que la Suisse obtiendra un groupe d'une façon ou d'une autre et a été visiblement intéressé par l'argument selon lequel l'attribution d'un siège à la Suisse, le dernier grand créancier devenu membre des institutions de Bretton Woods, permettrait de rétablir l'équilibre au Board, après l'attribution d'un 23^{ème} siège à la Fédération de Russie et l'adhésion d'une vingtaine d'autres débiteurs potentiels.¹⁰

M. l'Ambassadeur E. Brunner a confirmé que la teneur de ces entretiens confirmait les échos qu'il avait eus lui-même lors d'un dîner avec l'administrateur américain au FMI, Mr. Th. C. Dawson: (i) Les États-Unis sont opposés, en principe, à un 24^{ème} siège au FMI, mais on ne peut pas l'exclure absolument; (ii) une option possible pour la Suisse pourrait être de s'attaquer au groupe de vote des Nordiques qui n'a été renforcé que par les pays Baltes; (iii) l'option d'enlever un siège aux Africains est en tout cas exclue car il y a consensus qu'on n'y toucherait pas; (iv) il resterait encore l'option préférée des Américains: que l'Iran s'en aille. Au FMI,

7 Sur la rencontre avec David Mulford, cf. la notice du Directeur de l'AFF Ulrich Gygi du 23 juin 1992, dodis.ch/62605.

8 Ces options sont déjà évoquées par l'Ambassadeur Brunner dans un télex du 11 mars 1992, dodis.ch/62569. Elles sont discutées en détail lors d'une séance précédente de cette délégation, le 15 mai 1992, cf. dodis.ch/62501. Mulford les reformule encore lors de sa rencontre avec le Directeur de l'AFF Gygi et le Président de la BNS Markus Lusser le 22 juin 1992, cf. dodis.ch/62605.

9 Sur le soutien de la France à la candidature suisse, cf. la notice de l'AFF sur l'entretien du Conseiller fédéral Stich et du Président Lusser avec le Ministre français de l'économie et des finances Pierre Bérégoovoy et avec le Gouverneur de la Banque de France Jacques de Larosière du 13 mars 1990, dodis.ch/54924.

10 Cet argument est notamment développé dans le télex du 9 janvier 1992 de l'Ambassadeur Brunner, et dans le rapport du 20 mars 1992 du Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Imboden, cf. respectivement dodis.ch/57940 et dodis.ch/61243.



Le Chef du DFF, le Conseiller fédéral Otto Stich, le Président de la BNS Markus Lusser et la Directrice du FMI Helen Junz (de gauche à droite) lors de la conférence de presse consacrée à l'adhésion de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods, le 24 mars 1992 à Berne, dodis.ch/63356 (CH-SNM LM-179775.A).

l'Iran n'a jamais augmenté sa quote-part, d'où sa faiblesse, ce qui offre une chance à la Suisse de lui ravir son siège. Il existe alors deux possibilités: (i) l'Iran garderait son siège à la Banque ou (ii) l'Iran le perdrait également, au bénéfice, par exemple, de la Suisse.

Le point central de l'ordre du jour a cependant été de discuter de la stratégie à suivre dans les négociations avec la Pologne et la Turquie afin de s'assurer la meilleure représentation possible dans les Conseils d'administration des institutions de Bretton Woods.¹¹

Pour M. le Conseiller fédéral Stich, l'idéal serait bien entendu d'obtenir les deux sièges d'administrateurs au FMI et à la Banque. Selon lui, cependant, il faut être réaliste et l'on pourra s'estimer heureux d'en obtenir un et demi, c'est-à-dire un administrateur en permanence au FMI et un en rotation à la Banque.¹²

M. le Directeur Gygi a insisté, pour sa part, sur le fait qu'aucun pays n'accepterait de participer à un groupe de vote avec la Suisse aux mêmes conditions que

¹¹ Cette stratégie est mise en place par la Délégation chargée des contacts extérieurs lors de la séance du 15 mai 1992, cf. dodis.ch/62501.

¹² Cf. la notice de l'AFF du 11 juin 1992, dodis.ch/60948, annexe.

celles dont il bénéficie déjà présentement. La Pologne a dit oui à condition d'être clairement le numéro deux.¹³ Il sera difficile à la Suisse de prétendre conserver à la fois les administrateurs au FMI et à la Banque alors que la Belgique, qui dispose d'une quote-part plus élevée que la nôtre, se contente d'un administrateur-adjoint en rotation à la Banque. Or le temps presse. Si l'on n'arrive pas à conclure à la mi-juillet, avant les vacances d'été, la Suisse risque de se retrouver sans rien au moment de la réorganisation des Conseils d'administration en septembre. C'est pourquoi M. Ith a préparé une série de scénarios montrant les diverses options existantes en matière de représentation aux Conseils d'administration au FMI et à la Banque mondiale (Cf. Annexe III).¹⁴ Le scénario I serait une «constituency» avec la Pologne, la Turquie et les républiques asiatiques; le scénario II verrait un renforcement de ce groupe de vote par la Roumanie; la version a) serait celle où nous conserverions les deux administrateurs tandis que la version b) serait celle où nous aurions l'administrateur en rotation ou l'administrateur-adjoint en rotation à la Banque mondiale.

M. l'Ambassadeur N. Imboden a tenu à relativiser les craintes des représentants du Département fédéral des finances. Nous nous trouvons en meilleure position qu'ils le pensent. Nous sommes en mesure d'offrir aussi bien à la Pologne qu'à la Turquie une meilleure position que celle dont ils disposent actuellement dans leur groupe de vote respectif. D'ailleurs les deux pays n'ont pas d'alternative s'ils entendent améliorer leur position. Il ne faudrait pas se limiter à leur offrir une meilleure représentation au sein des institutions de Bretton Woods. On peut aussi leur offrir autre chose comme par exemple un debt swap (Pologne).¹⁵ Mais il est vrai que le temps presse. C'est pourquoi, on devrait rapidement les mettre au clair sur le tarif de leur participation dans un groupe de vote dirigé par la Suisse sans céder dès maintenant sur la question des deux administrateurs.

M. le Vice-Directeur D. Kaeser a indiqué qu'un sondage très discret avait été fait avec la Roumanie et qu'il avait obtenu une réponse très prudente de leur part. À cela, M. le Directeur Gygi a ajouté que si les Roumains devaient participer avec la Suisse à un groupe de vote, il serait d'autant plus important de disposer d'une position de retrait.¹⁶

M. le Directeur F. Staehelin a, pour sa part, indiqué qu'il ne sera pas facile de diriger un groupe aussi hétérogène que celui qui est proposé mais que cela était possible à condition que l'on détienne l'administrateur. Mais si l'on doit céder ce poste à la Banque mondiale soit à la Pologne soit à la Turquie, il sera difficile de tenir la promesse qui a été faite à la gauche et aux NGOs et qui s'est concrétisée par l'article 6 dans la Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods.¹⁷ Pourrait-on, à cet égard, imaginer que ce soit la Po-

13 Cf. la notice du Vice-directeur de l'AFF Daniel Kaeser sur la visite d'une délégation de l'AFF et de l'OFAEE en Pologne du 7 avril 1992, dodis.ch/60930.

14 Cf. le facsimilé dodis.ch/60948.

15 À propos d'un debt swap de la Suisse en faveur de la Pologne, cf. le rapport du 6 mai 1992 de la mission de l'OFAEE en Pologne, dodis.ch/61986.

16 Sur les contacts avec la Roumanie, cf. dodis.ch/62724 et dodis.ch/63815.

17 L'article 6 stipule «Pour toute décision ou prise de position concernant les pays en voie de développement, établies dans le cadre des institutions de Bretton Woods, la Suisse s'inspire des principes et des objectifs de sa politique de développement», cf. la Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods du 4 octobre 1991, FF, 1991, III,

logne ou la Turquie qui se charge de défendre notre politique de développement à la Banque? M. le Secrétaire d'État J. Kellenberger a aussi exprimé sa préférence que l'on poursuive l'option maximaliste avant de faire d'éventuelles concessions. À cela, M. le Conseiller fédéral Stich a répliqué que l'on n'a jamais insisté pour avoir absolument l'administrateur à la Banque et qu'il n'avait toujours été question que du FMI. C'est là que l'on doit défendre la position en priorité. D'ailleurs, pour M. le Président Lusser, il ne fait pas de doute que pour un pays industrialisé le FMI est plus important que la Banque mondiale.¹⁸

M. le Directeur Staehelin a ensuite demandé quand on aurait à considérer les options Ib/IIb.¹⁹ M. l'Ambassadeur Imboden a estimé, pour sa part, qu'avec ce que l'on a déjà à offrir le moment n'est pas venu de céder sur notre position maximaliste. Il sera toujours temps, si l'on devait aboutir à une crise dans une quinzaine de jours, de revoir notre position. On pourra, mais alors seulement, considérer que notre siège au FMI a la priorité.

M. l'Ambassadeur Brunner a insisté pour sa part que le scénario II devrait être préféré au premier. C'est une forme de réassurance que de pouvoir compter sur la Roumanie.²⁰ Avec elle, le groupe de vote disposerait d'une quote-part de 3,81% au lieu de seulement 3,37% ou 3,55% et nous serions par conséquent moins vulnérables si l'un des pays devait quitter notre «constituency». Par ailleurs, le fait de prendre un pays à trois différents groupes européens n'affaiblira aucun d'entre eux de manière substantielle et l'équilibre pourra être maintenu. Il existe une différence substantielle entre la quote-part de la Pologne et celle de la Turquie, la première étant au moins le double de la seconde.²¹ Cela justifie un traitement plus favorable de la Pologne. D'un autre côté, la Turquie amènera avec elle les républiques asiatiques, ce qui justifie à son tour un traitement plus favorable que la Roumanie, même si cette dernière a une quote-part légèrement plus élevée au FMI (mais pas à la Banque mondiale).²² La Pologne n'a aucune ambition de faire de la politique de développement car elle n'en a ni les moyens ni les connaissances nécessaires. C'est donc nous qui, par notre administrateur-adjoint, lorsque nous ne disposerons pas d'un administrateur, continuerons de la faire. Il n'y a donc pas trop de risque pour nous. Pourquoi par conséquent ne pas accepter l'idée d'une rotation?

M. le Secrétaire d'État Kellenberger a suggéré, compte tenu des vues divergentes entre les Finances, d'une part, et les autres Départements, d'autre part, et compte

pp. 1543–1544. Sur le débat au Conseil national en lien avec la politique de développement de la Suisse du 17 septembre 1991, cf. DDS 1991, doc. 40, dodis.ch/58258.

18 Sur les objectifs de la Suisse, cf. les documents préparés pour le lancement des rencontres exploratoires en janvier 1990, DDS 1990, doc. 1, dodis.ch/54926, la documentation en annexe de dodis.ch/55769, ainsi que la compilation thématique Adhésion aux institutions de Bretton Woods (1989–1993), dodis.ch/T1721.

19 Pour les différentes compositions de groupe de vote discutées lors de cette séance, cf. le facsimilé dodis.ch/60948, annexes.

20 Les deux scénarios II, A et B, prévoient un groupe de vote dirigé par la Suisse, accompagnée de la Pologne, la Turquie et la Roumanie et de cinq pays de la CEI, cf. le facsimilé dodis.ch/60948, annexes.

21 Respectivement, pour la Pologne, 0,70% au FMI et 0,72% à la BIRD, et 0,44% et 0,48% pour la Turquie.

22 La Roumanie possède une quote-part de 0,54% au FMI et de 0,26% à la BIRD.

tenu du fait que l'OFAEE et la DDA n'avaient pas eu l'occasion de se concerter sur cette question, que la Délégation retourne négocier sur la base des options Ia ou IIa. Il sera toujours temps à son retour de revenir sur la question d'une rotation à la Banque si nécessaire mais alors seulement sur la base de conditions strictes qui devraient être acceptées par les Polonais pour prix d'une telle rotation, à savoir qu'ils devraient alors se plier aux options suisses en matière de politique de développement à la Banque pendant leur mandat d'administrateur. M. l'Ambassadeur Brunner a tenu toutefois à rappeler qu'il fallait agir vite. Car si la Suisse n'était pas en mesure de créer un groupe de vote elle risquerait bien de se retrouver dans la même position que l'Afrique du Sud, c'est-à-dire exclue des Conseils d'administration.²³ Ce serait alors le pire qui puisse nous arriver. La Belgique ne nous a jamais offert de participer à son groupe car elle a peur de nos exigences éventuelles et les Pays-Bas nous offriraient au mieux un «advisor». Nos exigences tout au long des négociations en vue de l'adhésion ne nous ont pas créé que des amis. Il faut donc faire attention.²⁴

Il a été convenu, suivant la suggestion de M. le Secrétaire d'État Kellenberger, au vu de l'opposition de l'OFAEE et de la DDA que la Délégation devant se rendre en Turquie les 24 et 25 juin négocie sur la base d'un mandat maximaliste.²⁵

M. le Conseiller fédéral Stich, passant au point de l'ordre du jour suivant – la lettre de M. le Conseiller fédéral J.-P. Delamuraz²⁶ – a estimé qu'il n'avait pas outrepassé ses compétences mais avait surtout voulu éviter de perdre du temps et décharger le Conseil fédéral de l'obligation d'une question mineure. D'ailleurs, les autres offices concernés avaient eu l'occasion de participer à toutes les missions importantes et qu'il n'avait jamais cherché à faire des choses derrière leur dos.²⁷

Sous divers, M. le Vice-Directeur Kaeser a suggéré à M. le Conseiller fédéral Stich d'envisager des contacts aussi bien avec le Canada qu'avec le Royaume-Uni, deux membres des G7, dans ce dernier cas parce que Londres paraît plutôt «cool» à l'égard de notre revendication de prendre place dans les Conseils d'administration. M. le Ministre A. Lautenberg a, pour sa part, noté que son Département avait reçu des demandes relatives à la «constituency» suisse de la part de certaines républiques asiatiques. Il a été convenu qu'on leur répondrait une fois que les négociations avec la Turquie auront été achevées.²⁸ M. Ith a finalement remarqué

23 *Sur la position de l'Afrique du Sud dans les institutions de Bretton Woods, cf. la notice du Secrétaire d'État Blankart du 14 juillet 1992, dodis.ch/62100.*

24 *À propos de l'attitude de la Belgique, cf. le télex N° 870 de l'Ambassade de Suisse à Washington sur l'entretien entre le Vice-directeur de l'AFF Daniel Kaeser et le Directeur exécutif de la Belgique à la Banque mondiale, Bernard Snoy, du 31 juillet 1992, dodis.ch/62729.*

25 *Pour la discussion du 25 juin 1992 à Istanbul, cf. la notice de l'AFF du 30 juin 1992, dodis.ch/60946.*

26 *Lettre du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, au Conseiller fédéral Stich du 22 juin 1992, dodis.ch/62603.*

27 *La controverse entre les Conseillers fédéraux Delamuraz et Stich porte sur la nomination du représentant de la Suisse auprès des institutions de Bretton Woods, cf. le dossier CH-BAR# E6100C#2003/394#44* (972.19).*

28 *Lors du voyage en Arménie, au Kirghizistan et au Kazakhstan de l'Ambassadeur de Suisse à Moscou, Jean-Pierre Ritter, ses hôtes soulignent leur intérêt pour le groupe de vote de la Suisse, cf. les deux télex du 8 mai 1992, dodis.ch/61147 (Arménie) et du 6 juin 1992, dodis.ch/60853 (Kazakhstan et Kirghizistan).*

que l'on pouvait soit attendre que les États-Unis acceptent la 9^{ème} augmentation des quotes-parts, soit se montrer actif et accepter dès maintenant l'augmentation de notre quote-part. Il a été considéré que cette question était en fait relativement secondaire mais qu'il pouvait être judicieux d'attendre car il n'était pas clair si la question du 3^{ème} amendement de statuts du FMI qui lui est liée et qui n'a pas fait l'objet d'un message au Parlement nécessiterait, en cas d'acceptation par la Suisse avant les États-Unis, une ratification par notre Parlement. Dans le cas, cependant, où nous attendrions passivement que ce 3^{ème} amendement entre en vigueur, ce qui serait le cas s'il était d'abord ratifié par les États-Unis, une ratification par le Parlement suisse ne se révélerait plus nécessaire.²⁹

29 *Sur la 3^{ème} révision des statuts du FMI, cf. le PVCFN^o 1759 du 16 septembre 1992, dodis.ch/60812. Pour la suite des négociations concernant le groupe de vote suisse, cf. DDS 1992, doc. 28, dodis.ch/61195, doc. 31, dodis.ch/60621 et doc. 41, dodis.ch/62733. Pour un aperçu complet, cf. la compilation thématique Adhésion aux institutions de Bretton Woods (1989–1993), dodis.ch/T1721.*