

**La Suisse au sein des institutions de Bretton Woods:
bilan intermédiaire**

**Rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration
à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats**

du 6 juin 2003

L'essentiel en bref

La Suisse est membre des institutions de Bretton Woods depuis 1992. Etant à la tête d'un groupe de vote, elle dispose d'un siège au sein des conseils d'administration du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. La présente étude a pour but de dresser un bilan intermédiaire onze ans après l'adhésion de la Suisse à ces deux institutions. Elle comprend cinq parties:

- 1. Objectifs et intérêts de la Suisse en tant que pays membre des institutions de Bretton Woods;*
- 2. acteurs de l'administration fédérale et de la Banque nationale suisse (BNS), répartition des compétences et coordination;*
- 3. influence exercée par les acteurs non étatiques;*
- 4. possibilités d'influence et de participation de la Suisse au sein des différents organes des institutions de Bretton Woods et*
- 5. avantages que tire la Suisse de son statut de pays membre.*

Les résultats de cette étude sont basés sur des entretiens menés avec des experts, des analyses de documents, des études de cas et autres méthodes propres aux sciences politiques. Les questions des ch. 2 à 4 ont été traitées dans le cadre d'un mandat d'experts (Prof. Cédric Dupont, Prof. Pascal Sciarini), l'OPCA se penchant sur les aspects 1 et 5.

L'évaluation des bases légales a montré que peu d'objectifs substantiels concrets liés au statut de pays membre de la Suisse sont formulés dans les lois, ordonnances et arrêtés fédéraux. Ainsi, la concrétisation et la phase opérationnelle sont implicitement et en grandes parties transférées vers la phase de mise en œuvre et déléguées aux services administratifs compétents. Le message concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods précise qu'au sein des organes du FMI, la Confédération helvétique poursuit principalement des objectifs en matière de législation, de politique monétaire et de politique de développement. En adéquation avec la répartition des tâches au sein des deux institutions, l'accent est mis, pour la Banque mondiale, sur d'autres objectifs, la politique de développement à savoir les objectifs sociaux et environnementaux y occupant une place prépondérante. Des objectifs explicites en matière de politique monétaire font en revanche défaut.

La répartition des compétences et des responsabilités est traitée de manière très sommaire dans les bases légales. Pour les domaines de compétences relatifs au FMI, les acteurs principaux sont, outre le bureau du représentant permanent de la Suisse à Washington, le Département fédéral des finances (DFF), en particulier l'Administration fédérale des finances (AFF), et la BNS. Une convention passée entre le DFF et la BNS dès l'année de l'adhésion a permis un partage des compétences clair pour l'essentiel. Outre les instruments de coordination usuels (consultations des offices, co-rapports, etc.), une procédure informelle de coordination a été adoptée par les principaux acteurs responsables des activités liées au FMI. Concernant la Banque mondiale, la répartition des compétences entre les deux principaux

services concernés – la DDC et le seco – n'a pas fait l'objet d'une définition précise en 1992, ce qui a donné lieu, par la suite, à des conflits. Cette répartition des compétences a été réglementée de manière plus précise à la fin des années nonante, dans le cadre des réformes de l'administration. Toutefois, étant donné que des zones d'ombre subsistent et que la DDC et le seco ne partagent pas les mêmes vues concernant la coopération au développement, des potentiels de conflit demeurent entre les services compétents dans le domaine de la Banque mondiale. Enfin, la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) participe, en tant qu'acteur de second plan, à la politique de la Suisse relative aux institutions de Bretton Woods. Elle n'est que peu associée à cette politique, d'une part parce qu'elle dispose de peu de ressources en personnel, d'autre part parce qu'elle est souvent consultée au dernier moment.

Dans l'optique d'une prise en compte de l'imbrication croissante des activités du FMI avec celles de la Banque mondiale et de l'optimisation de la collaboration, de la coordination et de la répartition des compétences entre les différents acteurs de l'administration, les personnes interrogées ont émis différentes propositions, dont une définition claire du règlement dans la loi et/ou dans une ordonnance ou la création d'un Bureau interdépartemental chargé des activités liées aux institutions de Bretton Woods.

L'analyse du réseau suisse des acteurs étatiques et non étatiques chargés des activités liées aux institutions de Bretton Woods a fait apparaître une forte concentration du pouvoir au niveau de l'administration ainsi qu'une séparation claire entre les deux groupes. Les acteurs non étatiques jouent un rôle de second plan. Cette situation est expliquée, d'une part par le fait que des conditions favorables existent pour une prise d'influence, mais ne sont pas suffisamment exploitées par tous les acteurs non étatiques, d'autre part par le manque de transparence du côté de l'administration ainsi que la quantité et la qualité insuffisantes des informations transmises.

Le principal canal d'influence de la Confédération est le siège qu'elle occupe au sein des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale, composés chacun de 24 représentants permanents. Le principal instrument utilisé au sein des ces organes sont les prises de position écrites et orales, qui expriment la position de la Suisse ou celle de son groupe de vote. Dans leur étude, Dupont/Sciarini citent plusieurs facteurs pouvant contribuer au succès de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods: préparation de prises de position claires et crédibles, expérience de longue date concernant des sujets spécifiques et appropriation de ces sujets suffisamment tôt, capacité à former des alliances, sans oublier une étroite collaboration avec l'administration des deux institutions. Le manque de succès est expliqué par l'incapacité à former des alliances et par la défense de positions auxquelles n'adhèrent pas les «grandes puissances». Une amélioration de la qualité et une augmentation de la quantité des positions défendues durant les séances du conseil d'administration ainsi qu'un engagement accru au sein des administrations du FMI et de la Banque mondiale peuvent contribuer à renforcer l'influence de la Suisse. Au final, toutefois, le succès d'une position suisse dépend de la «Realpolitik».

Les avantages que tire la Suisse de son statut de pays membre des institutions de Bretton Woods sont multidimensionnels. Ils sont perçus avant tout en termes de possibilités d'influence et de participation, de communication, de gain en renommée et, partant, de meilleure image ainsi que sur le plan de la contribution de la politique étrangère suisse à la solidarité internationale. La Suisse profite en outre des biens publics générés et mis à disposition par les institutions de Bretton Woods, tout en apportant sa contribution dans ce domaine. Enfin, le statut de pays membre présente des avantages pour les milieux économiques et scientifiques, notamment dans les domaines de la collaboration, du transfert de connaissances et d'informations ainsi qu'en matière de mandats. Aucun inconvénient notoire n'est indiqué par les personnes interrogées.

Rapport

Introduction

Situation initiale et mandat

En mai 1992, la Suisse a fait son entrée au sein des institutions de Bretton Woods suite à une votation populaire. Les institutions de Bretton Woods comprennent, d'une part le Fonds monétaire international (FMI), chargé de la politique monétaire internationale, d'autre part le Groupe de la Banque mondiale¹ (ou Banque mondiale), responsable de l'aide au développement. Créées en 1944/45 par 38 États avec pour objectif immédiat la reconstruction des économies dévastées par la Seconde Guerre mondiale, ces deux institutions ont pour mission de soutenir les pays pauvres en capitaux et d'instaurer un système monétaire et financier international stable. Aujourd'hui, plus de 180 pays sont membres des institutions de Bretton Woods.

Les objectifs du Fonds monétaire visent la stabilité des systèmes monétaires grâce à la promotion de la coopération monétaire internationale. Le FMI entend par ailleurs faciliter le développement équilibré du commerce international et aider à établir un système multilatéral de paiement. Pour réaliser ces objectifs, il octroie des crédits aux pays membres confrontés à un déséquilibre de leur balance des paiements; il surveille et conseille les pays membres en matière de politiques monétaire, économique et financière (consultations au titre de l'art. IV) et il soutient l'économie mondiale en formulant des recommandations en vue d'améliorer la coopération sur le plan de la politique économique.²

Les objectifs premiers de la Banque mondiale visent la lutte contre la pauvreté et l'augmentation du niveau de vie dans les pays en développement. Elle est l'une des principales institutions d'aide financière au développement et apporte, dans ce cadre, son soutien aux pays en développement sous forme d'allocation de prêts. Les institutions de la Banque mondiale mobilisent des moyens financiers en vue de favoriser, dans les pays en développement et dans les pays émergents, les investissements productifs et donc le développement économique ainsi que de combattre la pauvreté. Elle est en outre une banque de savoir qui traite les données relatives à la coopération internationale au développement et les partage avec les autres acteurs.³

Lors de son adhésion aux institutions de Bretton Woods, la Suisse s'est vue attribuer la direction d'un groupe de vote, obtenant ainsi un siège sur les 24 sièges composant chaque conseil d'administration des deux organisations.⁴ Ce groupe a un poids électoral d'environ 2,88 % au sein du FMI, celui de la Suisse représentant à lui seul 1,62 %. L'engagement financier de la Suisse, dans le cadre des souscriptions ordi-

¹ Le présent rapport utilise toujours l'expression Banque mondiale pour évoquer le Groupe de la Banque mondiale, soit: la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale de développement (AID), la Société financière internationale (SFI), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Sur le plan formel, seules la BIRD et l'AID font partie de la Banque mondiale.

² Voir sur Internet le site www.imf.org.

³ Voir sur Internet le site www.worldbank.org.

⁴ Les membres du groupe de vote suisse sont l'Azerbaïdjan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, la Pologne, le Tadjikistan, le Turkménistan et, depuis 2000, la Yougoslavie.

naires, s'élève à 4,6 milliards de dollars US pour le FMI (juillet 2002) et à 4,5 milliards de dollars US pour la Banque mondiale (mai 2001). Ces montants n'ont été versés qu'en partie. S'y ajoutent des contributions supplémentaires telles que le cofinancement de projets de la Banque mondiale et le financement de fonds spéciaux du FMI. Concrètement, sur la période située entre 1992 et 2001, l'engagement financier de la Confédération s'est élevé à 0,117 milliard de francs pour le FMI et à 1,57 milliard de francs pour la Banque mondiale.⁵

Plus de dix ans après l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, le temps est venu de dresser un premier bilan sur l'engagement helvétique, important sur le plan tant politique que financier. La question est de savoir comment la Suisse tire des avantages de son adhésion aux institutions de Bretton Woods pour mettre en œuvre ses objectifs et ses intérêts de politique extérieure, d'économie extérieure et de développement. Dans ce contexte, la sous-commission DFF/DFE de la commission de gestion (CdG) du Conseil des Etats a confié, le 28 août 2002, à l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) un mandat d'évaluation. Il ne s'agissait pas d'étudier les institutions de Bretton Woods elles-mêmes ni leur politique, mais uniquement les questions concernant le statut de membre des institutions de la Suisse.

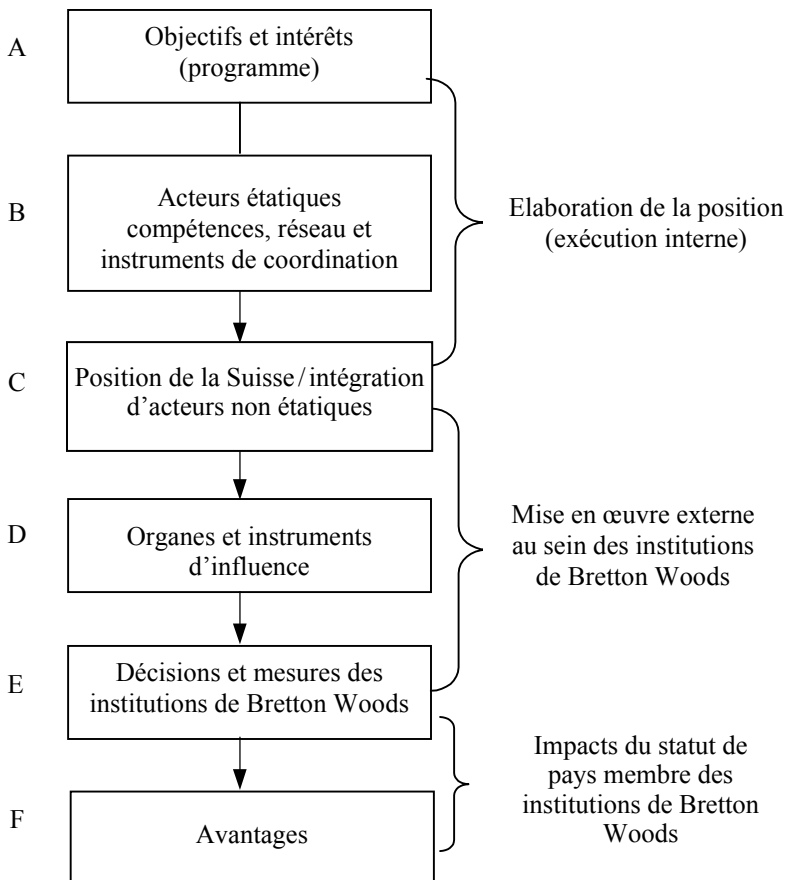
Modèle causal, problématique et structure du rapport

La logique de la problématique et les questions de l'étude entrant dans le cadre de l'évaluation découlent d'un modèle causal relatif au statut de la Suisse de pays membre des institutions de Bretton Woods. Ce modèle causal est représenté dans le schéma 1. Il s'agit dans un premier temps de décrire brièvement ce modèle, qui sert de base pour la représentation des questions de l'étude.

⁵ Source: DFAE, Division politique III. Ces chiffres ne comprennent pas la souscription versée lors de l'adhésion au FMI (quote-part pour les droits de tirages spéciaux). La BNS est tenue de garantir la quote-part des droits de tirages spéciaux, sachant qu'il s'agit d'un échange de réserves monétaires.
Les totaux sont à considérer sous la réserve émise dans le rapport de la CdG du Conseil des Etats intitulé «La Suisse comme membre des institutions de Bretton Woods» (section 2.5.1 «les coûts du statut de membre»).

Modèle causal sur le statut de la Suisse de pays membre des institutions de Bretton Woods

Schéma 1



Le modèle représente la mise en œuvre et les impacts du statut de pays membre des institutions de Bretton Woods sous une forme très simplifiée. Il donne la priorité au mécanisme d'impact central relevant de la législation correspondante. En outre, il conçoit la mise en œuvre du statut de pays membre comme un processus se réalisant étape par étape, lequel se manifeste au travers de résultats intermédiaires et de résultats finaux. Ces résultats, présentés sous forme de petits encadrés, peuvent être observés. Chacun d'entre eux constituant un objet susceptible d'être évalué, ils servent de base aux questions de l'étude.

Le programme d'adhésion aux institutions de Bretton Woods constitue le point de départ. Il s'agit des bases légales existantes, en l'occurrence la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 4 octobre

1991.⁶ A ce niveau surgissent des questions sur le contenu et la cohérence des objectifs poursuivis par la Suisse en qualité de membre des institutions de Bretton Woods au regard de la concrétisation de ces objectifs.

Les deux premières étapes de mise en œuvre du programme portent sur la mise sur pied d'un réseau réunissant les services compétents, lequel réseau a pour mission d'élaborer, en recourant aux instruments de coordination adéquats, des positions communes de la politique suisse au sein des institutions de Bretton Woods (résultats intermédiaires B et C). Il s'agit de savoir qui a joué quel rôle lors de la formulation de ces positions et quels instruments de coordination ont été utilisés pour cela (B). L'échelon suivant du processus d'impact soulève des questions sur le contenu des positions et leur élaboration (C).

Lors de l'étape de mise en œuvre suivante, la Suisse s'emploie à défendre sa position au sein du FMI et de la Banque mondiale. A l'instar de la phase d'exécution interne, il s'agit de mettre sur pied les réseaux nécessaires et de développer les instruments servant à une représentation efficace et à la communication de la position suisse (résultat intermédiaire D). L'évaluation porte par conséquent sur la nature des réseaux mis en place et sur les instruments (d'influence) employés.

Le résultat intermédiaire pertinent suivant correspond aux décisions des institutions de Bretton Woods, en particulier aux décisions des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale (résultat intermédiaire E). L'influence exercée par la Suisse sur ces décisions représentant l'un des principaux impacts que la Suisse attend de son statut de pays membre, l'évaluation s'attache à définir, dans le cadre d'études de cas, l'ampleur de l'influence suisse. Sur cette base, des éléments de réponse peuvent être apportés, d'une part à la question de l'efficacité du réseau et des instruments utilisés, d'autre part à celle de l'influence de facteurs externes, en particulier institutionnels. La question de l'influence de la Suisse ayant récemment fait l'objet d'une étude par le PNR, elle n'est pas au cœur de la présente analyse.⁷

L'influence exercée par la Suisse sur les institutions de Bretton Woods n'est pas une fin en soi; elle est bien plus au service des intérêts supérieurs de la Suisse en matière de politique étrangère, d'économie extérieure et de développement (résultat F). C'est pourquoi, à ce niveau, l'évaluation porte sur les avantages que tire la Suisse de son statut de membre des institutions de Bretton Woods au regard des intérêts cités plus haut. Ce faisant, il faut aussi tenir compte d'éventuels effets (positifs et négatifs) du statut de membre au sein des institutions de Bretton Woods.

Le tableau 1 récapitule les objets et questions de l'étude menée dans le cadre de l'évaluation, conformément au modèle causal. Le présent rapport reprend au début de chaque chapitre les questions posées. Par ailleurs, le tableau donne des indications sur la structure du rapport.

⁶ RS 979.1

⁷ Voir Schmidtschen, Susanne 2001: Die Beziehung der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen. Annäherung, Integration und Behauptung. Schlussbericht im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 42, Zurich.

Objets de l'étude	Questions de l'étude
Objectifs et intérêts (chapitre 1)	A. <i>Quels objectifs la Suisse poursuit-elle et quels sont ses intérêts en tant que membre des institutions de Bretton Woods?</i>
Acteurs étatiques, compétences et instruments de coordination (chapitre 2)	B. <i>Comment les consignes des autorités en matière de compétences sont-elles structurées? Quelles sont les compétences des différents services et quels instruments sont utilisés dans le cadre de la coordination interne?</i>
Position de la Suisse/ intégration d'acteurs non étatiques (chapitre 3)	C. <i>Quelle position la Suisse a-t-elle formulée pour les négociations au sein des institutions de Bretton Woods? Comment les acteurs non étatiques sont-ils intégrés lors de l'élaboration de la position? Le contenu des positions de la Suisse n'est abordé concrètement que dans les études de cas (chapitre 4).</i>
Canaux et instruments d'influence (chapitre 4.1)	D. <i>De quels instruments la Suisse dispose-t-elle pour exercer une influence au sein des institutions de Bretton Woods? A quels instruments a-t-elle recouru et dans quel cadre / au sein de quels organes?</i>
Décisions et mesures des institutions de Bretton Woods (chapitre 4.2)	E. <i>Quel est le degré d'efficacité des instruments et des stratégies d'exécution mis en œuvre par la Suisse dans le cadre de son statut de membre des institutions de Bretton Woods?</i>
Avantages tirés du statut de membre (chapitre 5)	F. <i>Quels avantages la Suisse tire-t-elle de son statut de membre des institutions de Bretton Woods?</i>

Les conclusions des ch. 1 à 5 sont exposées au ch. 6.

Démarche et méthodes

Le présent rapport est fondé sur une collaboration de l'OPCA avec l'Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI) de l'Université de Genève et avec l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) à Chavannes-près-Renens. L'OPCA a confié aux professeurs Cédric Dupont de l'IUHEI et Pascal Sciarini de l'IDHEAP un mandat d'expertise portant sur les réponses aux questions B à E. Afin d'évaluer les acteurs étatiques, les compétences et les instruments de coordination en matière de politique relative aux institutions de Bretton Woods, les experts ont analysé des documents y afférents et recueilli des informations au moyen d'entretiens. Concernant l'influence de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods, trois études de cas ont été élaborées. Sur la base de 20 entretiens, les experts

ont effectué une analyse des données relevées et recouru à des outils de l'analyse de réseaux. Les entretiens ont été réalisés avec des représentants des principaux services concernés de l'administration fédérale et de la Banque nationale suisse (BNS) ainsi qu'avec des acteurs non étatiques (groupes d'intérêt, partis politiques). De plus amples détails sur les méthodes utilisées figurent en introduction et dans chacun des chapitres du rapport d'expertise. Ce dernier constitue, en tant que volume à part, l'annexe au présent rapport.⁸ Les résultats de l'étude réalisée par les experts sont repris dans les ch. 2 à 4 sous forme de synthèse.

De son côté, l'OPCA a répondu aux questions A et F. Pour cela, il s'est appuyé, pour la partie A, sur une analyse des documents pertinents et il a réalisé, concernant la question des avantages que tire la Suisse de son statut de membre des institutions de Bretton Woods, une enquête auprès de 31 personnes provenant de l'administration, de l'économie, des sciences, d'organisations non gouvernementale (ONG) et de l'étranger. Les questions concernant la partie F ont également été posées dans le cadre des entretiens réalisés par les experts.⁹ Le ch. 5 traite de manière plus détaillée de la démarche et des méthodes.

La présente évaluation n'aborde pas les relations de la Suisse avec les institutions de Bretton Woods avant son adhésion.¹⁰ De la même manière, l'organisation, les missions et les structures des institutions de Bretton Woods ne peuvent être présentées dans le présent rapport de manière détaillée.¹¹

1 Objectifs et intérêts de la Suisse en tant que pays membre des institutions de Bretton Woods

Questions A

Quels objectifs la Suisse poursuit-elle et quels sont ses intérêts en tant que membre des institutions de Bretton Woods? Quelles bases légales définissent ces objectifs et ces intérêts? Ces objectifs sont-ils cohérents en soi et au regard de la politique étrangère de la Suisse dans son ensemble?

Les objectifs de la Suisse dans le cadre de son statut de membre des institutions de Bretton Woods constituent l'objet principal de ce chapitre. Il ne s'agit pas, cependant, de relever les objectifs et intérêts que défendent les services chargés de la mise

⁸ Dupont, Cédric / Pascal Sciarini / Denis Knubel / Steve Donzé 2003: La Suisse dans les institutions de Bretton Woods: évaluation du statut de membre (acteurs, compétences, influence). Rapport d'expertise à l'intention de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration. 7 mai 2003.

⁹ Voir annexe 1 (Liste des personnes interrogées) et annexe 4 du rapport d'expertise.

¹⁰ Nous souhaitons toutefois mentionner une étude traitant la période antérieure à l'adhésion. Voir Dupont, Cédric/Alexandre Swoboda 2000: Engagements institutionnels internationaux et processus politiques internes: l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Berne: FNS, NFP Synthesis 46.

Voir également le message concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 15 mai 1991, FF 1991 II 1160 ss, 1192 ss et 1200 ss.

¹¹ L'ouvrage suivant propose une introduction aux mécanismes des institutions de Bretton Woods et à l'adhésion de la Suisse: Cottier, Thomas/Manfred Wagner: Grundzüge der Weltwirtschaftsordnung. In: Müller, Jörg Paul/Luzius Wildhaber 2001: Praxis des Völkerrechts. 3^e édition, Berne, p. 941–958.

en œuvre du statut de pays membre, mais de définir la politique que ces services devraient suivre *conformément aux bases légales*. Il s'agit, concrètement, de répondre aux questions suivantes:

- Quelles bases légales définissent les objectifs et les intérêts? Cette question nécessite une délimitation des bases pertinentes, contraignantes sur le plan légal, lesquelles constituent le noyau du programme politique d'adhésion aux institutions de Bretton Woods (ch. 1.1).
- Quels objectifs sont ancrés dans ces bases légales? Il s'agit là de la question centrale du présent chapitre, à laquelle une réponse est apportée au ch. 1.2. La question de savoir si les objectifs au sein des institutions de Bretton Woods sont cohérents avec la politique étrangère de la Suisse est également soulevée. Puis, une digression est faite sur la concrétisation des objectifs dans la phase d'exécution. Enfin, les dispositions institutionnelles et leur exécution sont abordées.

1.1 Bases légales

Dans un premier temps, l'OPCA a identifié les bases légales qui constituent le noyau du programme politique d'adhésion aux institutions de Bretton Woods. Il n'existe aucun critère de portée générale pour la délimitation de décrets pertinents relevant ou non du programme d'adhésion aux institutions de Bretton Woods. Toutefois, en raison du principe de légalité et sur le plan de l'analyse politique, il convient de considérer des lois adoptées par le *Parlement* et des dispositions décrétées par le *Conseil fédéral* comme constitutives du programme et des objectifs d'adhésion aux institutions de Bretton Woods. En revanche, des documents et des arrêtés relevant d'un échelon inférieur (départements, offices, etc.) et des décisions du Conseil fédéral exigées par les départements sont traités dans la présente évaluation uniquement comme la concrétisation du programme durant la phase d'exécution, et non comme partie intégrante du programme proprement dit. Si l'on prend ce critère pour point de départ, on obtient la liste suivante *de bases du programme pertinentes*:

Bases légales traitées par le Parlement:

- Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 4 octobre 1991, état au 26 novembre 2002 (RS 979.1).
- Message concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 15 mai 1991 (FF 1991 II 1121).
- Message sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 7 décembre 1998 (FF 1999 II 1575).
- Loi fédérale sur les mesures économiques extérieures du 25 juin 1982, art. 9 (RS 946.201).

L'OPCA a estimé peu pertinentes, concernant les objectifs s'inscrivant dans le cadre du statut de membre des institutions de Bretton Woods, *les bases légales* relatives à la participation financière de la Suisse dans le cadre du FMI et aux mesures de soutien bilatérales pour des actions internationales de soutien d'autres devises (parti-

cipation de la Suisse aux accords d'emprunt du FMI).¹² Ces bases ne contiennent, concernant les objectifs de la Suisse, aucun aspect allant au-delà des principes cités dans le message et la loi.

Bases légales du programme adoptées par le Conseil fédéral:

- Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères du 29 mars 2000 (Org DFAE; RS 172.211.1).
- Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances du 13 février 2001 (Org DFF; RS 172.215.1).
- Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'économie du 14 juin 1999 (Org DFE; RS 172.216.1).
- Ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.01).

Ces ordonnances du Conseil fédéral réglementent des questions organisationnelles et ont de l'importance concernant l'aménagement des compétences au sein de la politique relative aux institutions de Bretton Woods. Elles sont détaillées au ch. 2.1.

1.2 Objectifs et intérêts de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods

Les objectifs que doit poursuivre la Suisse, conformément aux bases légales susmentionnées, dans le cadre de son statut de membre des institutions de Bretton Woods sont analysés sous deux angles. Selon le modèle causal (schéma 1), il s'agit tout d'abord de traiter les *objectifs* qui visent l'influence exercée par la Suisse sur les programmes et mesures du FMI et de la Banque mondiale (ch. 1.2.1). Ces objectifs ne sont pas une fin en soi, mais sont au service des *intérêts* de la Suisse, lesquels motivent le statut de pays membre (ch. 1.2.2). Le troisième (ch. 1.2.3) contient quelques considérations sur les compétences en phase d'exécution.

1.2.1 Objectifs concernant l'influence de la Suisse sur la politique des institutions de Bretton Woods

La loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods formule de manière très générale les objectifs de l'adhésion. L'unique exigence porte sur les prises de position et les décisions relatives aux pays en développement, pour lesquelles la position suisse au sein du FMI et de la Banque mondiale doit prendre en compte les principes et objectifs de la politique de développement de la Suisse (art. 6). Il est fait ici référence à la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976, laquelle met l'accent sur le concept de solidarité qui figure au nombre des principes de la politique de développement de la Suisse; cette loi vise avant tout l'amélioration des

¹² A compter de 1964, la Suisse a participé, dans le cadre d'un accord associé, aux accords généraux d'emprunt (conclus en 1962 entre le FMI et le G-10); elle n'a adhéré, en tant que membre à part entière, qu'en 1983 à ces accords qui ont été prolongés ou étendus à plusieurs reprises. Les arrêtés fédéraux et messages correspondants sont mentionnés dans la bibliographie en annexe 3.

conditions de vie des groupes de population les plus démunis dans les pays les plus pauvres et doit contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces (art. 2 et 5).

Ces principes et objectifs de la politique de développement sont également mentionnés dans le *message* relatif à la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, lequel message reprend plus en détail les objectifs de cette participation. Le message opère une distinction entre les objectifs au sein du FMI et les objectifs au sein de la Banque mondiale.

Concernant le *FMI*, le Conseil fédéral indique dans son message de 1991 que la politique monétaire, financière et économique du FMI concorde avec celle de la Suisse: le FMI entend faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les Etats membres.

Pour réaliser cet objectif premier de la politique économique, la Suisse soutient, au sein des instances du FMI, les sous-objectifs suivants en matière de législation, de politique monétaire et de politique de développement:¹³

- encourager une politique visant des ajustements structurels du marché dans tous les Etats membres, et non dans les seuls pays en développement (objectif en matière de législation);
- dans le cadre des programmes d'ajustement, appliquer les mesures visant à corriger la surévaluation de la monnaie, à maîtriser l'accroissement de la masse monétaire et à limiter le déficit budgétaire (objectif monétaire);
- défendre les principes et objectifs de la politique de développement de la Suisse lorsque la Suisse s'exprime sur les programmes dans les pays en développement (objectif en matière de politique de développement); le FMI doit tenir compte des retombées sociales et environnementales de ses programmes et ces retombées ne doivent pas peser sur les couches les plus pauvres de la population. Cet objectif en matière de politique de développement est renforcé dans le message sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement de 1998.¹⁴

Conformément au message relatif à la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, le Conseil fédéral poursuit, comme pour le statut de membre du FMI, des sous-objectifs en matière de législation et de politique de développement pour le statut de membre de la *Banque mondiale*.¹⁵ Toutefois, en adéquation avec la répartition des tâches au sein des institutions de Bretton Woods, l'accent est davantage mis, pour la Banque mondiale, sur l'objectif en matière de politique de développement. En revanche, des objectifs explicites en matière de politique monétaire et financière font défaut. Voici un aperçu de ces objectifs:

¹³ Voir FF **1991** II 1212 ss

¹⁴ FF **1999** II 1634 ss

¹⁵ Voir FF **1991** II 1213 ss

- création des conditions nécessaires au bon fonctionnement d’une économie de marché, en vue d’assurer l’accès de tous aux ressources productives et de permettre une croissance durable de l’économie (objectif en matière de législation);
- les objectifs sociaux visés sont également explicitement cités: l’accent doit être mis sur la lutte contre la pauvreté et toutes les couches de la population, y compris les femmes, doivent pouvoir participer au développement économique (objectif social);
- en tant que pays membre, la Suisse doit en outre s’engager pour une prise en compte accrue des aspects environnementaux dans les programmes de la Banque mondiale (objectif environnemental);
- enfin, il est expressément fait mention du respect des droits de l’homme en tant qu’objectif de la politique de la Suisse au sein de la Banque mondiale.

Concernant la *question de la cohérence* du programme des institutions de Bretton Woods au regard des objectifs suisses, d’une part au sein du FMI, d’autre part au sein de la Banque mondiale, un effort de cohérence ressort clairement des bases légales. Pour ce qui est du FMI, outre des objectifs d’économie extérieure, des objectifs de politique de développement et de politique environnementale sont abordés; à l’inverse, dans le cadre de la politique de la Banque mondiale, la Suisse doit faire valoir des objectifs d’économie extérieure en complément des objectifs de politique de développement. Au regard de la mission des deux institutions, la pondération relative aux différents objectifs semble tout à fait appropriée. Si l’on voulait y trouver des incohérences (entre les objectifs de politique monétaire défendus par le FMI et les objectifs sociaux poursuivis par la Banque mondiale, par exemple), il faudrait plus les chercher dans la structure et la mission des institutions de Bretton Woods que dans un programme politique de la Suisse qui serait incohérent. Il est évident que des conflits d’objectifs peuvent surgir sur le plan des exigences présentes plus haut, entre, par exemple, le respect des intérêts des exportations suisses et le respect des droits de l’homme ou encore entre les programmes d’ajustement économique dans le cadre d’interventions du FMI et les objectifs sociaux et environnementaux de la Suisse en tant que pays membre. Si toutefois cet aspect est considéré sous l’angle de l’ensemble de la politique extérieure de la Suisse, on constate une concordance élevée des intérêts de la Suisse, au sein des institutions de Bretton Woods, avec les lignes directrices de la politique extérieure de la Suisse telle qu’elles sont formulées dans le rapport de politique extérieure de 1993 et dans les art. 54 et 101 de la Constitution. Cela indique qu’il ne s’agit pas d’un problème lié au statut de membre des institutions de Bretton Woods, mais que ces conflits d’objectifs sont propres à l’ensemble de la politique extérieure de la Suisse.

1.2.2 Intérêts de la Suisse à être membre des institutions de Bretton Woods

La loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods ne fait pas allusion aux intérêts supérieurs de la Suisse à être membre des institutions de Bretton Woods. Par conséquent, il faut là encore se référer au mes-

sage pour identifier les intérêts poursuivis par le Conseil fédéral.¹⁶ Ce message présente des intérêts relativement généraux, mais aussi des intérêts assez concrets:

- La Suisse poursuit des intérêts solidaires en matière de développement mondial durable (développement économique dans le respect des droits de l’homme ainsi que d’objectifs sociaux et environnementaux). Le message rappelle que les deux institutions contribuent à ces objectifs, sachant que l’accent est mis sur le poids de l’aide financière multilatérale, possible dans le cadre de la Banque mondiale.¹⁷
- Une place importante est consacrée aux intérêts que procure à l’industrie de l’exportation suisse le statut de pays membre: le FMI et la Banque mondiale représentent un bien collectif (conditions-cadres pour le commerce international) dont profitent tous les pays en général et la Suisse en particulier, en tant qu’économie ouverte et dépendante des exportations. Le message met plus particulièrement l’accent sur le fait qu’à l’avenir, la Suisse n’entend pas uniquement fournir des contributions financières, mais également participer aux prises de décision. Cela implique par conséquent que la qualité de membre de la Suisse et partant son droit de codécision contribuent à une meilleure politique des institutions de Bretton Woods et améliorent ainsi les conditions pour l’industrie de l’exportation suisse.
- L’intérêt fondamental de la Suisse en matière de renommée mondiale est également mentionné, ne serait-ce qu’implicitement: cet aspect est de plus en plus important pour la Suisse au regard de la tendance accrue à la mondialisation et de la politique extérieure plus active que cette tendance nécessite. Il est fait explicitement référence au fait que la position marginale de la Suisse et l’exception suisse se heurtent à une incompréhension croissante.
- Concernant l’adhésion à la Banque mondiale, le message fait valoir un intérêt économique direct dont bénéficie l’industrie de l’exportation suisse au travers de projets de la Banque mondiale, précisant que la Suisse ne se verra plus confier de tels mandats si elle n’adhère pas.
- Pour ce qui est de l’adhésion au FMI, le message souligne que la qualité de membre représente un atout au regard de l’accès aux informations du FMI et de leur utilisation. En effet, de nombreuses sources d’informations et de nombreuses analyses concernant la situation économique des membres du FMI, la conjoncture mondiale ainsi que les problèmes financiers et monétaires internationaux ne sont accessibles qu’aux seuls Etats membres.

En résumé, on retiendra qu’au niveau des lois, ordonnances et arrêtés fédéraux, seuls quelques objectifs concrets substantiels sont formulés en matière d’adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Par conséquent, la concrétisation et l’aspect opérationnel sont implicitement transférés vers la mise en œuvre et délégués aux services administratifs compétents. C’est la raison pour laquelle la digression ci-dessous traite différents documents qui doivent être considérés comme la concrète-

¹⁶ Voir FF 1991 II 1204 ss

¹⁷ Voir aussi le principe de la politique de développement de la Suisse cité en première position dans la loi fédérale sur la coopération au développement et l’aide humanitaire internationales (RS 974.0): le principe de solidarité. L’aide multilatérale est motivée par les aspects suivants: principe de solidarité, prise en compte des pays en développement dans l’établissement des programmes, indépendance des intérêts du pays donateur, regroupement de connaissances techniques et organisationnelles spécifiques.

tisation des bases légales durant la phase d'exécution et qui, pour certains, donnent des indications plus précises sur les objectifs.

Digression: rapports du Conseil fédéral et concrétisation des objectifs durant la phase d'exécution

Dans ses *Rapports sur la politique économique extérieure*, publiés chaque année, le Conseil fédéral consacre un chapitre à part à son engagement au sein du FMI et dans le cadre de l'aide financière multilatérale au développement (dont la Banque mondiale). Il y présente les principales activités de chaque institution au cours de l'exercice et, éventuellement, les positions défendues par la Suisse. Toutefois, il n'est pas fait mention de nouveaux objectifs ni d'une modification de la pondération des objectifs existants. Cela vaut également pour les *rapports de politique extérieure*, lesquels ne traitent en outre les institutions de Bretton Woods que de manière très succincte. Ce constat peut être interprété comme la volonté de maintenir les objectifs existants.

La concrétisation des objectifs fait l'objet de deux documents de base.

- Rapport sur le système financier international et la position de la Suisse (1999): en octobre 1999, le Conseil fédéral a publié un rapport sur le système financier international et la position de la Suisse, qui présente les dix principes adoptés par le Conseil fédéral en mars 1999 pour une politique à long terme de la Suisse au sein du FMI.¹⁸ Ce rapport ne contient pas de nouvelles orientations fondamentales au regard de la politique suisse au sein du FMI, laquelle est au cœur du présent rapport, mais il confirme l'objectif supérieur consistant à soutenir le FMI dans ses efforts de promotion d'un système monétaire et financier international stable et fiable. Dans le contexte des crises financières survenues dans les années nonante (Asie, Russie), l'accent est mis sur la manière dont le FMI pourrait mieux accomplir son mandat de prévention de telles crises. Par ailleurs, la Suisse demande davantage de transparence concernant les processus et décisions internes du FMI, incluant en cela la publication des résultats des discussions tenues au sein du conseil d'administration du FMI. Enfin, elle souligne la prise en compte renforcée, dans le cadre des programmes (d'ajustement) du FMI, des dimensions sociales et environnementales telles que les aspects écologiques et la bonne gestion gouvernementale. Ces points correspondent à des problèmes soulevés dans le cadre de nombreuses initiatives parlementaires qui ont surtout été lancées suite aux crises financières. Ces initiatives se penchent pour l'essentiel, d'une part sur les questions de la transparence et de l'évaluation

¹⁸ Rapport du Conseil fédéral du 4 octobre 1999: Le système financier international et la position de la Suisse. www.efv.admin.ch. Le rapport a été établi sous la direction de l'AFF, en collaboration avec le seco, la DDC, la Division V de la Direction politique et la BNS.

Dans son communiqué de presse du 29 mars 1999, le Conseil fédéral désigne ces principes comme devant servir de ligne de conduite, de base de référence pour la politique internationale du gouvernement sur le plan financier et il précise qu'ils doivent également servir à l'information du Parlement et du public. Voir Principes régissant la politique suisse au sein du FMI du 26 mars 1999.

http://www.efv.admin.ch/f/internat/iwf_int/pdf/grundsatz.pdf.

des activités du FMI, d'autre part sur les conséquences sociales et environnementales des programmes d'ajustement structurel du FMI.¹⁹

- Rapport du groupe de travail «Préservation de l'influence de la Suisse au sein des institutions financières internationales» – Préservation de la position de la Suisse au sein des institutions financières internationales. Rapport à l'intention du chef du DFF, Berne, 2 février 2001. C'est en juin 2001 que le Conseil fédéral apporte le principal complément concernant le programme. Se fondant sur ce document de base, il prend pour la première fois position sur les instruments devant être utilisés dans le cadre du statut de la Suisse de membre des institutions de Bretton Woods. Il décide l'application des recommandations liées en priorité aux instruments, au nombre de 24, formulées dans une note de discussion du DFAE, du DFF et du DFE en vue de préserver la position de la Suisse au sein des institutions financières internationales.²⁰ Il s'agit notamment des recommandations suivantes: il convient de renforcer la coopération bilatérale avec des pays partageant les mêmes opinions, sachant que de nouveaux partenaires peuvent être recherchés en fonction des intérêts. Il faut en outre accorder une attention particulière au dialogue bilatéral avec les Etats-Unis et d'autres pays du G-7 ainsi qu'avec des pays émergents. Pour que le groupe de vote soit consolidé, il faut renforcer la coopération financière et technique avec les pays membres qui le composent (augmentation des moyens) et organiser une rencontre annuelle avec les représentants des gouvernements du groupe de vote suisse responsables des questions liées au FMI et à la Banque mondiale. En vue d'améliorer la qualité de l'influence suisse, il faut renforcer la collaboration avec les universités, établir un dialogue avec les représentants du secteur financier suisse, encourager les carrières de représentants suisses au sein des institutions internationales et, pour la représentation au sein des conseils d'administration, retenir également des candidats externes à l'administration fédérale et à la Banque nationale. Par ailleurs, il est exigé une planification annuelle et la formulation de priorités pour la politique au sein du FMI. Ces recommandations portent sur des éléments importants en terme d'intervention. Leur mise en œuvre n'est pas analysée dans le cadre du présent rapport, car elle a été estimée prématurée au moment où a été débutée l'étude.

En procédant à ce complément, le Conseil fédéral concrétise l'aménagement du programme de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods.

19 Ces problèmes sont exprimés dans différentes interventions parlementaires. Concernant le thème de la transparence et de la bonne gestion gouvernementale, voir, à titre d'exemple, postulat Meier Josi (93.3688), postulat Steinemann (94.3239), postulat Pelli (00.3121), postulat Langenberger (00.3175). Concernant la politique environnementale voir, à titre d'exemple, interpellation Frick (97.3536), question ordinaire urgente du groupe écologiste (99.1066), interpellation Frick (00.3173).

Le manque de transparence du FMI et une réforme institutionnelle correspondante sont également discutés sur le plan international depuis le milieu des années nonante, notamment en raison de critiques internes et du fait que l'institution sœur (la Banque mondiale) a introduit certaines réformes allant dans ce sens (évaluation systématique, transparence des processus décisionnels, par exemple).

20 DFAE, DFF, DFE, 13 juin 2001: Préservation de la position de la Suisse au sein des institutions financières internationales. Berne.

1.2.3

Importance des dispositions institutionnelles concernant les objectifs

Une partie de la littérature spécialisée met l'accent sur l'importance des dispositions institutionnelles dans les programmes politiques.²¹ Elle indique que la définition d'objectifs concrets est souvent déléguée à l'exécution et éventuellement pilotée indirectement par le biais de dispositions institutionnelles et de la définition des consignes des autorités en matière de compétences. Or, au regard des mesures et des effets d'une politique, ce *pilotage indirect* revêt une importance capitale qui forge le noyau de la politique sur le plan de son contenu. C'est la raison pour laquelle cette problématique est brièvement abordée ici, le présent chapitre étant complété par les dispositions relatives aux consultations et compétences du Parlement.

Comme il a été décrit plus haut, les objectifs substantiels de la politique de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods, présentés dans les bases légales, sont formulés de manière générale et abstraite et laissent aux services compétents chargés de l'exécution une marge d'interprétation relativement importante. A cela s'ajoute le fait que les bases légales spécifiques aux institutions de Bretton Woods renferment peu d'éléments concernant la désignation des compétences au sein de l'administration, ce que le ch. 2.1 s'emploie à démontrer. Les compétences principales sont réparties sur trois offices rattachés à trois départements différents et sur la BNS. Aucune règle spécifique n'est formulée, à l'exception, d'une part de l'attribution, au seco et à la DDC, des sujets liés à la Banque mondiale, d'autre part de la coordination, réglée dans le détail, entre le DFF et la BNS dans le domaine du FMI. Le soin est donc laissé aux services chargés de l'exécution, en se basant sur les principes généraux en vigueur et non uniquement sur ceux qui sont valables pour les institutions de Bretton Woods, de développer une stratégie de coordination, de la mettre en œuvre et de faire appel au Conseil fédéral si des mises au point s'avèrent nécessaires (en cas de conflit par exemple). En d'autres termes, si des objectifs politiques viennent à se contredire durant l'exécution, comme c'est le cas ici, et qu'aucune hiérarchie identifiable n'est définie en termes d'objectifs, la gestion des conflits dans le cadre de l'exécution relève du processus politique.²²

Le message relatif à la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods stipule par ailleurs que des *consultations parlementaires et extraparlimentaires* doivent avoir lieu pour les aspects importants relevant de la politique de développement.²³ Il n'est toutefois pas précisé sous quelle forme. Il convient cependant de souligner qu'outre les Commissions de politique extérieure des Chambres, il existe deux instances extraparlimentaires – la Commission consultative de la coopération internationale au développement (aujourd'hui: Commission Ming) et la Commission consultative pour la politique économique extérieure – dont

²¹ Knoepfel/Larrue/Varone (2001) reprennent le modèle en couches de Knoepfel/Weidner (1982), lequel a fait ses preuves dans le cadre de l'analyse de programmes politiques. Voir Knoepfel, Peter/Corinne Larrue/Frédéric Varone 2001: Analyse et pilotage des politiques publiques, Genève.

²² Voir Goetschel, Laurent/Magdalena Bernath/Daniel Schwarz 2002: Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten, Zurich, p. 193.

²³ Voir FF 1991 II 1212.

la mission porte sur les questions d'aide multilatérale au développement et de politique économique extérieure.²⁴

Enfin, après plusieurs initiatives²⁵ et suite à l'adoption d'une initiative parlementaire, le *Parlement* s'est doté de la compétence suivante: non seulement il doit être informé (préalablement) des augmentations de capital du FMI, mais ces dernières sont soumises à son approbation. Cette initiative a eu pour conséquence la modification de l'article correspondant de la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods.²⁶ Par conséquent, le Conseil fédéral n'est plus habilité à conclure des accords internationaux concernant les augmentations de capital de la BIRD, de l'AID et de la SFI du Groupe de la Banque mondiale que *dans les limites des crédits ouverts*. Pour des crédits supplémentaires, l'approbation de l'Assemblée fédérale est nécessaire.

2 Acteurs, compétences et coordination

Questions B

B1 Comment la répartition des compétences entre les différents organes de l'administration fédérale est-elle théoriquement structurée et comment est-elle pratiquée dans les faits?

B2 Constate-t-on d'importants problèmes de coordination susceptibles de nuire à l'efficacité de la politique suisse? Si oui, quelle est l'origine de ces problèmes et comment y remédier?

La loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods et le message y afférent prévoient une répartition des compétences sur trois offices fédéraux dans trois départements ainsi que sur la BNS. Les départements concernés sont: le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Département fédéral des finances (DFF) et le Département fédéral de l'économie (DFE) Le chapitre suivant récapitule les réponses du rapport d'expertise à ces questions.

²⁴ Voir l'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, art. 25 (RS **974.01**) et la loi fédérale sur les mesures économiques extérieures du 25 juin 1982, art. 9 (RS **946.201**)

²⁵ Voir postulat Vollmer (95.3627), question ordinaire urgente Gysin (98.1089), initiative parlementaire Gysin (98.418).

²⁶ Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, modification du 22 juin 2001; FF **2001** 2789.

2.1 Répartition des compétences

2.1.1 Cadre légal et administratif

Compétences dans le domaine du FMI

Selon l'art. 1 d'une convention²⁷ adoptée en septembre 1992 et prévue par la loi fédérale de 1991 sur la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, les positions défendues par la Suisse au sein du FMI requièrent l'approbation du DFF et de la BNS. Les art. 2 et 3 de cette convention définissent ensuite les domaines de «pilotage» de chacun: le premier – spécifiquement l'Administration fédérale des finances (AFF) – est en général chef de file, notamment pour les questions politiques, la BNS gérant les questions techniques. La représentation de la Suisse au sein du FMI est réglée de façon relativement symétrique.²⁸ Bien que cela puisse paraître paradoxal, les tensions qui existaient entre la BNS et le DFF avant l'adhésion de la Suisse semblent avoir favorisé la mise en place d'un «gentlemen's agreement» entre les deux principaux acteurs.

Cependant, trois autres acteurs étatiques sont investis de compétences «résiduelles». Tout d'abord, la Direction politique du DFAE est concernée au titre du maintien de la cohérence de la politique étrangère.²⁹ Si les aspects liés au FMI échappent partiellement à ce domaine, les autres offices sont toutefois tenus de consulter la DP du DFAE et cette dernière est associée à certaines questions. Cette compétence revient avant tout à la Division V de la DP du DFAE, chargée des affaires économiques et financières. De leur côté, la DDC et le seco peuvent faire valoir leurs compétences dans le domaine de l'aide au développement. Aux termes de l'ordonnance y afférente (1977), «l'aide financière multilatérale est une tâche commune de la DDC et du seco» (art. 8).³⁰

Compétences dans le domaine de la Banque mondiale

Bien que la loi de 1991 ne contienne aucune disposition spécifique, le Conseil fédéral rappelle dans son message que l'aide financière multilatérale est une tâche commune de la DDC et du seco.³¹ Cependant, le système défini par l'art. 8 (ordonnance de 1977) est relativement complexe.³² Ainsi, peu après l'adhésion aux institutions de Bretton Woods, on ressent le besoin de clarifier la situation. L'élaboration d'un premier document interdépartemental (1993 – 1995) ne permet pas d'avancer

²⁷ Convention entre le Conseil fédéral et la Banque nationale suisse concernant l'application du statut de membre du Fonds monétaire international de la Suisse, 16 septembre 1992; loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (art. 4 al. 1).

²⁸ Le président de la BNS a certes la fonction de gouverneur, mais la délégation suisse est normalement dirigée par le chef du DFF (vice-gouverneur). Le représentant permanent est nommé selon un principe de rotation entre l'AFF et la BNS (art. 7).

²⁹ Ce principe est ancré tant dans l'ordonnance sur l'organisation du DFAE (RS 172.211.1, art. 1, 7) que dans les instructions du Conseil fédéral sur l'entretien des relations internationales de l'administration fédérale du 29 mars 2000.

³⁰ Ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

³¹ Voir FF 1991 II 1214.

³² Tandis que les al. 1 et 2 font de ce domaine une «tâche commune de la DDC et du seco», les al. 3 et 4 définissent quelques prérogatives particulières: «la DDC coordonne l'ensemble de l'aide financière multilatérale» (§ 3), mais le Conseil fédéral choisit un office coordinateur pour chacune des institutions (§ 4).

de façon déterminante, mais la réforme NOVE (1997)³³ procède à une répartition thématique du travail, tout en confirmant la base posée en 1977.³⁴ Evalué fin 1999, cet arrangement est retravaillé et débouche en juin 2000 sur la formulation de règles détaillées (NOVE DUE), un grand travail de codification. En ce qui concerne la représentation internationale de la Suisse, il confirme les relations existantes.³⁵ Toutefois, NOVE Due ne permet pas de clore le débat: le principe de rotation du Directeur exécutif n'est pas acquis³⁶ et diverses zones grises subsistent.

Parallèlement, le rôle des acteurs détenant dans le domaine BM de compétences «résiduelles» n'est pas très clair. La DP V jouit dans ce domaine de prérogatives similaires à celles dont elle dispose pour les questions FMI,³⁷ soit d'un droit de participation vaguement défini. En outre, l'AFF participe aux côtés de la DDC et du seco à la «conception globale» de la politique de développement (Ordonnance 1977, art. 4). Cependant les documents NOVE n'y font pas allusion, pas plus que les ordonnances d'organisation des départements. Enfin, un cinquième office peut intervenir ponctuellement: il s'agit de l'OFEFP qui, dans le cadre de différents programmes internationaux, possède certaines compétences, en particulier concernant la facilité globale pour l'environnement (GEF) de la Banque mondiale.³⁸

Compétences en matière de questions communes

Le recoupement des activités du FMI et de la BM est un phénomène en croissance. Pourtant, des dispositions spécifiques font défaut en la matière: on n'a pas défini de responsabilités particulières ni de «pilote» pour l'ensemble du domaine des institutions de Bretton Woods.

2.1.2 Evaluation du partage de compétences par les acteurs

Dans le cadre de leur étude, les experts ont proposé aux principaux acteurs étatiques et non étatiques, qui, en Suisse, sont en charge des questions liées aux institutions de Bretton Woods, de s'exprimer sur la répartition des compétences au sein de l'administration, dans le domaine des institutions de Bretton Woods en général et concernant les dossiers du FMI et de la Banque mondiale en particulier (au total, 20

33 Concernant les réformes NOVE, voir http://www.admin.ch/ch/f/rvr/schlussbrochure_f.pdf. Cette réforme comprenait trois phases: NOVE, NOVE DUE und NOVE TRE.

34 Apparemment, le scénario de «regroupement de toutes les activités de coopération au développement et à la transition sous un seul toit (DDC)» a aussi été envisagé.

35 Le chef du DFE est gouverneur et conduit la délégation suisse, son collègue du DFAE n'est que vice-gouverneur.

36 Un accord est trouvé concernant le choix du troisième représentant permanent, mais le principe n'a pas de portée générale.

37 En termes de cohérence de la politique étrangère, l'aide au développement est aussi un domaine «spécifique à raison de la matière». La DP (V) n'a donc pas la responsabilité principale de cette cohérence.

38 Voir l'ordonnance du 14 août 1991 concernant l'exécution, dans les pays en développement, de programmes et de projets en faveur de l'environnement global; RS 172.018. La GEF (*Global Environment Facility*) est un projet conjoint du Programme des Nations Unies pour le développement, du Programme des Nations Unies pour l'environnement et de la Banque mondiale.

interviews³⁹). Les résultats révèlent, pour le domaine du *FMI*, un degré moyen de satisfaction sensiblement plus élevé que celui enregistré dans le domaine de la *Banque mondiale*. On constate en outre une séparation nette entre deux groupes d'acteurs: d'une part les acteurs de tendance «libérale» – seco, BNS, AFF, Economiesuisse (EcoCH), Association suisse des banquiers (ASB) et PRD – qui se déclarent globalement satisfaits, d'autre part les acteurs de tendance «tiers-mondiste» – DDC, Déclaration de Berne (DdB), Communauté de travail des œuvres d'entraide, PS et les Verts – qui sont beaucoup plus critiques.⁴⁰

Concernant la répartition des compétences *dans leur ensemble*, les personnes interrogées soulignent tous son «éclatement» mais y voient alternativement un système non fonctionnel (tiers-mondistes), ou un mal nécessaire, politiquement inévitable (libéraux). Par ailleurs, les acteurs non-étatiques déplorent un manque de transparence dans la répartition des compétences. Concernant le rôle de la DP V du DFAE dans le domaine des institutions de Bretton Woods, toutes les personnes interrogées soulignent le peu de présence et de poids de la DP V, sachant que la majorité d'entre elles se satisfont de cette situation en raison d'un organigramme qu'elles jugent déjà suffisamment complexe.

Dans le domaine spécifique du *FMI*, la répartition des compétences entre l'AFF et la BNS est jugée adéquate, y compris par les principaux intéressés. Les commentaires sont nettement plus contrastés en ce qui concerne le rôle des acteurs secondaires, dont la DDC.⁴¹ En ce qui concerne les *affaires BM*, les personnes interrogées déplorent le manque de clarté de la répartition DDC-seco, certains considérant la base juridique de 1976/1977 «profondément viciée». Si plusieurs personnes se réjouissent des effets de NOVE, on reconnaît la persistance de zones d'ombre. Fait emblématique, le principe de rotation du Directeur exécutif est perçu de façon très différente. En outre, les personnes interrogées constatent que la situation est encore aggravée par des divergences de sensibilité et évoquent parfois la lutte de pouvoir que se livrent les deux offices. Si les relations sont bonnes actuellement, cela est surtout attribué à la personnalité de certains collaborateurs. Finalement, les acteurs du groupe «tiers-mondiste» font valoir qu'il existe une asymétrie entre le seco et la DDC, et que la position du premier domine systématiquement lorsqu'il y a désaccord.⁴²

³⁹ Voir Dupont/Sciarini et al., annexe 4, liste des personnes interrogées sous «questionnaire général».

⁴⁰ L'étiquette «libérale» signifie que ces acteurs mettent un accent important sur la mise en place et le renforcement des mécanismes d'une économie de marché. L'étiquette «tiers-mondiste» signifie que ces acteurs accordent une place centrale aux questions de développement économique et social. Cette classification en deux groupes est justifiée au ch. 2.2.

⁴¹ Plusieurs interlocuteurs se félicitent de sa discrétion. D'autres considèrent la situation inacceptable: selon eux, la DDC n'est pas en mesure d'exercer son mandat selon la loi de 1991 (art. 6 de la loi sur l'adhésion).

⁴² En comparaison, le rôle des acteurs secondaires ressemble à un «non-enjeu». Soit que les services concernés soient satisfaits (AFF), soit que cet enjeu ne soit pratiquement jamais évoqué (OFEPF).

2.1.3 Recommandations des acteurs

Dans le *domaine du FMI*, les recommandations portent exclusivement sur le rôle joué par la DDC, cette dernière souhaitant être davantage associée aux prises de décisions. D'autres interlocuteurs exigent un renforcement du poids du DFAE. Concernant la *Banque mondiale*, l'éventail des recommandations est sensiblement plus large, puisque celles-ci vont d'une séparation plus nette des deux domaines⁴³ à l'attribution de toutes les compétences à un seul office⁴⁴ en passant par un regroupement du seco et de la DDC au sein du même département.

Considérant *l'ensemble* de l'arrangement des institutions de Bretton Woods, plusieurs interlocuteurs expriment le souhait de la création d'un Bureau interdépartemental. Ce bureau pourrait comprendre trois sections (chargées respectivement du FMI, de la Banque mondiale et des banques de développement régionales), favoriserait une cohérence de la politique et permettrait de dégager des synergies. Cependant, diverses réserves sont aussi exprimées (place de la BNS dans cet arrangement, déplacement plutôt que résolution des conflits, problème de faisabilité politique).

2.2 Analyse de la structure des divergences et des convergences au sein du réseau

La répartition claire des compétences constitue un élément important pour le bon fonctionnement d'un système. Elle ne suffit toutefois pas à elle seule et n'est pas garante d'une collaboration fructueuse entre les acteurs. Outre la qualité de la coordination, le profil des divergences et des convergences existant entre les différents acteurs joue un rôle non négligeable; autrement dit, il est important de savoir si les opinions des acteurs sur les dossiers liés aux institutions de Bretton Woods convergent ou non.

En vue de déterminer la structure des divergences et des convergences au sein du réseau, il a été demandé aux interlocuteurs de citer les acteurs avec qui ils ont une convergence ou une divergence de vue sur les dossiers liés au FMI et à la Banque mondiale. L'évaluation de ces entretiens a permis de classer les acteurs dans différents groupes.

On identifie trois groupes d'acteurs, tant dans le domaine du FMI que dans celui de la Banque mondiale: 1. les acteurs étatiques (hormis la DDC), la BNS, le parti radical-démocratique (PRD) et les représentants de l'économie; 2. la DDC, les organisations d'aide au développement ainsi que le parti socialiste et le parti des Verts et 3. les acteurs au profil particulier (PDC et UDC). On constate des divergences entre les deux premiers groupes, ceux-ci représentant des positions différentes en fonction de leurs mandats ou de leurs intérêts. La distinction évoquée plus haut entre acteurs de tendance «libérale» et acteurs de tendance «tiers-mondiste» est basée sur cette analyse. Pour les activités liées à la Banque mondiale, les divergences se reflètent dans le conflit existant entre le seco et la DDC. Dans le domaine du FMI, toutes

⁴³ Monopole de la DDC pour les questions liées à l'AID et monopole du seco pour les relations avec la SFI et l'AMGI.

⁴⁴ Les interlocuteurs qui se sont exprimés sur le choix de «l'heureux élu» concernant l'attribution des compétences à un seul office mentionnent la DDC, la justification étant que la Banque mondiale est l'agence internationale de développement par excellence et la DDC la structure correspondante suisse.

les positions clés étant occupées par un acteur du groupe libéral, les conflits ne sont pas flagrants.

2.3 Coordination au sein de l'administration fédérale

2.3.1 Cadre légal et administratif

Outre les divers instruments de coordination usuels en vigueur au sein de l'administration fédérale (consultation des offices, procédure de co-rapport et conférence des secrétaires généraux), des instruments plus spécifiques ont été créés dans le domaine des institutions de Bretton Woods.

Coordination dans le domaine du FMI

L'AFF étant, dans ce domaine, l'unique organe de coordination entre l'administration et la BNS, aucun règlement formel particulier n'a été nécessaire.⁴⁵ Dans un premier temps, les trois principaux offices concernés et la BNS ont rédigé différents textes conjointement.⁴⁶ Ce n'est qu'en 1994 que les deux domaines (FMI et Banque mondiale) ont été séparés.⁴⁷ Parallèlement, un *groupe de coordination interdépartemental FMI* a été créé⁴⁸ dans le cadre de réunions de coordination. Toutefois, ce groupe a fini par s'avérer être superflu en raison des bonnes relations entre les principaux acteurs et de la communication électronique. Aujourd'hui, la coordination s'organise de manière informelle: se basant sur l'agenda du FMI, l'AFF et la BNS se répartissent les prises de position à rédiger. L'AFF transmet la liste aux autres offices qui peuvent demander à être consultés. Le document final doit être approuvé par l'AFF et par la BNS.

Coordination dans le domaine de la Banque mondiale

Concernant les activités liées à la Banque mondiale, la coordination est plus complexe. Certes, certains principes fondamentaux sont conservés de 1977 à NOVE Due⁴⁹; toutefois, s'y ajoutent progressivement des mécanismes interdépartementaux. En outre, le Comité interdépartemental pour la coopération au développement et l'aide humanitaire (CICDA)⁵⁰, prévu dans la loi et dans l'ordonnance sur la coopération au développement (1976/1977), a été créé. Sous la direction de la DDC, il était chargé de questions générales qui ne touchaient pas spécialement aux aspects liés aux institutions de Bretton Woods. Ne répondant par ailleurs pas à sa mission, le CICDA a cessé ses activités à la fin des années quatre-vingt. Bien que la séparation

⁴⁵ Art. 2, al. 3 de la convention de 1992; art. 10 de l'ordonnance sur l'organisation du DFF.

⁴⁶ En 1993/94, ils ont rédigé un document sur les principes concernant l'activité de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods. Par ailleurs, des instructions portant sur l'ensemble de la politique relative aux institutions de Bretton Woods ont été transmises aux bureaux de coordination et aux ambassades.

⁴⁷ La DDC et le seco poursuivent la rédaction d'un document sur la Banque mondiale, l'AFF et la BNS se chargeant de l'élaboration d'une «plate-forme FMI».

⁴⁸ C'est dans ce cadre que l'AFF, la BNS et les offices concernés traitent les dossiers les plus importants («plate-forme FMI»).

⁴⁹ En particulier l'art. 8, al. 3 et 4 de l'ordonnance sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Ceux-ci sont précisés concernant l'«office de coordination» (seco).

⁵⁰ En 1998 le CICDA a été renommé Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (CIDCI) umbenanant. L'AFF, la DDC, le seco et parfois d'autres offices sont représentés au sein de ce comité.

des activités liées au FMI de celles liées à la Banque mondiale (1994–1995) ait donné naissance à un *groupe de travail interdépartemental Banque mondiale*, il a fallu attendre la réforme NOVE pour voir apparaître une nouvelle organisation de la coordination. En 1997, dans le cadre de la réforme, le CICDA a été reconstitué, les *directeurs d'office* (seco, DDC) ont été chargés de la *planification stratégique* et trois *comités de pilotage* ont été mis sur pied au niveau des divisions (aide aux pays du Sud, aide multilatérale, aide aux pays de l'Est). Bien que ces mécanismes fonctionnent, ils sont complétés dans le cadre de NOVE par deux groupes de coordination à l'échelon des sections: l'un chargé des activités liées à la Banque mondiale, l'autre de celles liées au Fonds international pour le développement agricole et aux banques régionales de développement. Cependant, les tâches quotidiennes et informelles de coordination et de consultation sont menées de la même manière que dans le domaine du FMI.

Coordination en matière d'affaires communes

Dans le domaine des affaires communes au FMI et à la Banque mondiale, il ne peut guère être question de mécanismes de coordination. Des réunions conjointes sont parfois organisées avant les rencontres internationales les plus importantes; toutefois, le travail de coordination est effectué pour l'essentiel de manière informelle ou *ad hoc*.⁵¹

2.3.2 Evaluation de la coordination par les acteurs

Les deux principaux acteurs dans le domaine du FMI expriment davantage de satisfaction quant à la coordination au sein de leur domaine que les deux principaux acteurs concernés par la Banque mondiale. Concernant les activités liées au FMI, aucun problème important n'est cité, hormis le fait que la BNS n'est pas associée aux processus politiques et que les délais impartis pour les consultations sont très courts. En revanche, la coordination entre la DDC et le seco souffre de querelles doctrinaires et de difficultés organisationnelles et techniques,⁵² bien que la situation s'améliore, grâce à la bonne volonté du personnel et l'atténuation des divergences de fond. En ce qui concerne les *acteurs secondaires*, le système informel de consultation est jugé satisfaisant, bien qu'il faille parfois «aller chercher» les autres offices pour qu'ils se manifestent. Quant aux relations entre Berne et les *bureaux des Directeur exécutifs*, elles sont évaluées très positivement, bien que plusieurs interlocuteurs, au sein et en dehors de l'administration, se demandent si l'indépendance des Directeur exécutifs est suffisante par rapport aux services bernois. Du côté des bureaux des Directeur exécutifs, on regrette la difficulté à établir des relations avec le niveau «intermédiaire» des divisions⁵³ et on évalue le soutien obtenu de la centrale de façon variable. Finalement, les relations entre les deux bureaux à Washington sont excellentes et permettent une certaine coordination sur place.

51 C'est le cas au sein du groupe de travail «*Préservation de l'influence de la Suisse au sein des institutions financières internationales*», qui a établi dans les années 2000–2001, sous la direction de l'AFF, un rapport interdépartemental.

52 Manque de ressources de la DDC, difficulté de se rencontrer physiquement, et brièveté des délais.

53 Les contacts de niveau stratégique/diplomatique (supérieur) et opérationnel (inférieur) sont satisfaisants.

Parmi les *instruments de coordination* créés dans le domaine du FMI, le rôle du *groupe de coordination FMI* et celui du *CIDCI* sont peu appréciés. Le *Comité de pilotage pour l'aide multilatérale* jouit d'un jugement plus favorable, sachant toutefois que certaines personnes interrogées déplorent que le travail du Comité souffre des conflits entre la DDC et le seco. Pour les *mécanismes de coordination usuels* de l'administration fédérale, les acteurs accordent de l'importance à la consultation des offices et au procédé de co-rapport ainsi qu'aux entretiens stratégiques entre directeurs d'office, ajoutant cependant que la coordination quotidienne et informelle est souvent la plus efficace.

Finalement, le *rapprochement des affaires FMI et BM* est à l'origine d'un besoin accru de coordination, la situation n'étant pas satisfaisante. Plusieurs personnes y notent une asymétrie, l'arrangement FMI cherchant presque systématiquement à s'imposer. Malgré une amélioration des relations entre le seco et l'AFF, la qualité de la coordination reste «très variable» d'une année à l'autre.

En résumé, l'analyse de la répartition des compétences et de la coordination au sein de l'appareil d'Etat révèle, concernant les activités liées aux institutions de Bretton Woods, une asymétrie entre le domaine du FMI et celui de la Banque mondiale. Dans le premier domaine, les compétences et les tâches de coordination ont été clairement définies, bien que de manière sommaire, dès l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Ce règlement institutionnel est toujours en vigueur et il est estimé satisfaisant. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que les thèmes à répartir sont relativement simples et qu'il existe des convergences de vue entre l'AFF et la BNS. La situation dans le domaine de la Banque mondiale est sensiblement plus problématique. D'une part, il a fallu attendre les projets NOVE et NOVE DUE pour voir le seco et la DDC parvenir à un accord sur un règlement détaillé. La nécessité d'un tel règlement résulte de la diversité et de la complexité du domaine, mais également des divergences doctrinales et des luttes de pouvoir existant entre le seco et la DDC. D'autre part, malgré le fait que la répartition des compétences est plus élaborée dans le domaine BM que dans le domaine FMI, la situation demeure plus problématique dans le premier cas, que dans le second.

Les différences doctrinales existant entre le seco et la DDC illustrent la grande ligne de conflit qui caractérise plus généralement le domaine des institutions de Bretton Woods. Ce conflit oppose les acteurs dits «libéraux» aux acteurs dits «tiers-mondistes». Ces deux groupes ne se différencient pas seulement du point de vue de leurs sensibilités, mais également du point de vue de leur évaluation de la qualité de l'arrangement institutionnel suisse relatif aux institutions de Bretton Woods.

L'idée d'un Bureau interdépartemental Bretton Woods a été soulevée dans l'optique de résoudre une bonne fois pour toutes les conflits existant entre le seco et la DCC en matière de compétences, mais également au vu du vide juridique face à des questions en nombre croissant concernant à la fois le FMI et la Banque mondiale. Selon Dupont/Sciarini, l'avantage d'un tel bureau à court terme n'est pas prouvé (risque de poursuite du conflit DDC-SECO dans un cadre plus large) et sa faisabilité politique est sujette à caution (problème de la définition des liens avec la BNS). Toutefois, il est possible d'imaginer sur un plus long terme qu'un cadre institutionnel commun pourrait améliorer les relations – et la coordination – entre le seco et la DDC, voire peut-être contribuer à la création d'une «identité commune».

Questions C

Comment et dans quelle mesure l'administration fédérale prend-elle en compte les points de vue des autres acteurs internes (Parlement, groupes d'intérêt, ONG, experts scientifiques) lors de l'élaboration des positions suisses dans les institutions de Bretton Woods? De manière générale, quelle est l'influence des différents acteurs publics et privés concernés sur l'élaboration des positions suisses?

3.1 Structure de la collaboration et du pouvoir

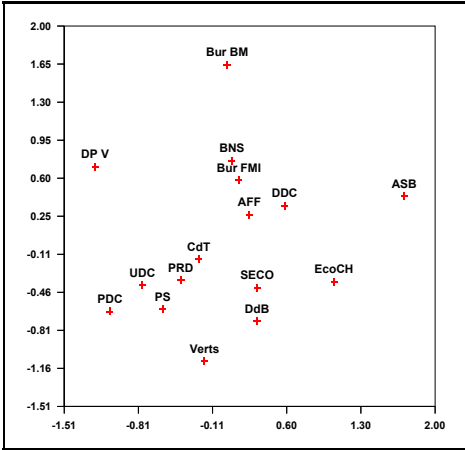
Sur la base de questions concernant la collaboration entre les acteurs étatiques et non étatiques dans le domaine des institutions de Bretton Woods, les auteurs du rapport d'expertise Dupont/Sciarini ont, dans une première étape, identifié le réseau politique responsable de l'élaboration de la politique suisse au sein du FMI et de la Banque mondiale. A cette fin, il a été demandé aux personnes interrogées dans l'enquête de désigner, à partir d'une liste complète, les services ou organisations avec lesquels ils collaborent étroitement, autrement dit, avec qui ils sont fréquemment en contact. Les autres réponses possibles étaient: pas de collaboration et collaboration ponctuelle.

Le schéma 2 offre une synthèse visuelle du réseau de collaboration. Une telle représentation nous renseigne sur le degré de centralité des acteurs et sur la différenciation des intérêts existant au sein du réseau: d'une part, on trouve *au centre du graphique* les acteurs qui sont les plus proches de tous les autres acteurs, c'est-à-dire qui collaborent le plus avec tous les autres acteurs; d'autre part, les acteurs situés les uns près des autres dans le schéma sont ceux qui collaborent le plus entre eux (principe de «différenciation des intérêts»).⁵⁴

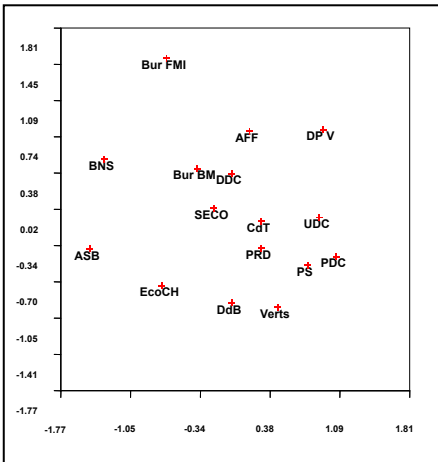
⁵⁴ Voir notamment Laumann, Edward O./David Knoke 1987: *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*. Madison: The University of Wisconsin Press.

Réseau de collaboration, FMI (en haut) et Banque mondiale (en bas)⁵⁵

Schéma 2



Coefficient de Kruskal⁵⁶: 0,059



Coefficient de Kruskal: 0,049

Source: Dupont/Sciarini et al. 2003

⁵⁵ Techniquement, les deux schémas sont obtenus en traitant les mesures de collaboration (0 pour aucune collaboration, 1 pour collaboration ponctuelle et 2 pour collaboration intensive) comme des mesures de proximité entre paires d'acteurs. Cette matrice de collaboration (proximité) est soumise à une procédure de représentation multidimensionnelle (Multidimensional scaling), disponible dans le logiciel UCINET. Comme les mesures utilisées sont ordinales, nous utilisons une technique de représentation non-métrique.

⁵⁶ Le coefficient de Kruskal indique la qualité de la représentation graphique du réseau. Plus il est proche de zéro meilleure est la qualité de la représentation (il prend la valeur zéro en cas d'ajustement parfait). Voir notamment Laumann / Knoke; John Scott 1991: Social Network Analysis. A Handbook. Beverly Hills: Sage.

Se trouvent au centre du graphique les acteurs qui collaborent le plus avec tous les autres acteurs. L’AFF, le Bureau FMI et, ce qui n’est pas sans surprendre, la DDC et la communauté de travail des œuvres d’entraide suisses occupent une place centrale au sein du réseau FMI. Le seco est quant à lui au cœur du réseau de la Banque mondiale, la DDC, le Bureau Banque mondiale et la communauté de travail des œuvres d’entraide suisses en étant un peu éloignés.

Du point de vue de la différenciation des intérêts, à savoir de la fréquence de la collaboration entre les acteurs, le schéma 2 fait apparaître une démarcation géographique entre les acteurs étatiques, situés dans la partie supérieure, et les acteurs non étatiques, situés dans la partie inférieure. Ce résultat suggère l’existence d’une séparation entre acteurs publics et privés. On notera en particulier que les partis politiques sont relativement éloignés du centre du réseau, tandis que la communauté de travail des œuvres d’entraide (CdT) paraît la mieux intégrée dans le réseau.

Le tableau 2 complète l’image fournie par le schéma 2. D’une part, ce tableau présente le «pouvoir réputationnel» d’un acteur (2^e et 5^e colonnes), c’est-à-dire le pouvoir que celui-ci possède selon l’avis des personnes interrogées. Un acteur est réputé influencer lorsque les autres acteurs le citent parmi les trois principaux acteurs du réseau. D’autre part, le tableau présente le degré de centralité «intermédiaire» («betweenness centrality») des différents acteurs (3^e et 6^e colonnes). Comme le schéma 2, la mesure de centralité intermédiaire est dérivée de la matrice de collaboration: un acteur est central s’il se situe «entre» les autres acteurs du réseau, c’est-à-dire s’il est le point de passage obligé pour la jonction entre un grand nombre d’acteurs du réseau.⁵⁷ Le nombre d’interlocuteurs (17 ou 18), bien que limité, couvre l’ensemble du réseau tel qu’identifié par les acteurs eux-mêmes.

⁵⁷ Cette mesure peut être considérée comme un indicateur de la dépendance d’un acteur à l’égard d’un autre acteur, lorsque ce dernier constitue un intermédiaire indispensable pour atteindre d’autres acteurs du réseau («broker», «gate-keeper»). Cette mesure est donc différente de celle utilisée pour le schéma 2. la valeur de centralité intermédiaire (n-betweenness) peut varier de 0 (aucune centralité) à 100 (tous les liens passent par un acteur). Voir notamment Lin C. Freeman 1979: Centrality in Networks (I). Conceptual Clarification. In: Social Networks 1, p. 215–239.

Mesures de pouvoir réputationnel et de centralité intermédiaire, domaines du FMI (à gauche) et de la Banque mondiale (à droite)

Tableau 2

FMI	Banque mondiale		FMI	Banque mondiale	
	Pouvoir réputationnel (nombre de citations comme l'un des trois acteurs les plus importants, N = 17)*	Betweenness centrality		Pouvoir réputationnel (nombre de citations comme l'un des trois acteurs les plus importants, N= 18)*	Betweenness centrality
AFF	17	11,7	seco	18	13,0
BNS	16	4,4	DDC	17	4,3
seco	11	1,1	Bureau BM	6	21,1
Bureau FMI	4	11,8	AFF	5	1,4
DDC	4	7,4	DdB	1	0,2
CdT	1	4,0	UDC	0	2,1
DdB	0	2,4	CdT	0	1,6
EcoCH	0	2,3	PS	0	1,5
PRD	0	2,1	PRD	0	1,5
PS	0	2,0	EcoCH	0	1,0
UDC	0	1,9	ASB	0	1,0
Verts	0	0,8	Verts	0	0,9
PDC	0	0,4	BNS	0	0,2
ASB	0	0,3	PDC	0	0,2
DP V	0	0,2	DP V	0	0,1
Bur. BM	0	0,0	Bureau FMI	0	0,0

* Certaines personnes interrogées n'ont pas respecté la consigne de ne citer que les trois principaux acteurs, mais en ont cité quatre ou seulement deux. C'est pourquoi la somme de toutes les réponses n'est pas égale à $N \times 3$.

Source: Dupont / Sciarini et al. 2003

La distribution du pouvoir réputationnel (tableau 2) correspond plus à la répartition formelle des compétences que le résultat du schéma 2: l'AFF et la BNS, qui détiennent la plupart des compétences dans le domaine du FMI, sont citées à l'unanimité ou presque comme faisant partie des trois principaux acteurs dans ce domaine. Le même constat vaut pour le seco et la DCC en matière de Banque mondiale.

La combinaison des résultats du schéma 2 et du tableau 2 permet une meilleure description de la structure de la collaboration et du pouvoir dans le cadre des institutions de Bretton Woods. On distingue, ce faisant, quatre catégories d'acteurs:

1. Les acteurs qui sont à la fois centraux dans le réseau et réputés influents. Cette catégorie est composée pour l'essentiel de l'AFF dans le domaine du FMI, et du seco ainsi que, dans une moindre mesure, de la DCC dans le domaine de la Banque mondiale.

2. Les acteurs occupant une place relativement centrale au sein du réseau, mais n'étant pas dotés du pouvoir correspondant. Cela concerne la communauté de travail des œuvres d'entraide suisses et la DDC dans le domaine du FMI, deux acteurs actifs au sein du réseau, mais n'y disposant pas d'un pouvoir important. Cette caractéristique s'applique aussi, mais pour des raisons différentes, au Bureau exécutif de chacun des domaines: nécessairement au centre du dispositif institutionnel, les Bureaux dépendent – en tout cas partiellement – de la ligne de conduite décidée à Berne; de plus, leur importance est peut-être sous-estimée du fait de leur faible visibilité en Suisse.
3. Inversement, certains acteurs n'occupent pas une place centrale dans le réseau de collaboration, mais sont réputés très importants. C'est le cas en particulier pour la BNS dans le domaine FMI: les importantes prérogatives dont dispose la BNS dans ce domaine, ainsi que ses liens privilégiés avec l'AFF, tels qu'ils sont déterminés par la Convention du 16 septembre 1992, font qu'elle n'a que peu de contacts directs avec les autres acteurs. Un constat similaire s'applique, mais dans une moindre mesure, au seco dans les affaires FMI.⁵⁸
4. Certains acteurs apparaissent comme «périphériques», tant sous l'angle de leur intégration dans le réseau, que du pouvoir qu'ils sont supposés détenir. Ceci vaut pour la plupart des acteurs non-étatiques, et en particulier pour les partis politiques.

3.2 Canaux d'intervention et (auto-)évaluation de l'influence des acteurs non étatiques

Il ressort de l'analyse du réseau politique interne une forte concentration du pouvoir au niveau administratif et une délimitation claire entre acteurs étatiques et non étatiques (voir schéma 2). Ces derniers disposent toutefois de divers canaux leur permettant de transmettre leur point de vue à l'administration. Pour cela, ils recourent souvent à des contacts informels avec des cadres de l'administration, sans toutefois négliger les organes institutionnels tels que la Commission Ming ou les Commissions de politique extérieure du Parlement. Globalement, les acteurs non étatiques ont le sentiment d'être entendus par l'administration, mais ils doutent toutefois que leur avis soit pris en compte.

En résumé, on constate que les acteurs non étatiques ne sont certes pas complètement marginalisés, mais qu'ils semblent avoir peu d'influence sur les activités de l'administration. Il faut toutefois nuancer ce constat et le différencier: l'influence des organisations tiers-mondistes (communauté de travail des œuvres d'entraide suisses, DdB) est beaucoup moins importante que leur activité dans le domaine concerné. A l'inverse, les milieux proches de l'économie (ASB, EcoCh) sont peu actifs, mais semblent bénéficier de relais solides dans l'administration; finalement, les partis politiques semblent largement confinés dans un rôle de spectateurs. Quant à savoir quelles sont les raisons de cet effacement, les avis sont partagés parmi les parlementaires eux-mêmes. Un premier groupe estime que les conditions propices à une influence existent, mais ne sont pas suffisamment exploitées par les partis, notam-

⁵⁸ Il s'explique vraisemblablement par le rôle en vue joué par cet office dans les questions d'aide à la balance des paiements.

ment en raison de faiblesses structurelles – manque de ressources et de connaissances spécialisées. Un deuxième groupe met en avant le manque de transparence de la part de l'administration ainsi que la quantité et la qualité insuffisantes des informations transmises.

4 Evaluation de l'influence de la Suisse

L'évaluation de l'influence de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods par les auteurs Dupont/Sciarini débute par un inventaire des canaux et instruments existants, dont l'utilisation et l'efficacité ont été évaluées, d'une part sur le plan général, d'autre part sur la base de trois études de cas. Enfin, les experts se sont penchés sur le cadre institutionnel et sur l'influence de la Suisse. L'OPCA a également intégré dans son enquête une question concernant l'influence et l'optimisation des avantages, dont les résultats sont présentés au ch. 4.2.3.

4.1 Canaux et instruments de la politique suisse au sein des institutions de Bretton Woods

4.1.1 Canaux et instruments

Question D1

Quels sont les canaux et instruments dont dispose la Suisse pour exercer son influence au sein des institutions de Bretton Woods?

En qualité de membre du FMI, la Suisse dispose d'un poids électoral de 1,6 pour cent et siège de façon permanente au sein des principaux organes de représentation: Conseils des gouverneurs du FMI et de la Banque mondiale, Comité monétaire et financier international (FMI), Comité de développement (Banque mondiale) et conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale. Son siège au sein des conseils d'administration permet à la Suisse d'entretenir des contacts privilégiés réguliers avec notamment les instances supérieures des administrations des institutions de Bretton Woods et de participer à différents groupes de travail dans le cadre des conseils d'administration. En-dehors de ces instances, elle dispose d'un large éventail d'instruments: financement d'études et de rapports, organisation de conférences et de séminaires ainsi que participation, aide technique, contributions ciblées à des fonds fiduciaires, autres participations financières à des projets du FMI.

4.1.2

Utilisation des différents canaux et instruments

Question D2

Comment la Suisse a-t-elle défendu ses positions au sein des institutions de Bretton Woods, c'est-à-dire quels instruments a-t-elle utilisés, avec quelle intensité? En particulier, comment la Suisse a-t-elle géré son groupe de vote en tant que plate-forme stratégique?

Dans le cadre des institutions de Bretton Woods, la Suisse recourt essentiellement à des prises de position orales et écrites au sein des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale. Elle travaille certes en amont de ces deux organes, en entretenant des relations de travail privilégiées avec l'administration des deux institutions ainsi qu'avec les autres représentants permanents; toutefois, selon les personnes interrogées, ces relations ne sont comparables aux activités des conseils d'administration ni sur le plan de leur importance ni sur celui de leur intensité. De manière plus générale, l'étude montre la fréquence des actions concertées, c'est-à-dire des situations dans lesquelles la Suisse tente de développer des positions communes (alliances formelles) ou compatibles (alliances informelles) avec d'autres pays. La concertation se fait le plus souvent avec un petit groupe de pays (niveau minilatéral), essentiellement avec des pays ne faisant pas partie du groupe de vote de la Suisse. L'hétérogénéité du groupe de vote restreint les possibilités d'une utilisation stratégique de cette plate-forme.

4.2

Efficacité des instruments et influence de la Suisse

Question E1

Quelle a été l'efficacité des instruments et stratégies mis en oeuvre par la Suisse? Et dans quelle mesure la Suisse a-t-elle été capable, afin d'améliorer son influence, d'apprentissage dans son choix des instruments ou dans son comportement stratégique?

4.2.1 Evaluation globale

Les réponses aux questions posées dans le cadre de l'étude réalisée par Dupont/Sciaroni font apparaître une image globale positive de la politique de la Suisse concernant les principaux sujets dans les domaines du FMI et de la Banque mondiale.⁵⁹ Sept sujets relatifs au FMI et à la Banque mondiale ont été soumis aux personnes interrogées à des fins d'évaluation. Ces sujets avaient été choisis sur la base des rapports annuels des représentants permanents de la Suisse et ont été évalués d'après la question de savoir si la Suisse est parvenue ou non à influencer sur la politique des institutions de Bretton Woods au travers de sa position.

On note parmi les 14 sujets de véritables succès (allègement multilatéral de la dette, questions de «gouvernance» des institutions de Bretton Woods), mais également des résultats plus mitigés (participation du secteur privé à la gestion des crises, 13^e reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement). Les interlocuteurs mettent l'accent sur trois facteurs de succès: préparation de positions claires et crédibles, expérience de longue date et aptitude à former des alliances. A l'inverse, le manque de réussite est expliqué par l'incapacité à former des alliances et la défense de positions isolées ou distantes de celles des grandes puissances.

4.2.2 Evaluation à l'aide de trois études de cas

Afin de mieux cerner le rôle de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods, les experts ont rédigé trois études de cas. Les sujets sélectionnés ont été considérés par les personnes interrogées comme très importants au sein des activités des institutions de Bretton Woods. Un sujet porte sur le FMI, le deuxième sur la Banque mondiale et le troisième est commun aux deux institutions.

a) Etude de cas 1: participation du secteur privé à la gestion de crises financières

Depuis 1996, le FMI tente de mettre sur pied un mécanisme permettant de coordonner l'action des créanciers privés en cas de crises financières afin de favoriser une restructuration rapide et ordonnée de la dette. La discussion reprise dans le cadre de la proposition, soumise en 2002 par l'administration du FMI et concernant un mécanisme statutaire de restructuration de la dette souveraine (Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM) a de nouveau été ajournée lors des séances de printemps du Comité monétaire et financier international en 2003.

⁵⁹ Pour le FMI, les sujets suivants faisaient l'objet de l'évaluation: systèmes de prévention des crises, participation du secteur privé et système multilatéral de gestion des crises, questions concernant les quotes-parts, consolidation des systèmes financiers, conditionnalité lors de l'octroi de crédits, allègement de la dette multilatérale des pays pauvres, bonne gestion gouvernementale. Sujets portant sur la Banque mondiale: cadre général pour le développement et la lutte contre la pauvreté, politiques sectorielles dans les domaines de l'eau, de l'éducation et de la santé, reconstitution des ressources de l'AID, allègement de la dette multilatérale des pays pauvres, réformes du secteur public, politiques environnementales, bonne gestion gouvernementale.

Le bilan du rôle joué par la Suisse dans le cadre du dossier important de réforme du système financier international et la place que devrait prendre le secteur privé dans ce domaine est mitigé. D'un côté, la Suisse a activement participé au débat qui a initié le processus de réforme au sein du conseil d'administration du FMI. Auparavant, elle avait mis sur pied des commissions et commandé des études dont les conclusions lui ont permis de mettre à la disposition de la communauté internationale son savoir dans le domaine financier. Dès que l'administration du FMI s'est saisie du dossier, la Suisse en a suivi l'évolution et a participé activement aux discussions sur de nouveaux instruments et mécanismes. De l'autre côté, la position actuelle de la Suisse sur le poids à accorder à la poursuite de l'étude d'un mécanisme statutaire de restructuration de la dette souveraine (SDRM) diffère sensiblement du consensus actuel en la matière. En dépit de tentatives d'alliances et de l'intensification des contacts bilatéraux, la Suisse n'a pu empêcher l'ajournement d'un projet contesté par plusieurs grandes puissances, les Etats-Unis en tête.

b) Etude de cas 2: 13^e reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (AID-13)

Les ressources financières de l'Association internationale de développement (AID), principal bailleur de fonds des pays à faible revenu sous forme d'aide non remboursable, sont reconstituées tous les trois ans. Des négociations entre Etats permettent de déterminer le volume et la répartition du financement ainsi que d'arrêter les orientations stratégiques.

Les négociations relatives à la 13^e reconstitution des ressources de l'AID (février 2001 à juillet 2002) ont, comme le cas discuté précédemment, abouti à un résultat mitigé pour la Suisse. L'accord sur le cadre global du financement correspond au volume défendu par la Suisse durant le processus de négociation. La Suisse est en outre parvenue à infléchir la politique de l'AID en matière de calcul des critères de prêts dans le sens d'une plus grande transparence et d'une plus grande progressivité. Une source d'insatisfaction subsiste toutefois avec l'augmentation substantielle de la part des dons dans le financement des activités puisque cette part passe de 3 pour cent lors de l'AID-12 à 18–21 pour cent pour l'AID-13. Jusqu'au compromis trouvé par le G7, la Suisse n'était jamais allée au-delà des 10 pour cent. Le caractère spécial des négociations, qui ne sont pas soumises au contrôle du conseil d'administration de la Banque mondiale, n'est pas propice aux petits pays contributeurs. Le recours à des alliances s'est avéré indispensable pour atténuer les effets de l'asymétrie de pouvoir. Mais la fragilité de l'alliance européenne, dont faisait partie la Suisse et qui a volé en éclats au sein du G7, était manifeste.

c) Etude de cas 3: initiative en faveur des pays pauvres très endettés

L'initiative d'allègement de la dette des pays les plus pauvres (PPTE), lancée conjointement par le FMI et la Banque mondiale en 1996, constitue un dispositif global de réduction de la dette des 42 pays les plus pauvres. Approfondie et élargie en 1999, elle prévoit que, pour pouvoir bénéficier d'une aide, les pays pauvres doivent s'engager à effectuer des ajustements macroéconomiques et à mener des politiques de lutte contre la pauvreté.

L'analyse de l'initiative d'allègement de la dette montre que la Suisse peut jouer dans la cour des grands, profitant d'un positionnement précoce et de contacts étroits avec le personnel des institutions de Bretton Woods. Elle a réussi à combiner prises de position propres et propositions de compromis concernant les positions de différents grou-

pes de membres du conseil d'administration, devenant ainsi un acteur central dans l'élaboration de l'initiative. La direction d'un groupe de vote mixte⁶⁰ ainsi que l'absence d'«agenda caché» ont conféré à la Suisse une crédibilité supérieure à celle des grandes puissances, notamment les anciennes puissances coloniales, et la qualité de ses analyses l'a érigé en interlocuteur privilégié du personnel des institutions de Bretton Woods. Cependant, la forte politisation de l'initiative PPTE depuis 1999 est venue occulter l'exigence de la Suisse selon laquelle les programmes de réforme des pays susceptibles de voir leur dette alléger devraient répondre à certaines exigences en termes de qualité.

Selon les experts, les enseignements tirés de l'évaluation globale peuvent être nuancés et peaufinés à la lumière des trois études de cas. La Suisse s'est souvent fait entendre lorsqu'elle a participé suffisamment tôt aux débats au sein du conseil d'administration, surtout lorsqu'elle a réussi à occuper le terrain avant d'autres pays. Dans ce contexte, le travail accompli en amont auprès des collaborateurs des institutions de Bretton Woods s'est avéré très précieux. Mais les études de cas montrent également que le poids de la Suisse se réduit avec le degré de maturité des dossiers. Enfin, l'influence exercée par les alliances qu'elle forme est difficile à évaluer.

4.2.3 Stratégies suisses et optimisation des avantages

Dans l'enquête de l'OPCA, décrite de manière détaillée au ch. 5, il a été demandé aux personnes interrogées si la Suisse mise sur la bonne stratégie et sur les bons thèmes au sein des institutions de Bretton Woods pour optimiser ses avantages. Certaines des 31 personnes interrogées n'ont pu répondre à cette question que très sommairement, soit parce qu'elles ne sont elles-mêmes pas directement impliquées dans les différentes affaires ou ne le sont plus, soit parce qu'elles sont indirectement en lien avec les institutions de Bretton Woods ou uniquement dans le cadre d'une seule institution. Par conséquent, certaines réponses sont restreintes soit en raison du sujet, soit en raison du temps.

Globalement, les stratégies poursuivies par la Suisse sont évaluées favorablement. Les deux tiers des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative à la question de savoir si la stratégie poursuivie était la bonne. L'avis exprimé est que la Suisse défend une position solide, qui lui confère une certaine carrure et de la crédibilité. Cet aspect a également été souligné par les interlocuteurs étrangers. Certains représentants n'appartenant pas à l'administration fédérale ont eu des difficultés à évaluer la stratégie, expliquant qu'ils n'y ont pas accès ou qu'elle est caractérisée par un manque de transparence. Une personne a considéré comme positives les stratégies choisies dans certains domaines, tout en formulant des doutes quant à d'autres domaines. Selon une autre opinion, les bonnes stratégies ont été retenues, mais dorénavant se pose la question de l'intensité. Une personne a souligné que l'efficacité des activités suisses liées aux institutions de Bretton Woods pourrait être améliorée. Une autre a rappelé que, lors de l'adhésion, la promesse avait été faite d'un engagement de la Suisse, dans le cadre des institutions de Bretton Woods, en faveur des couches de la population les plus pauvres; or cette promesse n'a pas été tenue. Concernant la politique de la Suisse relative aux institutions de Bretton Woods, un interlocuteur remarque qu'à l'heure

⁶⁰ Mixte en ce sens que le groupe de vote est composé tant de pays donateurs que de pays bénéficiaires.

actuelle, les objectifs et thèmes stratégiques que la Suisse entend défendre ne sont pas clairement définis. Une raison avancée est la structure complexe de l'administration, laquelle ne facilite pas une orientation stratégique; or cette dernière est nécessaire, les dossiers traités par les institutions de Bretton Woods se chiffrant en milliers.

Ils étaient plusieurs à exprimer l'opinion que le gouvernement et l'administration suisses poursuivent certes les bonnes stratégies au sein des institutions de Bretton Woods, mais que le statut de membre de ces institutions est trop peu pris au sérieux en Suisse. Ils pensent que cela s'explique par le fait que l'avantage national tiré de ce statut de membre à long terme n'est pas compris ni communiqué en tant que tel et que l'information des membres du Parlement et du public n'est pas optimale. L'administration présente au public et diffuse les travaux liés aux institutions de Bretton Woods en trop faibles quantités et de manière trop peu condensée. En termes d'optimisation des stratégies, la proposition d'un dialogue interne est avancée en plus d'une meilleure politique en matière d'information. Les représentants des ONG demandent que la Suisse fasse preuve de davantage de constance concernant les thèmes et le calendrier.

De part et d'autre, on salue l'adhésion de la Suisse associée à l'obtention d'un siège au sein du conseil d'administration et l'on qualifie de stratégiquement intelligente la formation du groupe de vote. Les différentes personnes interrogées sont toutefois conscientes que le travail au sein d'un groupe mixte n'est pas toujours chose aisée et peut présenter des inconvénients.

Parmi les exemples de bonne stratégie, ont été notamment cités les objectifs en matière de développement durable, l'engagement en faveur de conditions-cadres juridiques et macroéconomiques, la promotion des PME et de l'artisanat, l'initiative PPTe et la défense d'une plus grande transparence au sein des institutions de Bretton Woods. Des remarques critiques sont formulées à l'égard de la bonne gestion gouvernementale («good governance»). La question a été posée de savoir si les réformes exigées correspondent à la culture et aux traditions de chaque pays.

4.2.4 Cadre institutionnel et influence de la Suisse

Question E2

Dans quelle mesure le cadre institutionnel a-t-il limité ou au contraire facilité l'influence de la Suisse? En ressort-il un aspect crucial dont l'éventuel changement pourrait constituer un défi majeur pour le rôle de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods?

Dupont/Sciarini ont répondu à ces questions en se basant sur les informations fournies dans le cadre des études de cas, sur les entretiens et sur la littérature spécialisée.

La participation aux travaux des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale est l'instrument principal au moyen duquel la Suisse a pu, jusqu'à présent, exercer son influence au sein de ces deux institutions. Par ce canal, la Suisse a prouvé qu'elle était capable de défendre des positions cohérentes et crédibles et de faire entendre sa voix auprès des principaux pays et du personnel des institutions de Bretton Woods, surtout auprès des échelons supérieurs. Dans cette perspective, il est évident

qu'une perte éventuelle des sièges poserait un défi très important à la politique suisse au sein des institutions de Bretton Woods. Si un tel scénario ne semble guère probable à moyen terme,⁶¹ Dupont/Sciarini se sont toutefois penchés sur les ajustements que devrait effectuer la Suisse en cas de perte des sièges. Dans un tel cas de figure, la Suisse devrait avoir recours à des actions pilotes unilatérales ou bilatérales pour mettre en œuvre ses positions, et tenter ainsi de stimuler des actions similaires au niveau multilatéral, par le biais d'alliances ou de réseaux. La formation de coalitions et les concertations au cas par cas avec des pays partageant les mêmes vues font d'ores et déjà partie des principaux instruments d'influence au sein des institutions de Bretton Woods. Depuis son adhésion aux deux institutions, la Suisse est tributaire de la collaboration avec d'autres Etats. En cas de perte du siège, elle devrait intensifier les collaborations existantes, ainsi qu'en développer de nouvelles mais se trouverait toutefois dans une position moins confortable pour entamer des discussions et des négociations. Par ailleurs, à ce stade de la discussion sur l'éventuelle perte du siège, des alternatives plus intéressantes pour la Suisse que la perte pure et simple des sièges sont envisageables. En cas de croissance économique rapide d'un membre du groupe de vote actuel, une solution pour la Suisse consisterait à garder un siège au sein de l'un des deux conseils d'administration et de laisser l'autre à ce pays. Une autre possibilité se traduirait par une direction du groupe de vote selon un système de rotation, aujourd'hui appliqué dans le groupe de vote des pays scandinaves.

Les entretiens relatifs aux études de cas ont souvent abordé le mode de prise de décision au sein des institutions de Bretton Woods. Généralement, les conseils d'administration prennent les décisions selon un mode consensuel; c'est la raison pour laquelle de nombreuses personnes interrogées sont d'avis que la Suisse a toujours ou presque un rôle à jouer et l'occasion d'exercer son influence, quel que soit le dossier traité. Sur la base des résultats de l'étude, il faut toutefois souligner que le mode consensuel garantit certes d'être consulté, mais nécessite également de mobiliser d'autres Etats en vue d'obtenir des résultats significatifs et immédiats. Il faut pour cela avoir les capacités de convaincre d'autres acteurs tels qu'un ou deux pays clés (la Grande-Bretagne, par exemple). Dupont/Sciarini indiquent que le mode consensuel constitue indubitablement une opportunité, ajoutant que saisir cette opportunité représente un défi considérable pour la Suisse.

Les études de cas ont permis de mettre en lumière un autre instrument d'influence important: en accomplissant un travail en amont auprès des administrations des deux institutions, avant même qu'un sujet ne soit soumis aux conseils d'administration, la Suisse peut exercer une certaine influence sur les questions traitées au sein des institutions de Bretton Woods. Dupont/Sciarini parviennent à la conclusion que, concernant les différentes formes de rapprochement avec les administrations, la Suisse n'a pas fait preuve, jusqu'à présent, d'un zèle particulièrement grand. En particulier, elle n'a pas tenté de s'impliquer sous forme coordonnée et institutionnalisée dans les activités organisées par les administrations des deux institutions (séminaires et conférences, par exemple) Elle n'a pas non plus véritablement cherché à imposer des ressortissants suisses à des postes clés de l'administration du FMI et de la Banque mondiale. En

⁶¹ Voir rapport du travail de groupe «Préservation de la position de la Suisse au sein des institutions financières internationales», p. 5.

d'autres termes, concluent les auteurs, la Suisse n'a pas réellement développé une présence permanente et à des niveaux multiples au sein de l'administration.⁶²

En dépit des possibilités d'amélioration évoquées plus haut concernant la Suisse et le cadre institutionnel, Dupont/Sciarini soulignent que l'influence potentielle de la Suisse doit être relativisée en raison des dimensions structurelles de la distribution des ressources de pouvoir. En effet, au final, le succès ou l'échec d'une position suisse dépendra de la «Realpolitik», des rapports de forces entre grandes puissances et Etats moins puissants. Le filtre institutionnel multilatéral des institutions de Bretton Woods ne gomme pas cette asymétrie de pouvoir entre pays «forts» et pays «faibles». En d'autres termes, les grandes puissances membres des institutions de Bretton Woods ont davantage de possibilités de participation et d'influence. La Suisse ne peut se faire entendre ni s'imposer si les grandes puissances défendent ensemble, ou même, pour certaines, individuellement, un autre point de vue. Elle doit se démarquer au moyen d'actions originales et tangibles si elle veut être entendue dans un tel contexte. Comme le montrent les études de cas, l'influence des grandes puissances ne se limite pas aux rencontres intergouvernementales (G7, G8), mais s'exerce également quotidiennement au sein des administrations des institutions de Bretton Woods.

5 **Avantages que tire la Suisse de son statut de pays membre des institutions de Bretton Woods**

Questions F

Quels avantages la Suisse tire-t-elle de son statut de membre des institutions de Bretton Woods? Qui en sont les bénéficiaires et comment peut-on prouver un avantage? Les intérêts de la Suisse à l'adhésion, tels qu'ils ont été formulés dans le message, se sont-ils concrétisés? Existe-t-il des inconvénients pour la Suisse à être membre des institutions de Bretton Woods?

Les études de cas présentées au ch. 4.2.2. ont permis de montrer comment la Suisse exerce une influence sur les décisions des institutions de Bretton Woods et quelles en sont les limites. Toutefois, ce chapitre n'apporte pas de réponses aux questions concernant les avantages généraux que tire la Suisse de son statut de membre et les effets directs ou indirects de la collaboration de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods. Les avantages escomptés de la qualité de membre des deux institutions sont mentionnés sous différentes formes, tantôt directes, tantôt indirectes, dans le message du Conseil fédéral. Dix ans après l'adhésion de la Suisse, l'OPCA a tenté de savoir si un bilan en la matière pouvait être dressé. Les avantages escomptés se sont-ils concrétisés? Son statut de membre procure-t-il à la Suisse des inconvénients qui n'ont pas été envisagés au moment de l'adhésion?

⁶² Se basant sur la conclusion relative à la préservation de la position de la Suisse au sein des institutions financières internationales, le Conseil fédéral a chargé les départements compétents, le 15 juin 2001, de prendre des mesures pour augmenter la part faible de collaborateurs et cadres au sein des institutions. Voir DFF, communiqué de presse du 15 juin 2001.

Pour pouvoir évaluer les avantages, l'OPCA a, d'une part étudié la littérature spécialisée et d'autre part réalisé 31 entretiens au moyen d'un questionnaire dont les principales questions ont également été posées et évaluées par Dupont/Sciarini dans le cadre de leurs entretiens (au nombre de 16). En règle générale, l'OPCA a procédé à des entretiens téléphoniques; trois personnes ont répondu par écrit aux questions et deux se sont soumises à un entretien en tête-à-tête.⁶³

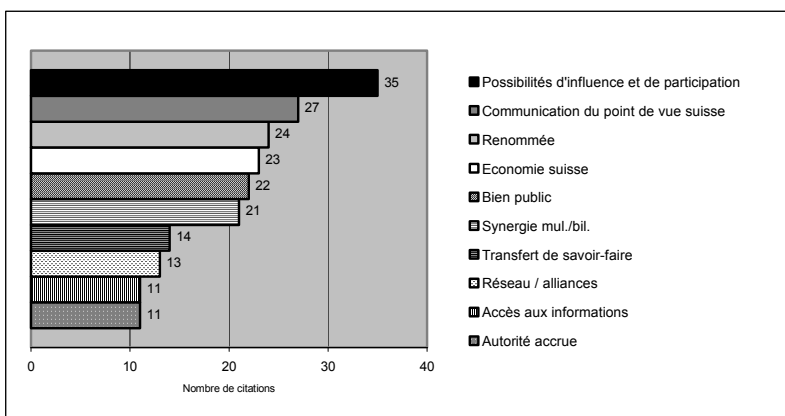
Les personnes interrogées ont été sélectionnées sur la base de différents critères. Elles étaient membres de la Commission consultative de la coopération internationale au développement ou de la Commission consultative pour la politique économique extérieure. D'autres étaient impliquées dans la politique relative aux institutions de Bretton Woods en tant que membres des administrations suisse ou allemande. Et, enfin, on a sélectionné des consultants et des représentants des hautes écoles supérieures et de l'économie. Elles ont indiqué au début du questionnaire l'institution à laquelle se réfèrent leurs réponses (institutions de Bretton Woods, FMI, Banque mondiale). Quatre questions ouvertes et une question fermée leur ont été posées. L'analyse des réponses a été effectuée tant de manière globale que par groupes: autorités (11 entretiens), milieux économiques (9), organisations de salariés (2), milieux scientifiques (8), ONG (6), partis politiques (4), consultants (4) et étrangers (3). Dans les chapitres suivants, il sera fait mention des groupes quand leurs réponses divergent fortement.

5.1 Avantages issus du statut de membre

La première question ouverte de l'OPCA portait sur les avantages que peut tirer la Suisse de son statut de membre des institutions de Bretton Woods (question 1a). Dans les 47 entretiens, 233 arguments ont été cités au total. Le schéma 3 donne un aperçu des avantages les plus souvent cités.

Avantages les plus souvent cités (N = 233)

Schéma 3



Source: enquête de l'OPCA

⁶³ Voir annexe 1.

L'avantage le plus souvent cité (35 fois) par les personnes interrogées sont les *possibilités d'influence et de participation* dont s'est vue doter la Suisse au travers de son adhésion aux institutions de Bretton Woods. Avant son adhésion, la Suisse participait, sous différentes formes, au financement des deux institutions, mais n'avait qu'un statut d'observateur. En devenant membre, elle s'est donné la possibilité de véritablement participer à la politique des institutions de Bretton Woods et d'avancer ses propres idées et expériences. Différentes personnes soulignent que la Suisse exerce sur les institutions de Bretton Woods une plus grande influence que son faible poids électoral ne le laisse supposer. Cette influence s'explique en premier lieu par le siège qu'occupe la Suisse au sein des deux conseils d'administration et par sa crédibilité.

Le deuxième avantage, la *communication du point de vue suisse*, cité à 27 reprises, est étroitement lié au premier. Sa qualité de membre et son siège au sein des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale représentent pour la Suisse une plate-forme lui permettant de défendre ses positions. Certaines personnes interrogées précisent que, grâce à la crédibilité de la Suisse, les idées et points de vue helvétiques sont entendus et intégrés dans les processus décisionnels.

Vingt-quatre personnes interrogées sont d'avis que la Suisse a gagné en *renommée* grâce à son statut de membre des institutions de Bretton Woods: les autres Etats membres se sont rendu compte que la Confédération se montre très présente au sein de ces institutions, qu'elle défend des positions crédibles et qu'elle s'est affirmée en tant que partenaire fiable d'autres pays; ces qualités sont appréciées par les autres pays membres et contribuent à une meilleure image de la Suisse.

Selon les personnes interrogées, le statut de membre des institutions de Bretton Woods bénéficie à l'*économie suisse* dans différents domaines (avantage cité 23 fois). Concrètement, cet avantage se traduit, pour l'industrie d'exportation, par des mandats obtenus dans le cadre des programmes de la Banque mondiale ou encore, pour la place financière suisse, par l'octroi de prêts aux institutions de Bretton Woods. A noter toutefois que cet avantage économique profitait à la Suisse avant son adhésion aux deux institutions.⁶⁴ Un représentant de l'économie et un représentant des organisations de salariés ont explicitement souligné que l'adhésion aux institutions de Bretton Woods a simplifié la participation aux adjudications de la Banque mondiale; les mandats de cette dernière, importants pour certains, ont permis la création ou la préservation d'emplois en Suisse et la réalisation de bénéfices pour les entreprises, ce qui, au final, profite à l'ensemble de l'économie suisse (recettes fiscales). Selon les personnes interrogées, l'économie suisse profite en règle générale des biens publics mis à disposition par les institutions de Bretton Woods: stabilisation de l'ordre financier international et engagement en faveur d'un ordre légal international contraignant, par exemple.

Mis en avant par 22 interlocuteurs et en lien étroit avec l'argument économique présenté ci-dessus, on trouve ensuite l'avantage déjà évoqué plus haut: dans le cadre de son statut de membre et des objectifs des institutions de Bretton Woods, la Suisse

⁶⁴ Selon les règlements des institutions de Bretton Woods, un pays non membre ne peut participer aux adjudications. La Suisse a toutefois pu participer aux projets de la Banque mondiale avant son adhésion étant donné qu'elle avait signé un accord lui donnant accès à ces adjudications. En contrepartie, la Banque mondiale pouvait obtenir des capitaux sur la place financière suisse à des conditions intéressantes. La Suisse s'est également associée aux reconstitutions des ressources de l'AID afin de ne pas mettre en danger son accès aux adjudications.

contribue à la création ou à la mise à disposition de *biens publics*. Selon la définition⁶⁵, chacun peut bénéficier d'un bien public; la Suisse n'en est pas l'unique bénéficiaire et elle en tirerait profit même si elle n'était pas membre des institutions de Bretton Woods.⁶⁶ On considère comme biens publics des conditions financières et monétaires internationales stables, lesquelles constituent un objectif premier des activités du FMI. Selon les personnes interrogées, une stabilité économique accrue augmente les perspectives de croissance de l'économie mondiale, ce qui procure un avantage considérable à un pays comme la Suisse, qui est tourné vers les exportations et dispose d'un secteur financier important. Enfin, la lutte contre la pauvreté a également pour effet une réduction de la pression en termes de migration et des flux de réfugiés.

Vingt et une personnes citent l'avantage *Synergies entre coopération bilatérale et coopération multilatérale*, celui-ci résidant pour la Suisse surtout dans le domaine du développement. Un projet bilatéral concernant un pays en développement peut profiter de l'existence d'un projet de la Banque mondiale. La coopération bilatérale ne peut déboucher sur les mêmes effets que ceux obtenus au niveau multilatéral. Toutefois, ces deux niveaux peuvent profiter l'un à l'autre et se compléter, ont indiqué les personnes interrogées.

L'avantage du *transfert de savoir-faire* a été mis en avant par 14 personnes: les connaissances et l'expérience d'institutions et de personnes suisses peuvent être transmises aux institutions de Bretton Woods et contribuer à l'optimisation des travaux de ces dernières. Parallèlement, tous les autres Etats membres et toutes les expériences réalisées par les institutions de Bretton Woods elles-mêmes contribuent à l'existence, au sein des deux institutions, d'un vaste savoir spécialisé. Ces dernières visent les «meilleures pratiques» au sein de leurs domaines d'activité. Les différents membres peuvent à leur tour utiliser ce savoir dans leurs pays respectifs et dans le cadre de la coopération bilatérale. Pour les scientifiques interviewés, le dialogue international qui se déroule au sein de l'Institut de la Banque mondiale représente un échange important et stimulant qui fait progresser la recherche en ce sens que chacun s'interroge sur ses propres positions.

La formation de réseaux et les possibilités de former des alliances sont considérés par 13 personnes comme un avantage résultant du statut de membre. Si elle veut réaliser ses objectifs sur la scène internationale, il ne suffit pas à une nation de présenter ses idées et points de vue: elle doit adopter une démarche stratégique, s'allier avec des pays partageant ses opinions et s'engager, conjointement avec ces pays, en faveur d'un thème. Ce sont surtout les alliances qui sont l'instrument le plus efficace dans les domaines d'activité des institutions de Bretton Woods. Les réseaux et les contacts personnels ne sont pas seulement utiles concernant les institutions de Bretton Woods, mais peuvent également servir dans le cadre d'organes et d'institutions réunissant nombre de pays (ONU par exemple) ou de relations bilatérales.

⁶⁵ Un bien public, ou bien collectif, est caractérisé par deux propriétés: 1. absence de rivalité en termes de consommation, c'est-à-dire que la consommation du bien par une personne ne réduit pas la quantité du bien pouvant être consommée par une autre personne. 2. absence d'exclusivité; en d'autres termes, il n'est pas possible ou il est trop coûteux d'exclure de la consommation du bien les personnes qui n'ont pas effectué de paiement pour ce bien.

⁶⁶ Une personne interrogée a ajouté que, dans ce cas de figure, la question de la justification de cette position de «profiteur» de la Suisse se poserait.

L'accès aux informations des institutions de Bretton Woods est cité comme un avantage par 11 personnes, un Etat membre ayant droit à toutes les informations. Avant son adhésion, la Suisse n'avait qu'un accès limité aux informations, tandis que maintenant, elle n'est plus tributaire du bon vouloir d'autres pays, de contacts informels ou encore d'accords spécifiques. De surcroît, elle obtient plus rapidement les informations.

Un autre avantage pour la Suisse, cité par 11 personnes, réside dans le fait de l'autorité accrue des institutions de Bretton Woods, par rapport à l'autorité de chaque pays membre. A la différence de négociations bilatérales, les institutions de Bretton Woods peuvent, grâce à leur poids et à leur influence, déterminer les conditions contractuelles. Par ailleurs, des pays ne peuvent être mis en concurrence les uns avec les autres, ce qui peut se produire dans le cadre de négociations bilatérales. En raison des sommes investies et de l'envergure des projets, les institutions de Bretton Woods bénéficient d'une autorité plus importante que la Suisse; elles ont par conséquent davantage de possibilités de participation. Au sein des institutions de Bretton Woods, un franc suisse peut avoir des effets multiplicateurs. Par ailleurs, les normes de projets suisses dans les pays en développement et dans les pays en transition sont plus facilement acceptées si elles peuvent reposer sur les institutions de Bretton Woods.

De nombreux autres aspects sont cités par moins de dix personnes voire par une seule personne. Ils ne sont pas répertoriés dans le schéma 3, mais sont mentionnés ci-après. Neuf personnes sont d'avis que la *politique extérieure* tire un avantage global du statut de membre; la *politique économique extérieure* est citée à cinq reprises, sans que toutefois les avantages soient explicités. Viennent ensuite les possibilités pour les citoyennes et citoyens suisses de travailler au sein des institutions de Bretton Woods. Ceux-ci pouvaient certes, avant l'adhésion, travailler au sein de la Banque mondiale; en revanche, ils n'avaient pas accès aux postes du FMI. Les expériences acquises dans les bureaux de Washington ou dans les administrations des deux institutions ne présentent pas uniquement un avantage pour leur carrière personnelle, mais également pour la Suisse lorsque ces personnes font bénéficier la Suisse (administration, économie, etc.) de leurs qualifications et de leurs compétences internationales. Quelques personnes interrogées avancent des arguments couvrant un vaste spectre allant d'une meilleure compréhension pour les problèmes internationaux à une meilleure coordination entre la DDC et le seco. Une personne souligne l'avantage que présenterait le statut de membre en cas de grave crise économique en Suisse: les interventions du FMI profiteraient également à la Suisse, laquelle bénéficierait en particulier de ses droits de tirage spéciaux.

L'OPCA a interrogé des personnes issues de différents domaines d'activité afin de disposer d'une palette d'opinion la plus large possible des avantages que tire la Suisse de son statut de membre des institutions de Bretton Woods et de pouvoir faire apparaître les différences entre les groupes. On constate au sein des groupes les plus importants en nombre – administration (11 personnes), milieux économiques (9) et milieux scientifiques (8) – différents axes prioritaires. Au sein de l'administration, les possibilités d'influence et de participation sont, avec 10 occurrences, l'argument de loin le plus souvent cité. Il ressort certes relativement souvent dans les deux autres groupes (à six reprises pour chaque groupe), mais arrive à égalité, dans le groupe des milieux économiques, avec l'avantage pour l'économie suisse et l'aspect de la renommée. Le groupe des milieux scientifiques accorde une place particulière à la catégorie *transfert de savoir-faire*, citée à cinq reprises (au mieux à deux repri-

ses dans les autres groupes). Ce résultat montre que les avantages perçus varient d'un domaine d'activité à l'autre.

Bien que les bénéficiaires concrets puissent être, pour certains, directement déduits des arguments liés aux avantages, ils ont fait l'objet d'une question spécifique dans l'enquête de l'OPCA (question 1b).

Le bénéficiaire le plus souvent cité est l'économie suisse et ses différentes branches telles que l'industrie de l'exportation, les fournisseurs, les banques et les assurances. Les personnes interrogées ont très souvent classé parmi les bénéficiaires les pays créditeurs des institutions de Bretton Woods. Les pays du groupe de vote de la Suisse ont plus particulièrement tiré des avantages du statut de membre de la Confédération helvétique, étant donné que, d'une part cette dernière représente leurs intérêts au sein des conseils d'administration, d'autre part soutient les pays au travers de «prestations spécifiques» bilatérales (coopération au développement avec les pays d'Asie centrale, par exemple) Mais la Suisse profite, elle aussi, de cette coopération, puisqu'elle a réussi, en tant que nation disposant du poids électoral le plus fort, à s'assurer un siège au sein des conseils d'administration uniquement grâce à la réunion des quotes-parts des pays de son groupe de vote. Par ailleurs, son statut de membre procure à la Suisse des avantages sur le plan économique. Elle tire profit, premièrement de relations financières et monétaires internationales stables, deuxièmement de la collaboration fructueuse entre son économie privée et les institutions de Bretton Woods. De plus, son statut de membre lui permet d'être présente au sein d'institutions internationales importantes; son image de pays marginal et de cavalier solitaire s'est atténuée et elle a su s'affirmer au travers de sa collaboration au sein des institutions de Bretton Woods. La politique extérieure est citée en tant que bénéficiaire, l'adhésion aux deux institutions ayant mis à sa disposition un nouvel instrument. Les institutions de Bretton Woods profitent elles aussi de la participation de la Suisse en leur sein: un membre tel que la Suisse, aux reins solides, doté d'une situation économique stable, contribue au soutien des activités des deux institutions. La Suisse est en outre considérée comme un pays fiable et crédible, étant donné qu'elle joue de diverses manières, également en qualité de leader d'un groupe de vote mixte, un rôle de médiateur entre, d'une part les pays en développement et les pays en transition, d'autre part les pays industrialisés. Enfin, la communauté internationale est également citée comme bénéficiaire parce que des pays bénéficiaires sont avantagés sur le plan financier et que d'autres États voient dans la Suisse un allié les aidant à imposer leur politique et à renforcer leurs alliances.

L'*administration (fédérale)* apparaît également parmi les bénéficiaires: elle est gagnante en ce sens que l'adhésion aux institutions de Bretton Woods s'est traduite par l'apport de tâches intéressantes pour lesquelles des postes supplémentaires ont dû être créés, afin que les obligations et les activités liées à l'adhésion soient honorées. Les dossiers des institutions de Bretton Woods ouvrent la voie à des domaines intéressants en termes de champ de travail. Les ONG figurent elles aussi parmi les bénéficiaires cités. Théoriquement, l'adhésion de la Suisse devait permettre aux ONG suisses un accès plus simple aux institutions de Bretton Woods, ce qui aurait dû simplifier la collaboration. Toutefois, nombre d'ONG suisses ne collaborent pas avec la Banque mondiale, car les projets de cette dernière sont trop importants pour elles ou parce qu'elles n'ont plus de capacités en raison de leurs projets bilatéraux. En revanche, différents bureaux suisses de consultation, qui interviennent dans le domaine de la coopération au développement, tirent profit du statut de membre. Le transfert de savoir-faire et les réseaux ne profitent toutefois pas qu'aux seuls ONG et

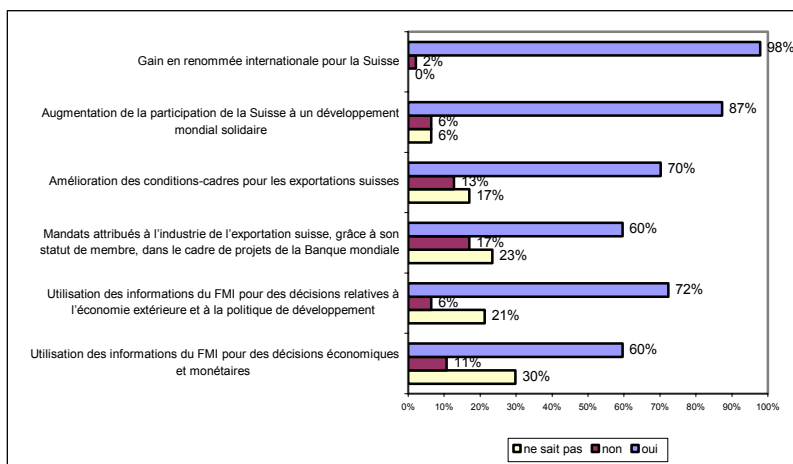
consultants, mais également aux milieux scientifiques, lesquels sont associés à l'échange de connaissances notamment dans le cadre de l'Institut de la Banque mondiale.⁶⁷

5.2 Concrétisation des intérêts et des avantages à la lumière du message concernant l'adhésion de la Suisse

Après la question ouverte d'introduction, l'OPCA a vérifié au moyen d'une question fermée si les intérêts formulés par le Conseil fédéral en rapport avec l'adhésion de la Suisse ont pu être concrétisés (voir ch. 1.2.2). Pour cela, différents énoncés figurant dans le message ont été reformulés.⁶⁸ Cette question a été posée à 47 personnes ou services. Les personnes interrogées devaient, dans le cadre de la question 2, prendre position sur l'existence d'un avantage dans un domaine déterminé (réponses possibles: oui, non, ne sait pas). Certains avantages déjà décrits au ch. 5.1 sont repris dans le présent chapitre. Le schéma 4 présente les domaines dans lesquels les personnes interrogées ont situé un avantage.

Avantages tirés par la Suisse de son statut de membre (N=47)

Schéma 4



Source: enquête de l'OPCA

⁶⁷ L'Institut de la Banque mondiale entend permettre l'échange des connaissances et expériences acquises par la Banque mondiale. Il met au point et assure des cours de formation et des séminaires axés sur la réduction de la pauvreté et les possibilités économiques (<http://www.worldbank.org/wbi/>).

⁶⁸ Les énoncés s'appuient en particulier sur les pages 1122–1124, 1196 et 1204 à 1207. Le choix a été fait de renoncer à l'évaluation d'un aspect supplémentaire du fait du caractère hypothétique de ce dernier: cet aspect formulé dans le message porte sur la garantie, pour la Suisse, de ne pas être discriminée par des membres du FMI en cas de conjoncture économique difficile (selon l'art. XI, al. 2 de l'accord, des transactions de devises avec des pays non membres ou des personnes peuvent être soumises à des restrictions sur leur territoire).

Le Conseil fédéral soulignait dans son message que la non adhésion aux institutions de Bretton Woods aurait des effets négatifs sur la renommée de la Suisse. Les personnes interrogées sont quasiment unanimes pour dire que la *renommée internationale de la Suisse* tire profit du statut de membre des deux institutions; seul un représentant du groupe des partis est d'avis contraire. L'opinion selon laquelle la Suisse a *augmenté sa contribution à un développement mondial solidaire* en adhérant aux institutions de Bretton Woods recueille elle aussi un nombre élevé de suffrages. Toutefois, la participation plus importante de la Suisse ne conduit pas nécessairement à une augmentation du développement international, le travail des institutions de Bretton Woods étant influencé par de nombreux facteurs. 70 pour cent des personnes interrogées pensent en outre que le statut de pays membre des institutions de Bretton Woods améliore les *conditions-cadres pour les exportations suisses*, concernant, par exemple, la stabilité et la solvabilité de clients potentiels de la Suisse.

Dans son message, le Conseil fédéral indique en outre que seul le statut de membre de la Banque mondiale permet *d'assurer l'accès de l'industrie de l'exportation suisse aux mandats attribués dans le cadre de projets de la Banque mondiale et de l'AID*.⁶⁹ Deux tiers des personnes interrogées ont approuvé l'énoncé selon lequel, ces dix dernières années, la Suisse s'est vue attribuer des mandats, *grâce à son statut de membre*, dans le cadre de projets de la Banque mondiale, tout en soulignant pour certaines que cet avantage n'est pas au premier plan. 23 pour cent des interlocuteurs ne se sont pas prononcés (ne sait pas). A noter enfin que 17 pour cent des personnes interrogées – pour la plupart des représentants des milieux économiques, scientifiques et des consultants – ont réfuté cet énoncé, en avançant pour la majorité d'entre eux l'argument selon lequel, avant l'adhésion, des entreprises suisses pouvaient déjà participer à des adjudications et s'étaient vu attribuer des mandats.

Les informations du FMI constituent un autre avantage que mentionnait le Conseil fédéral dans son message: en entrant au FMI, la Suisse disposerait d'une source d'informations et d'analyses de première valeur, accessibles pour la plupart aux seuls Etats membres (concernant la situation économique des membres du FMI, la conjoncture mondiale ainsi que les problèmes financiers et monétaires internationaux).⁷⁰ Faute d'information en la matière, une part relativement importante des personnes interrogées (21 pour cent et 30 pour cent) n'ont pu répondre à la question de savoir si cette source a été utilisée et est encore utilisée. En revanche, elles sont près des trois-quarts à supposer qu'au moins les informations du FMI sur les pays ont été utilisées par la Suisse en tant que base essentielle *pour les décisions relatives à l'économie extérieure et à la politique de développement*. Certaines personnes ont relativisé leur réponse en ajoutant que, souvent, il est pris note des rapports, mais que ceux-ci ne sont pas utilisés par la suite. Pour ce qui a trait à l'utilisation des informations du FMI *pour des décisions économiques et monétaires*, sur le plan national, les personnes interrogées se montrent plus sceptiques (60 pour cent de réponses affirmatives). Concernant les avantages procurés par ces informations, différentes personnes ajoutent que l'accès aux informations du FMI s'est étendu au cours des années nonante, grâce à Internet et à une plus grande transparence du FMI; aujourd'hui, cet argument a moins de poids qu'en 1991. Elles précisent que la Suisse, notamment, s'est engagée au sein des institutions de Bretton Woods pour

⁶⁹ Voir aussi Digression: mise en évidence des avantages, ci-après.

⁷⁰ Voir FF 1991 II 1205.

davantage de transparence et a posé les jalons dans ce domaine en rendant public le premier rapport du FMI sur la Suisse. Une personne des milieux financiers souligne qu'il était possible, avant l'adhésion, d'accéder aux informations du FMI si la demande en était faite.

L'évaluation de la question 2 montre que les avantages financiers et monétaires directs ne sont pas au premier plan pour la majorité des personnes interrogées, mais qu'un avantage immatériel, difficilement quantifiable, justifie à leurs yeux le statut de membre des institutions de Bretton Woods. Dans la digression ci-dessous, l'OPCA a malgré tout tenté de mettre en avant des preuves concrètes de ces avantages.

Digression: mise en évidence des avantages

En vue d'obtenir un certain degré d'objectivité des estimations subjectives des avantages, il a été demandé aux personnes interrogées de citer les faits permettant de mettre en évidence les avantages cités (question 1c).

La grande majorité des personnes interrogées a répondu à cette question en émettant des réserves. Hormis quelques exceptions, tous ont trouvé difficile, parfois même problématique, de mesurer les avantages que tire la Suisse de son statut de membre au moyen de faits ou de chiffres concrets. «Il est dangereux de s'interroger sur l'avantage concret d'un bien public, celui-ci n'étant que difficilement quantifiable», s'est exprimée une personne en citant l'exemple de l'avantage du bien public «système financier stable», lequel résulte de *l'absence d'événements négatifs*. Si cela peut être mesuré, ce n'est que difficilement. On peut au mieux estimer les valeurs qui disparaissent en période de crises. Nombre des avantages cités dans le cadre de la question 1a sont des facteurs susceptibles de varier; s'ils peuvent éventuellement être mis en évidence au moyen de chiffres et d'études empiriques, ce n'est qu'avec une charge de travail considérable.

La proposition de relever le *volume des mandats octroyés par la Banque mondiale à des entreprises suisses* a été souvent avancée pour mettre en évidence les avantages que tire la Suisse de son statut de membre. Dans le même temps, certaines personnes interrogées ont indiqué que, pour diverses raisons, cet indicateur ne possède qu'un poids limité et peut être mal interprété. En dépit de ces réserves, l'OPCA a tenté de mettre en évidence les avantages que tire la Suisse de son statut de pays membre sur le plan économique. Des statistiques systématiques, permettant de relever quelles entreprises (secteur industriel et secteur des services) ont obtenu quels mandats, à quel montant, et quelles sommes d'argent ont été reversées dans quel pays membre par le biais de l'octroi d'un mandat, peuvent être obtenues auprès de la Banque mondiale seulement depuis 1995. Il est par conséquent impossible d'établir une comparaison entre les flux de capitaux entrant en Suisse avant et après l'adhésion. A des fins de comparaison, l'OPCA a intégré d'autres pays dans son analyse.

Les résultats de cette analyse sont présentés en annexe 2 sous forme de tableau. En chiffres absolus, la Suisse a reçu ces deux dernières années beaucoup moins d'argent provenant des projets de la Banque mondiale qu'en 1995 (1995: environ 90 millions de dollars US; 2001: 54 millions de dollars US; 2002: 23 millions de dollars US). Ce recul n'est pas lié au statut de membre de la Suisse: les autres pays traités enregistrent eux aussi des fluctuations et un recul. Par rapport au budget de la Banque mondiale consacré aux mandats, la part de la Suisse est demeurée relativement stable. Le recul en chiffres absolus s'explique par le fait que la Banque mondiale

alloue moins de moyens financiers directs pour les mandats. Un changement de cap dans sa politique a en effet conduit la Banque mondiale à souvent confier aux pays membres l'adjudication des mandats dans le cadre de programmes nationaux. Par conséquent, ces versements ne sont pas pris en compte dans les statistiques de l'institution. Par ailleurs, les entreprises internationales répondent aux appels d'offres par l'intermédiaire de leurs filiales implantées dans le pays concerné; en cas de besoin, ces dernières acquièrent savoir-faire et marchandises auprès de la maison mère. Ajoutons à cela le fait que certains pays émergents tels que la Chine sont devenus plus compétitifs en matière de fabrication et de livraison de biens dans la mesure où ils peuvent exécuter des mandats à des coûts plus avantageux que les pays industrialisés. Cette évolution témoigne de l'efficacité des institutions de Bretton Woods, l'objectif de ces dernières étant le développement et la croissance économique des pays en développement et des pays émergents. Les chiffres existants ne permettent ni de confirmer ni d'infirmer l'argument du Conseil fédéral selon lequel l'adhésion assurera aux exportations suisses l'accès aux mandats de la Banque mondiale.

Signalons trois études en rapport avec la mise en évidence d'avantages concrets: Susanne Schmidtchen⁷¹ évalue, au moyen d'une analyse des pouvoirs, l'influence de la Suisse au sein des conseils d'administration des institutions de Bretton Woods. Forster⁷² et Pult ont, quant à eux, analysé les effets directs et indirects, sur l'économie suisse, de l'aide au développement bilatérale et multilatérale. Ils constatent que chaque franc dépensé par la Suisse pour la coopération multilatérale au développement (notamment dans le cadre de la Banque mondiale) fait augmenter le produit intérieur brut de 1,70 à 1,95 franc. Monika Egger⁷³ relève des effets indirects, sans toutefois les chiffrer (mandats faisant suite à d'autres mandats, regroupement de partenaires commerciaux de Suisse et de pays en développement, aide à l'établissement de contacts, expérience accrue pour les entreprises suisses).

La participation à des rencontres et des conférences internationales ainsi qu'à différents forums et leur organisation représentent un aspect positif pour la Suisse, lequel pourrait être mesuré statistiquement. Un autre indicateur concret d'avantages que tire la Suisse de son statut de membre sont les *possibilités de postes* offertes aux Suisses au sein des institutions de Bretton Woods. Il faut ce faisant considérer le FMI et la Banque mondiale de manière isolée: tandis que l'obtention d'un poste au sein de la Banque mondiale n'implique pas que le pays soit membre de l'institution, cette condition est requise pour le FMI. Pour cette raison, des Suisses travaillaient au sein de la Banque mondiale avant l'adhésion de leur pays. Leur nombre oscillait entre 20 et 30 personnes dans les années soixante-dix et il devrait avoir peu augmenté aujourd'hui. Pour ce qui est du FMI, en revanche, la Suisse a procuré des possibilités d'emploi et de carrière à ses citoyens en adhérant à l'institution. Depuis 1993, une quarantaine de Suisses ont occupé différents postes au sein du FMI, pour des durées variées (les statistiques obtenues ne permettent pas une analyse plus précise).

⁷¹ Voir Susanne Schmidtchen 2001: Die Beziehung der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen. NFP 42.

⁷² Voir Jacques Forster, Pult Guido 2000: Les effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse. Publié par la DDC, Berne, p. 9.

⁷³ Voir Monika Egger 2000: Die qualitativen Auswirkungen der schweizerischen entwicklungszusammenarbeit. Entwicklungszusammenarbeit. Commande de la DDC. Genève, Neuchâtel.

L'administration fédérale a pris différentes mesures afin que les ressortissants suisses soient davantage représentés au sein des organisations internationales.⁷⁴

Dans le cadre de la présente digression et en raison des enseignements de l'OPCA en la matière, on constate qu'il est difficile voire impossible d'accéder à des données probantes et à des statistiques exhaustives susceptibles d'être utilisées pour une analyse fiable. Les raisons en sont diverses: certaines sont à chercher au sein même des institutions de Bretton Woods, d'autres peuvent être en lien avec la structure d'exécution complexe en Suisse.

5.3 Inconvénients que procure à la Suisse son statut de membre des institutions de Bretton Woods

Une autre question ouverte portait sur les inconvénients que procure à la Suisse son statut de membre des institutions de Bretton Woods. On remarquera que la majorité des personnes interrogées soulignent qu'il n'existe pas d'inconvénients et précisent que s'il y en a, il s'agit d'inconvénients minimes.

L'inconvénient selon lequel son statut de membre oblige la Suisse à *prendre position* et est synonyme d'obligations devant être remplies bien qu'elles ne correspondent pas toujours aux intérêts de la Suisse a été cité à neuf reprises. Certaines des personnes ayant formulé cet inconvénient avancent qu'il arrive à la Suisse d'être associée à des décisions contre lesquelles elle a émis un avis négatif mais qui ont cependant été adoptées par les conseils d'administration des institutions de Bretton Woods. La Suisse peut donc être tenue responsable de ces décisions. Certains considèrent cette situation comme une perte de souveraineté de la Suisse, ajoutant toutefois qu'il s'agit moins d'un inconvénient que d'une suite logique, d'une conséquence du statut de membre. Les *coûts* ont également été souvent évoqués, sachant que les personnes qui les ont cités estiment qu'ils représentent un inconvénient négligeable: par rapport aux avantages, ils sont très minimes; de surcroît, la Suisse s'était engagée financièrement auprès des institutions de Bretton Woods avant son adhésion et cette dernière n'a entraîné quasiment aucun coût supplémentaire, mais a surtout offert à la Suisse la possibilité de participer aux débats.⁷⁵ Les *conflits d'objectifs* sont cités six fois, la plupart du temps, toutefois, au sens hypothétique: le risque de voir surgir des conflits d'objectifs existe; par ailleurs, des conflits d'objectifs, pour certains déjà existants, pourraient être aggravés s'ils étaient transférés de l'échelle nationale à l'échelle internationale. Des conflits d'objectifs pourraient également surgir dans le cadre de la répartition des moyens destinés à la coopération

⁷⁴ Au travers du détachement provisoire de son personnel auprès d'organisations de financement (appelées «secondments») notamment, le seco vise l'amélioration de la formation de son personnel, mais cherche également à susciter l'intérêt de ces organisations à l'égard du personnel suisse. Voir le message sur la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement du 20 novembre 2002, 02.086, p. 235.

⁷⁵ Le message (FF 1991 II 1208–1209) et la littérature spécialisée évoquent en outre des *coûts d'opportunité* occasionnés par l'adhésion au FMI: taux d'intérêt réduit de la tranche de réserve au sein du FMI par rapport aux autres avoirs de réserve suisses en devises, placés aux taux d'intérêt du marché; en outre, qualité moindre des crédits de la tranche de réserve (danger de non remboursement). Voir Peter Buomberger, 1991: Der Beitritt der Schweiz zu den BWI – vier kritische Antithesen. In: Eidg. Personalamt (1991): Die Schweiz und die Bretton Woods-Institute. Berne, p. 84 et suiv.

au développement bilatérale et multilatérale. Les personnes interrogées précisent que les conflits ne doivent cependant pas être considérés uniquement comme des problèmes, mais également comme une chance dans le cadre de débats factuels.

Cinq personnes interrogées critiquent la politique néo-libérale des institutions de Bretton Woods et l'adhésion de la Suisse à cette politique: «La Suisse soutient la position occidentale». Il est intéressant de noter que cet argument est avancé par différents groupes, à l'exclusion des représentants de l'administration et des milieux économiques. Par ailleurs, les aspects suivants ont été évoqués en tant qu'inconvénients. Au vu de budgets serrés et de contributions fixes aux organisations multilatérales, l'aide bilatérale au développement risque d'être réduite. L'adaptation aux normes de la Banque mondiale pourrait ne pas aller dans la bonne direction. En outre, la diversité des activités des institutions de Bretton Woods peut donner lieu à un éparpillement des forces si aucune priorité n'est fixée. Mais même la définition de priorités laisse à chacun un vaste éventail d'activités. L'adhésion de la Suisse a eu pour effet de rendre plus complexes différents volets de la politique suisse, qui ont pris une dimension internationale, alors que le Parlement demeure très axé sur les affaires nationales. Une personne interrogée considère comme un possible inconvénient le fait que les pays en transition du groupe de vote de la Suisse ont des vues plus conservatrices que la Suisse en matière de politique de développement, ce qui peut poser des problèmes de collaboration au sein du groupe de vote.

5.4 La Suisse en tant que non membre des institutions de Bretton Woods

Oculter en pensée une réalité et s'interroger sur des scénarios alternatifs peut, dans certains cas, être riche d'enseignements et donner des indications utiles. C'est la raison pour laquelle la dernière question ouverte de l'enquête de l'OPCA portait sur la représentation de la situation, par les personnes interrogées, si la Suisse n'était pas membre des institutions de Bretton Woods. La plupart des personnes interrogées ont repris leurs réponses à la question 1a et les ont formulées à la forme négative ou ont mentionné la disparition de certains inconvénients (coûts plus faibles par exemple).

Huit personnes indiquent clairement que la Suisse serait isolée et aurait une position d'outsider sur la scène internationale si elle n'avait pas adhéré aux institutions de Bretton Woods. Il ressort implicitement d'autres réponses qu'un non à l'adhésion aurait été perçu par la communauté internationale comme une volonté de marginalisation. Deux personnes doutent que la Suisse serait aujourd'hui membre de l'ONU si l'adhésion aux institutions de Bretton Woods avait été rejetée en 1992. Dans sa réponse, un interlocuteur étranger précise qu'en rejetant l'adhésion, la Suisse aurait émis des signaux négatifs: l'Europe est d'avis que l'avenir sera géré par une «gouvernance mondiale»; en adoptant une position marginale, la Suisse n'apporterait pas son soutien à cette politique. L'absence de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods serait dans tous les cas une perte pour la communauté internationale.

Outre l'argument de l'isolation, plusieurs personnes interrogées soulignent que la Suisse aurait moins d'influence et perdrait surtout l'influence que lui confère son siège au sein des conseils d'administration, laquelle ne doit pas être sous-estimée ni comparée au poids électoral de la Suisse. Par ailleurs, la Suisse ne disposerait plus d'une plate-forme importante lui permettant de présenter ses points de vue. Sa présence serait moins remarquée; pire encore, la Suisse pourrait être moins prise au

sérieux. Si elle n'était pas membre des institutions de Bretton Woods, la Suisse ne pourrait participer à un transfert de connaissances pourtant important. Son statut de membre la contraint à revoir sa propre position dans le domaine de la coopération au développement. Il existe une complémentarité des perspectives des petits Etats et de la coopération internationale. Enfin, la Suisse n'aurait pas ou peu accès à certaines informations ni à certains contacts et mandats.

Il ne faut pas oublier que la Suisse a participé à différents financements des institutions de Bretton Woods avant son adhésion. Un interlocuteur a émis l'avis que, si la Suisse n'était pas membre des institutions de Bretton Woods, les différences financières seraient vraisemblablement minimales tant que le pays verse des contributions aux fonds fiduciaires.

Enfin, quelques personnes ont répondu à la question en se plaçant dans une autre perspective: quelles seraient les différences au sein des institutions de Bretton Woods si la Suisse n'en était pas membre? Ces personnes présumant que les progrès accomplis en termes de transparence au sein des institutions ne seraient peut-être pas aussi importants et que l'introduction de l'initiative PPTE aurait été plus lente ou repoussée à une date ultérieure. Les pays émergents et les pays en développement ne bénéficieraient pas de la présence, au sein des conseils d'administration, d'un défenseur important en termes de poids électoral.

6 Conclusion

Onze ans après l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, la présente analyse permet de dresser un bilan intermédiaire sur les aspects importants du statut de pays membre. L'étude a pris pour point de départ l'identification des objectifs et intérêts de la Suisse en tant que membre du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Une analyse des bases légales pertinentes a montré qu'au sein des organes du FMI, la Confédération helvétique poursuit principalement des objectifs en matière de législation, de politique monétaire et de politique de développement. Au sein de la Banque mondiale, l'accent est mis sur la législation et la politique de développement. A la différence des objectifs fixés en matière de FMI, le domaine lié à la Banque mondiale comprend le respect des droits de l'homme, mais, conformément à la répartition des tâches au sein des institutions de Bretton Woods, il ne mentionne pas explicitement des objectifs en termes de politique monétaire. Dans son message concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, le Conseil fédéral a défini, outre les objectifs évoqués plus haut, les différents intérêts de la Suisse à adhérer aux institutions de Bretton Woods.⁷⁶ Notons que, sur le plan des lois, des ordonnances et des arrêtés fédéraux, seuls quelques objectifs substantiels concrets sont formulés. Ainsi, la concrétisation et la phase opérationnelle sont implicitement et en grandes parties transférées vers la phase de mise en œuvre et déléguées aux services administratifs compétents. Concernant les dispositions relatives aux compétences au sein de l'administration, les bases légales ne sont pas très détaillées. Les compétences sont réparties sur de nombreux offices et départements. Hormis l'attribution du domaine de la Banque mondiale au seco et à la

⁷⁶ Dont un intérêt de solidarité de la Suisse en matière de développement durable mondial, un intérêt pour l'industrie de l'exportation suisse à jouir de conditions-cadres favorables pour le commerce international, un intérêt pour la Suisse concernant sa renommée internationale, etc.

DDC d'une part et la coordination réglée en détail entre le DFF et la BNS pour les activités liées au FMI d'autre part, aucune règle spécifique n'est formulée. Le soin est donc laissé aux services chargés de l'exécution, en se basant sur les principes généraux en vigueur, et non uniquement sur les principes valables pour les institutions de Bretton Woods, de développer une stratégie de coordination appropriée, de la mettre en œuvre et de faire appel au Conseil fédéral si des mises au point s'avèrent nécessaires.

Dans le cadre du mandat d'expertise (Dupont/Sciarini), des réponses ont été apportées aux questions concernant les acteurs, les compétences et la coordination: en raison de la diversité des activités des institutions de Bretton Woods et de leur portée, plusieurs acteurs, provenant parfois d'horizons fort différents, sont chargés, en Suisse, des dossiers liés aux deux institutions. Les principaux acteurs sont, pour les *activités du FMI*, le bureau du représentant permanent de la Suisse à Washington, le DFF, en particulier l'AFF, et la BNS. Une convention passée dès l'année de l'adhésion entre le DFF et la BNS a permis un partage des compétences clair pour l'essentiel. Outre les instruments de coordination usuels (consultations des offices, co-rapports, etc.), une procédure de coordination informelle a été établie parmi les principaux acteurs pour les activités liées au FMI. En Suisse, la DDC et le seco ont en charge les *affaires liées à la Banque mondiale*. Aujourd'hui encore, aucune loi ni ordonnance ne régle l'attribution des compétences. Cela a parfois créé des conflits et a compliqué la coordination, cette dernière étant encore plus complexe pour les activités liées à la Banque mondiale que pour les dossiers traités dans le cadre du FMI. Ces tensions ont été mises en lumière dans le cadre des réformes de l'administration NOVE et NOVE Due. La nécessité d'un règlement par les réformes NOVE s'explique par la diversité et la complexité des activités liées à la Banque mondiale, mais également par les divergences de vue entre la DDC et le seco, dues à des *définitions de priorités différentes concernant les tâches*. Dupont/Sciarini constatent que ces réformes ont amélioré le partage des compétences et les concertations en termes de coordination, mais ils soulignent que le problème n'a pas été entièrement résolu.

Les objectifs en matière d'activités liées au FMI et à la Banque mondiale sont ancrés plus ou moins profondément dans chacune des consignes formulées à l'intention des différents services en charge des dossiers des institutions. Tandis que, pour la politique liée à la Banque mondiale, la *palette des objectifs visés* est également basée sur un *socle institutionnel* du fait de la présence du seco et de la DDC, les objectifs en matière de politique de développement ainsi que les objectifs sociaux et environnementaux ne sont a priori pas très bien ancrés dans les consignes des autorités relatives à la représentation au sein du FMI et visant l'administration financière ainsi que la Banque nationale. Or, les domaines d'activité du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale sont de plus en plus complexes et se recoupent de plus en plus. C'est pourquoi, à titre d'exemple, la DDC et le seco sont consultés pour les questions d'aide au développement relevant du FMI. Sur le plan des activités concernant le FMI et la Banque mondiale, il manque toutefois en Suisse des dispositions spécifiques relatives tant aux compétences qu'au pilotage.

Il faut cependant souligner que les *conflits d'objectifs* au sein du programme suisse relatif aux institutions de Bretton Woods ne découlent pas uniquement de la répartition des compétences, mais également des priorités en termes de sujets abordés, fort différentes les unes des autres. Ainsi, des conflits peuvent surgir entre des programmes d'ajustement économique dans le cadre d'interventions du FMI d'une part et les objectifs sociaux et environnementaux de la Suisse d'autre part. Ces incohérences ne

sont toutefois pas le propre des activités liées aux institutions de Bretton Woods, mais constituent un problème relatif à l'ensemble de la politique étrangère suisse.

Par ailleurs, au sein du DFAE, la Direction politique V est concernée, en tant qu'acteur de second plan, par la politique de la Suisse relative aux institutions de Bretton Woods. Compétente en matière de *maintien de la cohérence de la politique extérieure*, elle est consultée à ce titre pour les activités liées aux deux institutions. Son association est cependant loin d'être optimale, étant donné qu'elle dispose de peu de ressources en terme de personnel et qu'elle n'est souvent consultée qu'au dernier moment. Elle n'est d'ailleurs pas réellement perçue comme participant à la politique relative aux institutions de Bretton Woods.

Différents éléments de réponses sont apportés à la question de savoir comment améliorer la collaboration, la coordination et la répartition des compétences entre les différents acteurs. Mentionnons à ce propos *une définition claire du règlement dans la loi et/ou dans une ordonnance ou la création d'un Bureau interdépartemental* qui regrouperait en première ligne les services concernés de la DDC et du seco. Dupont/Sciarini sont d'avis qu'un cadre institutionnel commun pourrait améliorer les relations et la coordination entre tous les acteurs, tout au moins à long terme, et permettrait de créer une identité commune; toutefois, l'avantage d'un tel bureau à court terme n'est pas prouvé, le risque de voir des conflits existants subsister dans un cadre plus vaste n'étant pas écarté.

L'analyse du *réseau suisse en matière de politique relative aux institutions de Bretton Woods* a fait apparaître une forte concentration du pouvoir au niveau de l'administration ainsi qu'*une séparation claire entre acteurs étatiques et non étatiques*. Les acteurs non étatiques jouent un rôle secondaire. Cette situation est perçue de différentes façons, y compris par les acteurs non étatiques eux-mêmes. Un groupe d'acteurs émet l'opinion que des conditions favorables existent pour une prise d'influence, mais qu'elles ne sont pas suffisamment exploitées par les partis, par exemple, tandis qu'un autre groupe met en avant le manque de transparence du côté de l'administration et la quantité et la qualité insuffisantes des informations transmises. Du côté des services administratifs, on relève que les canaux de participation institutionnels ne sont quasiment pas utilisés par les acteurs non étatiques et on constate un faible intérêt à l'égard des questions liées au FMI notamment. Bien que certains services administratifs aient récemment tenté d'obtenir une plus grande transparence, les consignes relativement complexes des autorités en matière de compétences n'aident pas les acteurs non étatiques à identifier les différentes attributions des compétences.

Outre le réseau suisse, Dupont/Sciarini ont également axé leur étude sur des questions concernant *l'influence de la Suisse* au sein des institutions de Bretton Woods. La Confédération est représentée au sein des plus importants organes du FMI et de la Banque mondiale et dispose d'une vaste palette d'instruments pour exercer son influence. Les prises de position écrites et orales au sein des conseils d'administration représentent le principal instrument. Ainsi, l'une des solutions pour une influence accrue consisterait à améliorer la qualité et augmenter la quantité des prises de position.

Concernant la véritable influence qu'exerce la Suisse dans des domaines bien précis du FMI et de la Banque mondiale, l'étude de Dupont/Sciarini fait apparaître une image globale positive. *Les facteurs de succès* cités sont la préparation de prises de position claires et crédibles, une expérience de longue date concernant des sujets

traités spécifiques et la capacité à former des alliances. *Le manque de succès* s'explique quant à lui par l'incapacité à former des alliances et par la défense de positions que les «grandes puissances» ne partagent pas. Il ressort en particulier des trois études de cas que la Suisse sait donner des impulsions lorsqu'elle parvient à s'emparer suffisamment tôt d'un sujet. Cela implique qu'elle se penche sur des sujets avant même que ceux-ci ne soient à l'ordre du jour au sein des conseils d'administration tout en recherchant la collaboration et la concertation avec l'administration des institutions de Bretton Woods. Dupont/Sciarini sont d'avis qu'un engagement accru au sein des administrations du FMI et de la Banque mondiale peut permettre à la Suisse une influence plus grande. Au final, toutefois, le succès d'une position suisse dépend de la «*Realpolitik*».

Des jalons importants pour l'avenir étant posés au sein des institutions de Bretton Woods, il est dans l'intérêt de la Suisse d'y occuper une position forte. Selon l'enquête réalisée par l'OPCA et l'étude de Schmidtchen⁷⁷, il est par conséquent pertinent pour la Confédération de se concentrer surtout sur des dossiers pour lesquels le rôle de médiateur joué par la Suisse est bénéfique à toutes les parties concernées, qui exigent des prestations novatrices et pour lesquels l'expérience du terrain et la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté présentent un avantage. Par ailleurs, une collaboration renforcée avec des pays partageant les mêmes vues et le développement d'alliances sont à saluer. L'influence de la Suisse ne doit pas être mesurée à la lumière de son faible poids électoral: son siège au sein des conseils d'administration de taille restreinte (24 membres) lui confère une influence bien plus grande. La capacité de la Suisse à s'imposer au sein de ces organes dépend de ses représentants permanents. Outre les connaissances et les compétences spécialisées, la personnalité est un critère important dont il convient de tenir compte lors du choix d'un représentant permanent.

Un autre élément s'inscrivant dans le cadre de l'optimisation de l'influence de la Suisse est la définition d'une stratégie appropriée. La grande majorité des personnes interrogées portent un jugement favorable sur la stratégie et la définition des priorités de la Suisse. Il est important que la Suisse ne s'éparpille pas et fixe des priorités. Il ressort en outre des entretiens qu'au regard de la dimension de politique intérieure, le gouvernement et l'administration suisses poursuivent certes les stratégies adéquates, mais que l'importance significative du statut de membre des institutions de Bretton Woods n'est pas toujours perçue à sa juste valeur en Suisse. Cela peut s'expliquer par le fait que, concrètement, la Suisse, dotée de moyens restreints, tire largement parti de son activité au sein des institutions de Bretton Woods, mais que la *communication* de ces travaux à l'intention des milieux politiques et du public est insuffisante. Une communication plus systématique des tâches, des stratégies, des entraves et des succès de la Suisse dans le cadre de ses activités au sein du FMI et de la Banque mondiale permettrait au public de se faire une idée plus précise des deux institutions: elle éveillerait et consoliderait en outre l'intérêt à l'égard de la politique de la Suisse relative au FMI et à la Banque mondiale.

Adoptées par le Conseil fédéral en juin 2001, les *recommandations en matière de préservation de la position de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods* portent notamment sur l'intensification de la collaboration avec des pays partageant les mêmes vues que la Suisse, sur la mise en valeur de la qualité de l'influence exercée par la Suisse ainsi que sur l'amélioration de la présence et de la visibilité de

⁷⁷ Voir Schmidtchen, 2001, p. 126.

la Suisse. La présente étude permet d'affirmer que des éléments d'intervention essentiels ont été identifiés. Quant aux effets qu'aura la mise en œuvre de ces recommandations, ils devront être analysés à moyen terme, c'est-à-dire dans deux à quatre ans.

Il ressort des questions sur les avantages que tire la Suisse de son statut de membre des institutions de Bretton Woods que ceux-ci sont *multidimensionnels*. Ils se traduisent en premier lieu par les possibilités d'influence et de participation dont dispose la Suisse et par l'opportunité de communication du point de vue suisse. L'avantage en termes de renommée et d'image pour la Suisse est cité parmi les premiers, avant celui dont tire parti l'économie suisse. Les personnes interrogées soulignent en outre que la Suisse profite des biens publics générés par les institutions de Bretton Woods, tels qu'un système financier stable. Des synergies entre le domaine multilatéral et le domaine bilatéral ainsi que le transfert de savoir-faire figurent également parmi les avantages cités. Ceux-ci ne peuvent guère être étayés par des faits concrets et sont donc difficilement mesurables ou quantifiables. Des preuves concrètes d'avantages, tels que le volume des mandats octroyés par la Banque mondiale à des entreprises suisses, ne sont pas parfaitement représentatives de la réalité et sont donc peu probantes. Les chiffres disponibles ne suffisent pas pour une étude quantitative précise. Par rapport aux avantages, les inconvénients possibles du statut de membre sont jugés minimes; ils portent notamment sur la responsabilité partagée de la Suisse en matière de décisions délicates prises par les institutions de Bretton Woods et les coûts imputés à la Suisse en tant que membre. Onze ans après l'adhésion, l'utilité de la collaboration de la Suisse au sein du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale n'est pas remise en cause.

Index des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AID	Association internationale de développement
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
ASB	Association suisse des banquiers
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BNS	Banque nationale suisse
CdG	Commission de gestion
CIDCA	Comité interdépartemental pour la coopération au développement et l'aide humanitaire
CIDCI	Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux
DdB	Déclaration de Berne
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DP du DFAE	Direction politique du DFAE
EcoCH	Economiesuisse
FF	Feuille fédérale
FMI	Fonds monétaire international
GEF	Global Environment Facility (facilité globale pour l'environnement)
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
IUHEI	Institut universitaire de hautes études internationales
NOVE	Première phase de la réforme du gouvernement et de l'administration (1996–1999)
NOVE DUE	Deuxième phase de la réforme du gouvernement et de l'administration (1997–2000)
ONG	Organisation non gouvernementale
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
PIB	Produit intérieur brut
PNR	Programme National de Recherche
PDC	Parti démocrate-chrétien
PRD	Parti radical-démocratique
PPTE	Pays pauvres très endettés
RS	Recueil systématique du droit fédéral
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SFI	Société financière internationale
PS	Parti socialiste
UDC	Union démocratique du centre

Liste des personnes interrogées

Baltensperger, Ernst; professeur, Volkswirtschaftliches Institut, Berne

Baumann, Ruedi; conseiller national, Parti écologiste suisse, Suberg

Belser, Patrick; collaborateur scientifique, section Institutions financières multilatérales, seco, Berne

Bernauer, Thomas; professeur, Centre d'études internationales de l'EPF de Zurich et de l'Université de Zurich

Brugger, Ernst A.; professeur; président BHP, Brugger und Partner AG, Zurich

Buomberger, Peter; Group Head Policy and Research, UBS, Zurich

Bussmann, Werner; évaluateur, Berne

Chappatte, Serge; directeur adjoint, domaine Politique de développement et coopération multilatérale, DDC, Berne

Cippà, Roberto; directeur, division des relations monétaires internationales, Banque nationale suisse, ancien représentant permanent de la Suisse au FMI, Zurich

Cottier, Thomas; professeur, Institut de droit européen et de droit commercial international, Berne

Dhima, Giorgio; chef de la section FMI et financements internationaux, AFF, Berne

Eberlein, Christine; collaboratrice au sein de la Déclaration de Berne, Zurich

Forster, Jacques; professeur, Institut universitaire du développement, Genève

Frey, Claude; conseiller national, Parti radical-démocratique suisse

Friedl, Richard; Senior Vice President, ABB Suisse SA, Baden

Gasser, Bernhard; responsable de la Task Force «Groupe de vote», seco, Berne

Gerber, Jean-Daniel; directeur de l'Office fédéral des réfugiés, ancien représentant permanent de la Suisse à la Banque mondiale, Berne

Gerosa, Roberto; président, Colenco Power Engineering AG, Baden-Dättwil

Gerster, Richard; Gerster Consulting, Richterswil

Grieder, Christine; cheffe suppléante de la section des institutions de Bretton Woods, DDC, Berne

Gurtner, Bruno; coordinateur en matière de politique de développement, Communauté de travail des œuvres d'entraide, organisations de développement, Berne

Gysin, Remo; conseiller national, Parti socialiste, Bâle

Hennet, Germain; responsable WTO-OECD-ICC, secteur Marchés financiers internationaux, Association suisse des banquiers, Bâle

Hinrichs, Karsten; responsable de la sous-division Coopération au développement multilatérale et européenne, Ministère fédéral du développement et de la coopération économiques, Bonn

Hofer, Walter; chef de la section des institutions de Bretton Woods, DDC, Berne

Hoffmann, Stefan; responsable Economie, secteur Marchés financiers internationaux, Association suisse des banquiers, Bâle

Huber, Klaus; Managing Partner, Swiss Emerging Markets Partners AG, Zurich

Huber-Berninger, Margit; avocate, Fondation Praktischer Umweltschutz Schweiz Pusch, Zurich

Inderbinden, Paul; chef suppléant de la section FMI et financements internationaux, AFF, Berne

Jaggy, Bernard; chef suppléant de la section Economie, Division politique V, DFAE, Berne

Kaeser, Daniel; ancien représentant permanent de la Suisse au FMI, Epesses (VD)

Kaufmann, Heinz; chef de la section Aide à la balance des paiements et mesures de désendettement, seco, Berne

von Kleist, Rüdiger; représentant suppléant de l'Allemagne au FMI, Washington

Krummenacher, Jürg; directeur, Caritas Suisse, Lucerne

Leisinger, Klaus; Fondation Novartis pour un développement durable, Bâle

Linder, Wolf; professeur, Institut de sciences politiques de l'Université de Berne

Margelish, Claude-Alain; chef du secteur Marchés financiers internationaux, Association suisse des banquiers, Bâle

Meyer, Matthias; responsable de la Task Force «Trade and Development», ancien représentant permanent de la Suisse à la Banque mondiale, seco, Berne

Ming, Hans Peter; président de Sika SA, Baar

Moor, Beda; secrétaire central, FTMH, Berne

Nobs, Beat; chef de la division Affaires internationales, OFEFP, Berne

Rohner, Martin; chef de la section Institutions financières multilatérales, seco, Berne

Schlüter, Ulrich; conseiller national, Union démocratique du centre, Flaach

Schmidtchen Pauli, Susanne; études post-doctorales sur les pays en développement (NADEL), EPF, Zurich

Schwarz, Umberto; directeur suppléant, division des relations monétaires internationales, Banque nationale suisse, Zurich

von Schwarzenberg, Friedrich-Karl; président de la communauté d'intérêt suisse pour la communauté d'Etats indépendants (GUS), Zollikon

Stahel, Fritz; directeur, Economy & Policy Consulting du Credit Suisse, Zurich

Stüchelberger, Christoph; professeur, secrétaire central, Brot für Alle, Berne

Stutz, Vital G.; directeur, Employés affiliés VSAM, Zurich

Touron, Louis-José; chef de la section Economie, Division politique V, DFAE, Berne

Veglio, Pietro; représentant permanent de la Suisse à la Banque mondiale, Washington

Walser, Rudolf; responsable Politique économique, Economiesuisse, Zurich
Walther, Pierre; EPM Walther Consultants, Berne
de Watteville, Jacques; chef de la Division politique V, DFAE, Berne
Weder, Beatrice; professeur, chaire en sciences économiques, politique économique
et macroéconomie internationale à l'Université Johannes Gutenberg de Mayence
Weder, Rolf; professeur, Institut européen de l'Université de Bâle
Zapfl, Rosmarie; conseillère nationale, Parti démocrate-chrétien, Dübendorf
Zurbrügg, Fritz; représentant permanent de la Suisse au FMI, Washington
Zattler, Jürgen; chef de l'unité FMI, Ministère fédéral du développement et de la
coopération économiques, Bonn

Mandats octroyés dans le cadre de projets de la Banque mondiale

en milliers de US \$

Année	Suisse		Autriche		Pays-Bas		Etats-Unis d'Amérique		Projets financés par la Banque mondiale	
	en % du total		en % du total		en % du total		en % du total		Total	
1995	45 232,2	0,43 %	89 622,0	0,85 %	51 768,0	0,49 %	720 349,8	6,84 %	10 538 028,3	
1996	111 292,3	0,93 %	77 068,7	0,65 %	133 034,8	1,11 %	556 545,9	4,66 %	11 938 290,5	
1997	95 652,6	0,84 %	82 570,4	0,72 %	114 149,8	1,00 %	376 619,1	3,29 %	11 452 496,7	
1998	73 757,9	0,67 %	61 491,6	0,56 %	64 238,4	0,58 %	314 938,3	2,87 %	10 989 311,1	
1999	77 513,3	0,64 %	72 534,8	0,60 %	40 302,7	0,34 %	469 580,2	3,90 %	12 026 946,4	
2000	58 418,1	0,74 %	50 856,4	0,65 %	44 760,1	0,57 %	220 422,5	2,80 %	7 878 516,6	
2001	52 074,2	0,73 %	54 094,5	0,76 %	86 813,1	1,21 %	162 115,7	2,26 %	7 164 516,7	
2002	28 737,9	0,45 %	22 825,9	0,36 %	27 223,3	0,43 %	118 502,5	1,87 %	6 332 403,2	

Source: Banque mondiale, Prior Review Contracts under Bank-financed Projects, Summary Report by Region & Supplier/OECD Country, Data as of 2/10/03.

Bibliographie

Arrêtés fédéraux et messages en lien avec des accords passés par la Suisse dans le cadre des accords généraux d'emprunt du FMI et de la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales (concernant la note de bas de page12)

Arrêté fédéral du 20 mars 1975 sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales (état au 30 novembre 1999); RS 941.13.

Arrêté fédéral du 14 décembre 1983 concernant l'adhésion de la Suisse aux accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international; RS 941.15.

Arrêté fédéral du 9 juin 1988 reconduisant la participation de la Suisse aux accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international; RS 941.151.1.

Arrêté fédéral du 13 décembre 1993 reconduisant la participation de la Suisse aux accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international (état au 1^{er} juillet 1995); RS 941.151.2.

Arrêté fédéral du 25 juin 1998 reconduisant la participation de la Suisse aux accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international; RS 941.151.3.

Arrêté fédéral du 18 décembre 1997 concernant l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international (état au 19 novembre 2002); RS 941.16.

Arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales. Modification du 18 juin 1999.

Message concernant la participation de la Suisse à la facilité d'ajustement structurel renforcée et prolongée du Fonds monétaire international (FASR II) du 29 juin 1994; FF 1994 III 1381.

Message relatif à l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords généraux d'emprunt du 14 mai 1997; FF 1997 III 933.

Message relatif à la participation de la Suisse au nouveau Fonds fiduciaire du Fonds monétaire international du 10 septembre 1997; FF 1997 IV 840.

Rapports officiels

Groupe de travail «Préservation de l'influence de la Suisse au sein des institutions financières internationales», 2 février 2001: Préservation de la position de la Suisse au sein des institutions financières internationales. Rapport à l'intention du chef du DFF. Confidentiel.

Rapport du Conseil fédéral du 4 octobre 1999: Rapport sur le système financier international et la position de la Suisse.
http://www.efv.admin.ch/d/internat/iwf_int/pdf/finanzsy.pdf

Littérature spécialisée

- Buomberger, Peter: Der Beitritt der Schweiz zu den BWI – vier kritische Antithesen. In: Eidg. Personalamt 1991: Die Schweiz und die Bretton-Woods-Institute, Berne, 1991, p. 84 et suiv.
- Cottier, Thomas/Manfred Wagner: Grundzüge der Weltwirtschaftsordnung. In: Müller, Jörg Paul/Luzius Wildhaber: Praxis des Völkerrechts, 3^e édition, Berne: Stämpfli Verlag AG, 2001, p. 941–958.
- Dupont, Cédric/Alexandre Swoboda. Engagements institutionnels internationaux et processus politiques internes: l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, Berne: FNS, NFP Synthesis 46, 2000.
- Egger, Monika: Die qualitativen Auswirkungen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Commande de la DDC. Genève, Neuchâtel, 2000.
- Forster, Jacques/Pult Guido: Les effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse. Etude pour 1998. Edité par la DDC, Berne, 2000.
- Freeman, Lin C.: Centrality in Networks (I). Conceptual Clarification. In: Social Networks 1, 1979, p. 215–239.
- Goetschel, Laurent/Magdalena Bernath/Daniel Schwarz: Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten, Zurich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2002.
- Knoepfel, Peter/Corinne Larrue/Frédéric Varone: Analyse et pilotage des politiques publiques, Genève: Helbing & Lichtenhahn, 2001.
- Knoepfel, Peter/Helmut Weidner: Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest consideration. In: Policy and Politics 10 (1), 1982, p. 85–109.
- Laumann, Edward O./David Knoke: The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains. Madison: The University of Wisconsin Press, 1987.
- Schmidtchen, Susanne: Die Beziehung der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen. Annäherung, Integration und Behauptung. Synthesebericht im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 42 (Aussenpolitik), Berne: Synthesis 45, 2000.
- Schmidtchen, Susanne: Die Beziehung der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen. Annäherung, Integration und Behauptung. Schlussbericht im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 42, Zurich, 2001.
- Scott, John: Social Network Analysis. A Handbook. Beverly Hills: Sage, 1991.

Réalisation de l'étude:

Andreas Tobler (direction du projet)

Avec la participation de

Barbara Koch (rapport)

Christoph Bättig (rapport)

Armin Kühne (esquisse de projet)

Christine Heuer (esquisse de projet)

Hedwig Heinis (secrétariat)

Rapport des experts externes:

Prof. Cédric Dupont, IUHEI, Genève

Prof. Pascal Sciarini, IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Denis Knubel, IUHEI, Genève

Steve Donzé, IUHEI, Genève

L'OPCA remercie les services de l'administration fédérale et de la BNS en charge des activités liées aux institutions de Bretton Woods pour la collaboration fructueuse. Il adresse ses remerciements à toutes les personnes interrogées pour leur participation aux entretiens et leurs informations. L'OPCA remercie en outre l'équipe d'experts de l'IUHEI et l'expert de l'IDHEAP pour leur excellent rapport d'expertise. Enfin, nos remerciements vont au professeur Ulrich Klöti, de l'Institut de sciences politiques de l'Université de Zurich, pour le contrôle de qualité.

Langues originales du rapport: allemand et, pour les ch. 2 à 4, français dans une large mesure.

Table des matières

L'essentiel en bref	856
1 Objectifs et intérêts de la Suisse en tant que pays membre des institutions de Bretton Woods	864
1.1 Bases légales	865
1.2 Objectifs et intérêts de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods	866
1.2.1 Objectifs concernant l'influence de la Suisse sur la politique des institutions de Bretton Woods	866
1.2.2 Intérêts de la Suisse à être membre des institutions de Bretton Woods	868
1.2.3 Importance des dispositions institutionnelles concernant les objectifs	872
2 Acteurs, compétences et coordination	873
2.1 Répartition des compétences	874
2.1.1 Cadre légal et administratif	874
2.1.2 Evaluation du partage de compétences par les acteurs	875
2.1.3 Recommandations des acteurs	877
2.2 Analyse de la structure des divergences et des convergences au sein du réseau	877
2.3 Coordination au sein de l'administration fédérale	878
2.3.1 Cadre légal et administratif	878
2.3.2 Evaluation de la coordination par les acteurs	879
3 Rôle et poids des acteurs internes non étatiques	881
3.1 Structure de la collaboration et du pouvoir	881
1.2 Canaux d'intervention et (auto-)évaluation de l'influence des acteurs non étatiques	885
4 Evaluation de l'influence de la Suisse	886
4.1 Canaux et instruments de la politique suisse au sein des institutions de Bretton Woods	886
4.1.1 Canaux et instruments	886
4.1.2 Utilisation des différents canaux et instruments	887
4.2 Efficacité des instruments et influence de la Suisse	887
4.2.1 Evaluation globale	888
4.2.2 Evaluation à l'aide de trois études de cas	888
4.2.3 Stratégies suisses et optimisation des avantages	890
4.2.4 Cadre institutionnel et influence de la Suisse	891
5 Avantages que tire la Suisse de son statut de pays membre des institutions de Bretton Woods	893
5.1 Avantages issus du statut de membre	894
5.2 Concrétisation des intérêts et des avantages à la lumière du message concernant l'adhésion de la Suisse	899
5.3 Inconvénients que procure à la Suisse son statut de membre des institutions de Bretton Woods	903
5.4 La Suisse en tant que non membre des institutions de Bretton Woods	904

6 Conclusion	905
Index des abréviations	910
Annexes	
1 Liste des personnes interrogées	911
2 Mandats octroyés dans le cadre de projets de la Banque mondiale	914
3 Bibliographie	915

La Suisse au sein des institutions de Bretton Woods: bilan intermédiaire. Rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.03.2004
Date	
Data	
Seite	855-920
Page	
Pagina	
Ref. No	10 137 416

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.