

Éliane Mossé

UNE PRÉSENCE TARDIVE MAIS VIGILANTE :
LA SUISSE ET LES INSTITUTIONS
DE BRETTON WOODS

La Suisse est le pays le plus riche du monde (PIB par an et par tête : 33 000 \$ contre 19 000 environ pour la moyenne des pays de l'Union Européenne et... quelques centaines pour la plupart des pays d'Afrique Sub-saharienne) ; l'un des plus ouverts aussi : près de la moitié de son revenu national provient de ses activités avec l'étranger. La Suisse est une démocratie libérale, qui pratique l'économie de marché. Enfin, on ne peut oublier l'action traditionnelle de ce pays dans le domaine humanitaire, avec la présence sur tous les terrains à risques d'équipes suisses, au premier rang desquelles celles du CICR.

Et pourtant, ce n'est qu'en 1992, soit après quarante cinq ans de réflexion (le problème de l'adhésion a été examiné pour la première fois en 1947 par le Conseil fédéral), que la Suisse a adhéré aux Institutions de Bretton Woods. Mais, bien que tardive, cette adhésion s'est effectuée dans d'excellentes conditions, la Suisse obtenant pratiquement tout ce qu'elle voulait, grâce à une stratégie habile — et grâce, aussi, à l'appui de la France, qui l'a « parrainée » pendant toute la phase de négociation.

Les raisons d'une aussi longue absence

Ainsi que l'on l'indiquait plus haut, la question d'une adhésion de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods a été examinée pour la première fois par le Conseil fédéral (c'est-à-dire, le Gouvernement) en 1947 — et le principe de l'adhésion a été alors rejeté. En effet, si la participation à la BIRD ne posait aucun problème, par contre, l'entrée dans le FMI se heurtait à une forte opposition, la « clause de la monnaie rare » en étant la principale raison : lorsque la monnaie d'un pays était déclarée « rare », les Etats membres dont la monnaie était faible et la balance des paiements déficitaire étaient autorisés à prendre à son égard des mesures restrictives. En tant que pays épargné par la guerre et à monnaie forte, la Suisse risquait de se voir appliquer cette clause...

dont le FMI n'a d'ailleurs jamais fait usage. L'adhésion à la BIRD impliquant une adhésion préalable au FMI, la Suisse décida de rester en dehors de ces institutions. Au cours des années suivantes, le problème de l'adhésion fut à nouveau évoqué à plusieurs reprises au Conseil fédéral, mais, chaque fois, les débats aboutirent à une conclusion négative, pour plusieurs raisons : on alléguait que l'adhésion au FMI risquait de provoquer une internationalisation du Franc suisse, de restreindre l'autonomie de la politique monétaire et entraînerait l'obligation de publier des données confidentielles sur les flux financiers... ce que les milieux bancaires refusaient énergiquement (n'oublions pas que le respect du secret bancaire est inscrit, en Suisse, dans la Constitution).

Toutefois, bien que non membre, la Suisse tissait progressivement un certain nombre de liens avec les institutions de Bretton Woods, comme on l'indiquera plus loin. Mais il fallut attendre le 18 août 1982 pour que le Conseil fédéral se prononce pour la première fois en faveur d'une adhésion, sans toutefois se déterminer sur sa date et ses conditions. En accord avec la Banque Nationale, le Gouvernement était parvenu à la conclusion que l'entrée de la Suisse n'allait nullement à l'encontre des intérêts fondamentaux du pays ; en particulier, elle était compatible avec le principe de neutralité. Mais le rejet massif (75 % des votants) d'une adhésion à l'ONU en mars 1986 laissa craindre une issue semblable lors d'un vote sur l'entrée dans les institutions de Bretton Woods. Le projet fut de nouveau abandonné.

L'histoire s'accélère

A partir de 1989, les événements se précipitent — au rythme suisse, toutefois. Les premiers craquements survenus à l'Est de l'Europe, et l'incertitude croissante sur le devenir du bloc communiste — mais également les progrès enregistrés dans le processus d'intégration européenne — ne sont pas étrangers au souhait du Gouvernement d'intégrer la Suisse dans des institutions internationales.

Lors d'une séance extraordinaire, le 16 mai 1989, le Conseil fédéral confirme la décision de principe prise en 1982. Il charge un groupe de travail interministériel d'élaborer une stratégie en vue de préparer l'adhésion éventuelle de la Suisse. Le 20 décembre de la même année, il prend acte du rapport de ce groupe et donne mandat au Ministre des Finances (M. Otto Stich) et au Président de la Banque Nationale (M. Markus Lusser) de mener des discussions exploratoires avec certains pays membres des institutions de Bretton Woods : il s'agit de savoir si ces pays sont disposés à accorder à la Suisse une quote part adéquate, lui permettant de siéger en permanence dans les conseils d'administration du FMI et de la Banque Mondiale. Sur la base de ces discussions — et, en particulier, avec l'appui de la France qui s'engage à « parrainer » la candidature suisse — le Conseil fédéral décide de présenter ses lettres de candidature pour

l'adhésion aux institutions de Bretton Woods. Il convient de noter que la Suisse n'avance pas en terre inconnue : bien que non membre du Fonds et de la Banque, elle participe à de multiples titres à leurs activités :

— Accords généraux d'emprunt : la Suisse a signé en 1964 un accord d'association aux AGE. Elle obtient un statut d'observateur au groupe des Dix dont elle devient membre à par entière en 1984. Dans ce cadre, ses engagements en faveur du FMI s'élèvent en 1990 à plus de 1 milliard de DTS ;

— facilité d'ajustement structurel renforcée : la Confédération a engagé à la même date 200 millions de DTS par le biais d'un prêt sans intérêt à 10 ans ;

— autres participations financières (deuxième facilité pétrolière du FMI, accords de crédits avec le FMI et la Banque Mondiale, etc...) : 2,4 milliards de DTS sont engagés au début des années quatre-vingt-dix.

Compte tenu de ses importantes contributions financières, la Suisse a obtenu un statut *d'observateur* :

— le Département des Finances prend part, depuis 1977, aux assemblées annuelles du Fonds et de la Banque Mondiale ;

— il participe, deux fois par an, à des consultations avec des représentants du Fonds pour les activités reliées à la facilité d'ajustement structurel ;

— le Département de l'Economie publique assiste au Comité de développement (organe consultatif commun au Fonds et à la Banque Mondiale) ;

— enfin, la Banque Nationale Suisse participe aux séances du Comité intérimaire (organe consultatif du Fonds) depuis 1975.

Par ailleurs, la Suisse constitue un véritable réservoir de capitaux pour les emprunts de la Banque Mondiale qui, de son côté, est le plus gros client étranger de la place financière suisse ; et les exportateurs suisses ne manquent pas de participer activement aux adjudications lors de la fourniture de biens et de services financés par le groupe de la Banque mondiale (en 1991, par exemple, 3 % environ des adjudications de la Banque Mondiale avaient été obtenues par des entreprises helvétiques).

1990-1992 : la course d'obstacles

Le 5 juin 1990, la Suisse dépose officiellement sa candidature aux institutions de Bretton Woods. Un double marathon commence alors, d'une part, à l'extérieur, pour convaincre les dirigeants de ces institutions et les pays membres d'accorder à la Suisse un statut d'administrateur ; d'autre part, à l'intérieur, pour convaincre l'opinion de la nécessité d'une adhésion et pour éviter un vote négatif lors d'un référendum, qui se profile presque inévitablement à l'horizon.

— convaincre à l'extérieur

Le Chef du Département fédéral des Finances et l'un de ses principaux collaborateurs, M. Daniel Kaeser, mènent une intense — et souvent difficile — négociation.

La Suisse espère un instant bénéficier d'un poste d'administrateur nommé (cas des Etats-Unis, de l'Allemagne, du Japon, de la France et du Royaume-Uni) ou d'un poste d'administrateur élu fixe à un seul pays (cas de la Chine). Mais cette demande est immédiatement jugée irrecevable.

La Suisse revendique alors un poste d'administrateur « élu fixe » à la tête d'une circonscription, déclarant ne pouvoir en aucun cas se contenter d'un poste d'« élu tournant » et préférant dans cette hypothèse retirer sa candidature. Les chances d'avoir satisfaction dépendent de plusieurs conditions : obtenir un niveau suffisamment élevé de quotes-parts de DTS ; faire accepter la création d'un vingt-troisième poste d'administrateur ; rassembler un groupe de pays acceptant de participer à une circonscription menée par la Suisse. Or, à la fin de 1990, ces conditions ne paraissent nullement réunies. Et cependant, on le verra, la Suisse réussit, deux ans plus tard, à surmonter tous ces obstacles.

— *convaincre à l'intérieur*

Dans un de ses contes, Isaac Baschevitz Singer relate l'histoire d'un « marieur » professionnel qui tente de convaincre un pauvre petit tailleur juif de donner sa fille en mariage au Tsar. Le tailleur refuse tout d'abord énergiquement : le Tsar est un ennemi de son peuple, il fait brûler des synagogues, il organise des pogroms, etc... Puis, devant l'insistance du marieur, il finit par accepter. Celui-ci quitte la maison du pauvre tailleur et s'exclame : « Ouf ! maintenant, il me reste à convaincre le Tsar... »

L'histoire de l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods relève un peu du même processus : il ne suffisait pas d'obtenir satisfaction auprès des dirigeants des institutions de Bretton Woods et des pays membres, encore fallait-il convaincre le « souverain » du bien fondé de l'adhésion.

Cette adhésion n'était pas soumise à référendum obligatoire (car elle ne remettait pas en cause un article de la Constitution) mais une « votation populaire » devenait nécessaire dès lors que 50 000 signatures seraient réunies. Or, il est apparu, dès l'annonce officielle de la candidature (entérinée en septembre 1991 par les deux chambres à une forte majorité) que ceux qui s'opposaient à l'adhésion allaient mener campagne pour l'organisation de ce référendum.

Les « pour », les « contre »

Deux courants s'opposaient à l'adhésion pour des raisons très différentes : un courant de gauche regroupant des mouvements écologistes, tiers mondistes et une majorité du parti socialiste (menée par le député Jean ZIEGLER, connu pour ses prises de position contre l'argent sale et la corruption en Suisse) ; un courant de droite qui réunissait les isolationnistes partisans du « modèle suisse » — comme le parti des automobilistes — et une partie du centre (par exemple,

un courant de l'Union Démocratique du Centre menée par le député populiste Christoph Blocher).

Citons quelques uns des arguments des uns et des autres :

« L'accumulation démesurée de dettes qui sont en fait payée depuis longtemps pousse le tiers monde au bord du gouffre. Il en résulte un appauvrissement de larges couches de la population, qui touche plus particulièrement les femmes, des conflits sanglants et la destruction de l'environnement (notamment des forêts). D'après les chiffres de l'UNICEF, 500 000 enfants meurent chaque année dans les pays du tiers monde à cause de cette politique d'endettement. Dans cet ordre économique qui, tant au Sud qu'au Nord, est fondé sur les besoins des riches, le FMI joue dans l'intérêt des créanciers le rôle d'une autorité de poursuite internationale. Depuis 1982, sous la pression du FMI, le service de la dette assuré par les pays du tiers monde a excédé de 418 milliards de dollars des nouveaux crédits dont ils ont bénéficié. Il s'agit là d'une aide au développement que les pauvres accordent aux riches... »

[extrait du texte publié par le « Comité référendaire » regroupant des organisations de gauche.]

« Pourquoi une affaire telle que l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, pour laquelle 10 milliards de francs de notre patrimoine national doivent être versés ou engagés, passe-t-elle si rapidement au Parlement ? [Sic : neuf ans se sont écoulés entre la position en faveur de l'adhésion prise par le Conseil fédéral et le vote du Parlement.] « Pourquoi les autorités fédérales ne tiennent-elles aucun compte de la volonté d'épargne du peuple... La seule raison de l'adhésion est que la Suisse « doit aussi en faire partie ». Pourtant, l'aide au développement dispensée par les institutions de Bretton Woods n'a rien apporté au tiers monde ; au contraire, elle a accablé les pays en développement d'une énorme dette de quelque 1 300 milliards de dollars. Les 10 milliards prévus ne pourraient qu'alimenter un système dans lequel les pays en développement contractent des dettes pour en rembourser d'autres ».

[extraits du texte publié par le « Comité référendaire » regroupant des organisations de droite.]

Expliquer, convaincre

Face à ces divers arguments, le Conseil fédéral décida de mener une intense action pédagogique, sous forme d'une conférence de presse réunissant (fait exceptionnel) le Président du gouvernement, plusieurs Ministres et le Gouverneur de la Banque Nationale, mais également en publiant divers documents visant à éclairer l'opinion. Les arguments développés s'articulaient autour de plusieurs thèmes :

— oui, les institutions de Bretton Woods ont commis des erreurs mais elles sont soucieuses d'en tirer des enseignements ; de plus, ce n'est qu'en étant

membre que la Suisse pourra, de l'intérieur, peser sur la stratégie, en particulier en l'infléchissant dans un sens social et environnemental (réponse à la gauche).

— le coût de l'adhésion est minime : la charge pour le budget de la Confédération sera de 432,8 millions de FS étalés sur cinq ans, soit 13,30 FS par tête et par an ! (réponse à la droite) ;

— l'économie suisse ne peut que profiter de l'adhésion : sa balance commerciale est fortement excédentaire avec les pays en développement ; les exportateurs suisses bénéficieront plus encore que par le passé des appels d'offre de la Banque Mondiale ; économie très ouverte sur l'extérieur, la Suisse est tributaire du bon fonctionnement du système monétaire international ; enfin, la transition encore incertaine des pays de l'ex bloc communiste vers une économie de marché renforce la nécessité d'une coopération au niveau mondial (arguments visant à convaincre l'ensemble du corps électoral).

La dernière ligne droite

Après diverses hésitations quant à la date du référendum, le Conseil fédéral préférant, dans un premier temps, un vote intervenant après celui sur l'adhésion à l'espace économique européen, prévu pour le 6 décembre 1992, afin de profiter d'un dynamique positive — on s'attendait alors à un « oui » à l'EEE — et d'avoir le temps d'exercer une action pédagogique dans la population, il fut finalement décidé de hâter le processus : le référendum aurait lieu le 17 mai. En effet, diverses menaces se profilaient, dont la moindre n'était pas l'entrée de l'ex URSS dans les institutions de Bretton Woods, qui entraînerait la création d'un vingt-troisième poste d'administrateur à son profit.

A la surprise de beaucoup d'observateurs, qui avaient pronostiqué une victoire du « non », le « oui » l'emporta avec une confortable majorité (56 % des votants). L'analyse du vote montre que les Cantons romands s'étaient prononcé à une forte majorité en faveur de l'adhésion, alors que les votes négatifs l'emportaient dans les Cantons « primitifs » alémaniques à majorité rurale. Ainsi, « Bâle Ville » avait voté « oui » à 62 % et « Bâle Campagne » « non » à 61 %. Les petits Cantons centraux (Schwytz, Uri, Schaffhouse, Appenzell...) avaient majoritairement voté « non » alors que dans le Canton de Genève, les « oui » l'emportaient par 72 % des voix.

Au vu des résultats, le Conseil fédéral exprima sa satisfaction en soulignant que la Suisse avait désormais voix au chapitre et que sa participation aux institutions de Bretton Woods ne serait plus seulement financière. Il indiqua aussi que ce vote laissait présager une issue favorable lors du scrutin d'adhésion à l'Espace Economique Européen qui devait avoir lieu le 6 décembre : légère erreur de pronostic...

Restait, pour la Suisse, à obtenir ce qu'elle souhaitait : une quote-part suffisante de DTS pour occuper un statut d'administrateur et constituer une

circonscription. Entre temps, le principe de la création d'un vingt-troisième siège avait été admis, mais au profit de la Fédération de Russie. Or, tant les instances dirigeantes des institutions de Bretton Woods que beaucoup de pays membres n'étaient guère favorables à la création d'un vingt-quatrième siège, qui plus est au profit d'un pays européen, l'Europe étant déjà, en particulier aux yeux des Américains, sur-représentée dans les conseils du Fonds et de la Banque.

L'épineux problème des quotes-parts

Le montant des quotes-parts détermine le pourcentage des voix lors des votes qui interviennent lors des conseils d'administration.

Le calcul des quotes-parts par les experts du FMI s'effectue selon des formules qui ont évolué depuis cinquante ans mais qui, fondamentalement, reposent sur un certain nombre de critères dont les principaux sont : le niveau du PIB, le montant des réserves en or et devises et la position de la balance courante. Sur la base de ces critères, les experts du Fonds attribuaient à la Suisse une quote-part de 1,45 milliard de DTS. Les experts suisses, de leur côté, estimant en particulier que l'importance de la place financière suisse dans le monde devait être prise en compte, avançaient une évaluation de 1,8 milliard de DTS. On ne décrira pas ici les querelles d'experts provoquées par ces évaluations, non plus que la levée de boucliers que la demande suisse a entraînée, venant de pays disposant d'une quote part inférieure (comme l'Espagne) ou de pays craignant d'être marginalisés par les exigences suisses (comme l'Autriche ou les pays de l'Europe du Nord). On retiendra seulement que l'arbitrage final (1,7 milliard de DTS) a été proche de la position de départ des Suisses.

Entrer... mais avec qui ?

Dès que le résultat du référendum avait été connu, le haut fonctionnaire suisse en charge du dossier au Département fédéral des Finances, M. Daniel Kaeser, avait pris son bâton de pèlerin pour prospecter les nouvelles Républiques d'Asie de l'ex URSS. Au terme de son périple, il avait pu convaincre l'Azerbaïdjan, l'Ouzbékistan, la Kirghizie et le Tadjikistan de se joindre à la Suisse — qui prendrait à sa charge la contribution — modeste — de ces pays aux institutions de Bretton Woods. Il avait par ailleurs réussi à « débaucher » la Pologne — qui faisait partie de la circonscription menée par l'Italie — en lui assurant une place de suppléant dans la future circonscription suisse (place que l'Italie ne lui avait jamais accordée).

Cette stratégie s'est révélée extrêmement habile : il devenait beaucoup plus facile de lever les réticences américaines face à la création d'un nouveau siège

d'administrateur européen, compte tenu de la connotation asiatique de la circonscription suisse ; et Lech Walesa, au cours d'une tournée triomphale aux Etats-Unis avait, semble-t-il, achevé de convaincre les Américains du bien fondé de la demande suisse.

Dans la nuit du 22 au 23 septembre 1992, le Conseil des Gouverneurs du FMI et de la Banque Mondiale décidait de porter de 22 à 24 le nombre des sièges aux Conseils d'administration du FMI et de la Banque Mondiale — ces nouveaux sièges revenant à la Fédération de Russie et à la Suisse. La Suisse avait donc pleinement atteint son but.

Deux ans après cette « victoire » — saluée alors comme telle par une très grande partie de la presse helvétique — l'expérience paraît réussie. Si l'on ironise encore un peu sur le groupe hétéroclite des pays conduits par la Suisse où, entre-temps, le Turkménistan a remplacé le Tadjikistan, (on a parlé de l'« Helvetistan »), aucune voix ne s'est élevée, par exemple, contre l'augmentation des quotes-parts intervenues depuis l'adhésion de la Suisse, aucune allusion n'a plus été faite au « coût exorbitant » de la participation aux institutions de Bretton Woods. Et les administrateurs suisses (Daniel Kaeser au FMI, Jean-Daniel Gerber à la Banque Mondiale) estiment que l'influence de la Suisse est réelle, en particulier en ce qui concerne la stratégie du développement. Les lignes de cette stratégie sont clairement définies dans la politique de coopération menée par le gouvernement : stricte conditionnalité de l'aide en fonction d'objectifs prioritaires (lutte contre la pauvreté, établissement d'institutions démocratiques, protection de l'environnement, etc...) ; mais également, suivi rigoureux des actions entreprises afin de s'assurer que l'aide a bien répondu aux objectifs et que l'on n'a pas assisté à des dérapages. Il semble que les administrateurs suisses appliquent fidèlement ces lignes directrices dans le cadre de la Banque Mondiale et du FMI. Qui pourrait le leur reprocher ?