

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Parlamentarische
Verwaltungskontrollstelle
CH-3003 Bern
Tel. 031 323 09 70
Fax 031 323 09 71
www.parlament.ch
pvk.opca@pd.admin.ch

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

Annexe :
**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

Prof. Cédric Dupont, Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI)
Prof. Pascal Sciarini, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)
Denis Knubel (IUHEI) et Steve Donzé (IUHEI)

7 mai 2003

L'essentiel en bref

Notre analyse de la politique de la Suisse dans les IBW (FMI et BM) s'articule autour de trois axes principaux : 1) l'examen de la qualité de la répartition des compétences et de la coordination existant au sein de l'administration fédérale; 2) l'examen des moyens d'intervention des acteurs non étatiques et de la mesure avec laquelle ces acteurs peuvent influencer l'action de l'administration; 3) l'examen des canaux et instruments d'influence utilisés par l'administration fédérale pour défendre la Suisse dans les IBW, et l'examen du degré d'influence et de succès enregistrés par la Suisse dans ces institutions.

Pour procéder à cette analyse, nous avons d'une part exploité de manière systématique les documents officiels et notes internes à notre disposition, en particulier en ce qui concerne les questions de partage de compétences et de coordination. D'autre part, nous avons récolté nos propres informations, en recourant pour cela à une combinaison entre une approche par questionnaires portant sur des aspects généraux des dossiers FMI et BM, et une étude plus détaillée de trois cas d'importance particulière (un cas relevant des affaires FMI, un cas relevant des affaires BM, et un cas mixte).

Quels sont les enseignements principaux de notre analyse ? Pour commencer, sur les questions de la répartition des compétences et de la qualité de la coordination existant au sein de l'appareil étatique, trois points principaux ressortent de notre étude.

Premièrement, qu'il s'agisse de la répartition des compétences entre acteurs étatiques ou des pratiques de coordination, on constate une différence notable entre les sphères FMI et BM. Dans le domaine FMI, le partage des tâches entre l'AFF et la BNS a été clairement posé dès l'accession de la Suisse en 1992. Bien que codifié de manière relativement sommaire, ce partage a fonctionné à la satisfaction des deux principaux intéressés. Il est aussi jugé globalement adéquat par les personnes interrogées dans notre enquête. Par contraste, la répartition des compétences entre les deux principaux protagonistes (SECO et DDC) n'a pas fait l'objet d'une codification précise en 1992 dans le domaine du groupe de la BM. Ce travail de codification a ensuite donné lieu à des exercices laborieux. Suite aux projets NOVE et NOVE DUE, la délimitation des compétences et la coordination du travail sont désormais réglées de manière assez détaillée. Malgré cela, nos interlocuteurs jugent que la situation demeure plus problématique dans le domaine du groupe de la BM que dans le domaine FMI; nonobstant l'exercice NOVE Due, il subsiste encore des conflits de compétences et des zones grises dans le domaine BM.

Deuxièmement, il existe un net "clivage" quant à la satisfaction des acteurs étatiques et non étatiques sur la répartition des compétences et la qualité de la coordination. D'un côté, un groupe d'acteurs (SECO, BNS, AFF, Economie Suisse, ASB, PRD), que nous appelons "libéral" en référence à l'accent important porté par ces acteurs sur la mise en place et le renforcement des mécanismes d'une économie de marché, se disent globalement satisfaits. De l'autre côté, un second groupe d'acteurs (DDC, DdB, CdT, PS et Verts), que nous appelons "tiers-mondiste" en référence à la place centrale accordée par ces acteurs aux dimensions

sociales du développement, se montre beaucoup plus critique. Notre analyse de la structure de convergence/divergence existant parmi les acteurs du domaine FMI et du domaine BM met nettement en évidence que cette différence de satisfaction se double de divergences de fond sur la nature des problèmes et des solutions à leur apporter. En d'autres termes, notre analyse suggère que divergences de sensibilité et désaccord quant à la qualité de la répartition des compétences vont de pair. Symbolisé par le différend entre le SECO et la DDC, ce conflit est nettement plus saillant dans les affaires BM que dans les affaires FMI, où le groupe "libéral" occupe toutes les positions clés.

Enfin, le rapprochement des affaires FMI et BM pose un nouveau défi pour l'ensemble des acteurs étatiques concernés par les IBW. A cet égard, mais aussi dans la perspective d'un dépassement du conflit SECO-DDC, plusieurs interlocuteurs mettent en avant l'idée d'un Bureau interdépartemental Bretton Woods. Selon notre jugement, la valeur ajoutée d'un tel Bureau n'est pas prouvée à court terme (risque de poursuite des conflits existants dans un cadre plus large) et sa faisabilité politique est sujette à caution (problème de la définition des liens avec la BNS). A plus long terme, nous pouvons néanmoins imaginer que la coexistence dans un cadre institutionnel commun serait propice à une amélioration des relations – et de la coordination – entre l'ensemble des acteurs, voire contribuerait peut-être à l'affirmation d'une certaine "identité commune".

Sur la question de la place et du poids des acteurs non étatiques, notre rapport montre que ces derniers ne sont, certes, pas exclus des affaires FMI et BM, mais y jouent un rôle très secondaire, pour ne pas dire marginal. L'administration écoute, mais ne semble pas entendre. Tel pourrait être le résumé des avis exprimés par les acteurs non étatiques. Avec des nuances: l'influence exercée par les organisations tiers-mondistes demeure inférieure à leur activisme dans le domaine; inversement, les milieux proches de l'économie sont peu actifs, mais semblent bénéficier de relais solides dans l'administration; finalement, les représentants des partis politiques s'avouent dépassés, ou impuissants. D'un côté, ce constat n'est pas tellement surprenant et, vraisemblablement, pas très différent de celui prévalant dans d'autres domaines de la politique extérieure de la Suisse. Dans cette perspective, la faible intégration des acteurs non étatiques peut être expliquée par trois principaux types de facteurs: les caractéristiques intrinsèques de l'objet étudié et notamment l'importance du niveau international, qui réduit inévitablement le poids des acteurs internes non étatiques; le désintérêt de ces acteurs pour ces questions et leur tendance à s'en remettre à l'administration; leur incapacité à se faire entendre, qui serait à son tour imputable, comme dans le cas des partis politiques, à leur faiblesse structurelle (manque d'expertise technique, surcharge des parlementaires, etc.). D'un autre côté, il nous semble que la discrétion des acteurs internes non étatiques n'a pas seulement à voir avec les points évoqués ci-dessus, mais aussi avec un certain manque de transparence de la part de l'administration: s'il faut certes reconnaître les efforts des différents offices de l'administration en matière de

transparence, il faut également admettre que la complexité de l'arrangement institutionnel ne facilite guère l'identification par les acteurs non étatiques des interlocuteurs pertinents.

Enfin sur la question des instruments utilisés et de l'influence exercée par la Suisse au sein des IBW, nous soulignons, sur la base de notre enquête générale, en premier lieu que l'activité de la Suisse se concentre sur des prises de position écrites ou orales au sein des Conseils d'administration du FMI et de la BM. La Suisse travaille toutefois également "en amont" des Conseils en développant des relations de travail privilégiées avec l'administration des deux institutions. Dans un autre registre, on note la place importante des activités "concertées", c'est-à-dire des situations dans lesquelles la Suisse cherche à développer des positions communes (alliances formelles) ou compatibles (alliances informelles) avec d'autres pays. Quant à l'efficacité de ces instruments et approches, notre enquête fait ressortir un bilan considéré comme positif par nos interlocuteurs, dû principalement à des prises de positions claires et crédibles au sein du Conseil d'administration des IBW, à une longue expérience en certaines matières, et à des approches concertées. Nos analyses de cas d'étude spécifiques permettent à la fois d'affiner et de nuancer ce bilan global. L'activité de la Suisse se manifeste certes principalement par des prises de position, écrites ou orales, au sein des Conseils d'administration du FMI et de la BM. L'obtention d'un siège permanent a permis à la Suisse de démontrer sa capacité à présenter des positions claires et crédibles et de leur garantir une écoute auprès des puissances et du staff des IBW, notamment à ses échelons les plus élevés. La perte de ces sièges permanents serait donc un défi important pour la Suisse mais ne serait pas nécessairement une catastrophe.

Nos cas d'étude démontrent d'une part que la Suisse sait se donner les moyens de donner l'exemple par des actions unilatérales ou bilatérales phares, actions qu'elle peut d'une certaine manière ensuite "créditer" au niveau multilatéral et en quelque sorte pallier à la perte d'influence qu'elle subirait avec la perte des sièges permanents. D'autre part, nos cas d'étude montrent combien la Suisse peut gagner à un travail "en amont" auprès de l'administration des deux institutions. Certes, ce travail est d'autant plus efficace qu'il est complémentaire à l'action au sein des Conseils, mais il est, dans tous les cas de figure, la clé à une influence de fond sur les questions traitées au sein des institutions de Bretton Woods. A noter enfin au sujet de la question des sièges permanents qu'on peut envisager des alternatives crédibles et intéressantes à la perte pure et simple des deux sièges permanents.

De manière plus générale, notre rapport met en lumière les limites de l'influence d'un pays de la taille de la Suisse. En ayant accès aux organes directeurs des IBW, la Suisse a la garantie d'être écoutée mais pas celle d'être entendue, et ceci même si les décisions suivent le plus souvent un mode consensuel. Nos cas d'études révèlent que la Suisse est entendue lorsqu'elle agit pendant les périodes de gestation des politiques adoptées et mises en œuvre dans le cadre des IBW. Par contre, lorsque la dynamique décisionnelle s'enclenche, le poids de la Suisse se réduit, et ce malgré une grande flexibilité dans la recherche d'alliances formelles ou informelles.

Das Wichtigste in Kürze

Unsere Analyse der schweizerischen Politik in den BWI (IWF und Weltbank) ist nach drei Hauptachsen ausgerichtet: 1) Qualität von Kompetenzverteilung und Koordination in der Bundesverwaltung; 2) Interventionsmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure und Grad der Einflussnahme dieser Akteure auf die Tätigkeit der Verwaltung; 3) Kanäle und Instrumente, derer sich die Bundesverwaltung bedient, um die Positionen der Schweiz in den BWI zu vertreten sowie Einfluss und Erfolg der Schweiz in diesen Institutionen.

Für die Analyse haben wir einerseits die uns zur Verfügung stehenden offiziellen Dokumente und internen Notizen, besonders unter dem Gesichtspunkt der Kompetenzteilung und Koordination, systematisch ausgewertet. Andererseits verschafften wir uns selber Informationen, erstens anhand von Interviews zu allgemeinen Aspekten der IWF- und Weltbankdossiers und zweitens aufgrund dreier Fallstudien (jeweils ein Beispiel IWF und Weltbank und ein gemischtes Beispiel).

Welches sind die wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Analyse? Hinsichtlich Verteilung der Kompetenzen und Qualität der Koordination im Staatsapparat ergaben sich drei Hauptpunkte.

Erstens ist ein deutlicher Unterschied zwischen dem IWF- und dem Weltbankbereich festzustellen, und zwar sowohl bei der Verteilung der Kompetenzen zwischen staatlichen Akteuren als auch bei der Koordinationspraxis. Im IWF-Bereich wurde die Aufgabenteilung zwischen der EFV und der SNB schon beim Beitritt der Schweiz zu den BWI im Jahre 1992 klar festgelegt. Obwohl recht summarisch geregelt, hat sie sich nach Ansicht der beiden Hauptbeteiligten bewährt. Diese Aufgabenteilung wurde insgesamt auch von den im Rahmen der Studie befragten Personen als angemessen beurteilt. Im Weltbankbereich hingegen wurde 1992 die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den beiden Hauptbetroffenen (seco und DEZA) nicht genau bestimmt. Es erforderte verschiedene Anstrengungen, bis im Rahmen der Projekte NOVE und NOVE DUE endlich eine ziemlich detaillierte Regelung der Kompetenzverteilung und der Koordination zustande kam. Trotzdem wurde die Situation von den Gesprächspartnern im Weltbankbereich problematischer beurteilt als im IWF-Bereich, denn es verbleiben bei der Weltbankgruppe auch nach NOVE DUE Kompetenzkonflikte und Grauzonen.

Zweitens ist in Bezug auf die Zufriedenheit mit der Aufteilung der Kompetenzen und der Koordination ein eigentlicher Graben zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zu beobachten. Eine Gruppe von Akteuren (seco, SNB, EFV, Economiesuisse, SBVg, FDP), die wir als „liberal“ bezeichnen, weil sie besonderen Wert auf die Einsetzung und die Stärkung marktwirtschaftlicher Mechanismen legen, zeigte sich insgesamt befriedigt. Eine zweite Gruppe (DEZA, EvB, Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, SP und Grüne), die wir „drittweltorientiert“ nennen, weil sie den sozialen Aspekten der Entwicklung zentrale Bedeutung beimisst, war eher kritisch eingestellt. Aus unserer Analyse der Konvergenz- bzw. Konfliktstruktur bei den Akteuren des IWF- und des Weltbankbereichs geht deutlich hervor, dass der Unterschied im Zufriedenheitsgrad mit grundlegenden Meinungsverschiedenheiten über die

Art der Probleme und Problemlösungen einhergeht. Gemäss Analyse ist also ein Zusammenhang zwischen den unterschiedlichen Sensibilitäten und der Beurteilung der Kompetenzteilung zu vermuten. Dieser Konflikt, der sich in den Streitigkeiten zwischen dem seco und der DEZA widerspiegelt, ist im Weltbankbereich wesentlich augenfälliger als im IWF-Bereich, wo die „liberale“ Gruppe alle Schlüsselpositionen innehat.

Schliesslich sind durch die zunehmende Verflechtung der IWF- und Weltbankgeschäften alle staatlichen Akteure gefordert, die mit den BWI befasst sind. Aus diesem Grund und zur Überwindung des Konflikts zwischen seco und DEZA, brachten mehrere Gesprächspartner die Idee eines interdepartementalen Bretton-Woods-Büros auf. Unserer Ansicht nach ist der kurzfristige Nutzen eines solchen Büros nicht erwiesen (Gefahr der Fortsetzung der bestehenden Konflikte in einem grösseren Rahmen) und die politische Machbarkeit ist mit Vorsicht zu beurteilen (Definition der Beziehungen mit der SNB). Längerfristig können wir uns jedoch vorstellen, dass ein gemeinsamer institutioneller Rahmen die Beziehungen - und die Koordination - zwischen allen Akteuren verbessern und vielleicht sogar identitätsbildend wirken könnte.

Was die Stellung und das Gewicht der nichtstaatlichen Akteure anbelangt, sind diese gemäss unserem Bericht zwar nicht von den IWF- und Weltbankangelegenheiten ausgeschlossen, sie spielen aber eine zweitrangige wenn nicht marginale Rolle. Kurz zusammengefasst lauten die Meinungsäusserungen der nichtstaatlichen Akteure: Die Verwaltung hört ihnen zu, ohne auf sie zu hören. Dabei ist allerdings zu bemerken, dass der Einfluss der Drittweltorganisationen geringer ist als ihr Aktionismus im BWI-Bereich; umgekehrt sind die wirtschaftsnahen Kreise wenig aktiv, scheinen aber in der Verwaltung ein festes Beziehungsnetz zu haben; die Vertreter der politischen Parteien schliesslich gestehen Überforderung oder Ohnmacht ein. Dieser Befund ist nicht weiter erstaunlich und gilt wahrscheinlich ähnlich auch für andere Bereiche der schweizerischen Aussenpolitik. Die geringe Integration der nichtstaatlichen Akteure beruht vor allem auf drei Faktoren: die internationale Dimension des Untersuchungsgegenstands, die das Gewicht interner, nichtstaatlicher Akteure unweigerlich vermindert; das Desinteresse dieser Akteure für solche Fragen und ihre Tendenz, sie der Verwaltung zu überlassen; ihre Unfähigkeit, sich Gehör zu verschaffen, die ihrerseits, zum Beispiel im Fall der politischen Parteien, einer strukturellen Schwäche zuzuschreiben ist (mangelnde Fachkenntnisse, Überlastung der Parlamentarier usw.). Wir haben jedoch den Eindruck, dass die internen, nichtstaatlichen Akteure nicht nur wegen der genannten Faktoren im Hintergrund bleiben, sondern dass auch mangelnde Transparenz der Verwaltung mitspielt: die verschiedenen Verwaltungsstellen bemühen sich zwar anerkanntermassen um Offenheit, aber angesichts der Komplexität der institutionellen Regelungen ist es für die nichtstaatlichen Akteure nicht einfach, die zuständigen Ansprechpartner zu finden.

Bei unserer allgemeinen Untersuchung zu den eingesetzten Instrumenten und zum Einfluss der Schweiz in den BWI haben wir in erster Linie erkannt, dass die Tätigkeit der Schweiz im

Wesentlichen aus schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen in den Exekutivdirektorien des IWF und der Weltbank besteht. Die Schweiz arbeitet auch im Vorfeld der Sitzungen der Exekutivorgane, indem sie privilegierte Arbeitsbeziehungen mit der Verwaltung der beiden Institutionen unterhält. Auf einer anderen Ebene spielen „konzertierte“ Aktionen eine grosse Rolle, d.h. die Fälle, in denen die Schweiz mit anderen Ländern gemeinsame Positionen (formelle Allianzen) oder konsensträchtige Positionen (informelle Allianzen) zu entwickeln sucht. Was die Wirksamkeit der Instrumente und Ansätze anbelangt, wurde von den Gesprächspartnern eine positive Bilanz gezogen, die vor allem auf klare und glaubwürdige Positionen in den Exekutivdirektorien der BWI, langjährige Erfahrung und die Fähigkeit zu konzertierten Aktionen zurückgeführt wurde.

Durch die Fallstudien lässt sich die Gesamtbilanz verfeinern und nuancieren. Die Schweiz wirkt vor allem durch mündliche und schriftliche Stellungnahmen in den Exekutivdirektorien des IWF und der Weltbank. Indem sie einen ständigen Sitz erhielt, konnte sie ihre Fähigkeit beweisen, klare und glaubwürdige Positionen zu erarbeiten und diese bei den Mitgliedern und den Mitarbeitenden der BWI, namentlich auf den höchsten Stufen, auch zu vertreten. Der Verlust der ständigen Sitze wäre daher wohl eine grosse Herausforderung, aber nicht unbedingt eine Katastrophe. Aus den Fallstudien geht einerseits hervor, dass die Schweiz in der Lage ist, durch unilaterale oder bilaterale Pilotaktionen ein Beispiel zu geben und sich diese Aktionen anschliessend auf multilateraler Ebene „gutschreiben“ zu lassen. Sie könnte dadurch den mit dem Verlust der ständigen Sitze verbundenen Schwund ihres Einflusses etwas dämpfen. Die Fallstudien lassen aber auch erkennen, wie viel die Schweiz mit einer vorgelagerten Arbeit bei der Verwaltung der beiden Institutionen gewinnen kann. Ihre Tätigkeit in den Räten erhöht natürlich die Wirksamkeit dieser Arbeit. Unabhängig davon sind die Interventionen im Vorfeld jedenfalls der Schlüssel zu einem gewissen Einfluss auf die in den BWI behandelten Fragen. Schliesslich ist zu bemerken, dass glaubwürdige und interessante Alternativen zum Verlust der beiden ständigen Sitze vorstellbar sind.

Unser Bericht zeigt ganz allgemein die Grenzen auf, die der Einflussnahme eines kleinen Landes wie der Schweiz gesetzt sind. Der Zugang zu den leitenden Organen der BWI gewährleistet, dass die Schweiz wohl angehört, aber nicht unbedingt auch gehört wird, obwohl die Entscheide meist im Konsens gefällt werden. Gemäss den Fallstudien kann sie sich Gehör verschaffen, wenn sie in der Vorbereitungsphase von Politiken interveniert, die im Rahmen der BWI zu genehmigen und umzusetzen sind. Sobald der Entscheidungsprozess läuft, verringert sich allerdings ihr Gewicht, auch wenn sie bei der Bildung formeller und informeller Allianzen grosse Flexibilität beweist.

Introduction	9
Chapitre 1: Acteurs, compétences et coordination	11
1.1 Le partage des compétences	11
1.1.1 Cadre légal et administratif	12
a) Compétences dans le domaine FMI	
b) Compétences dans le domaine BM	
c) Compétences dans les questions communes	
1.1.2 Evaluation du partage des compétences par les acteurs	22
1.1.3 Recommandations des acteurs	26
1.2 La structure de convergence/divergence	27
1.3 La coordination au sein de l'administration fédérale	29
1.3.1 Cadre légal et administratif	29
a) Coordination dans le domaine FMI	
b) Coordination dans le domaine BM	
c) Coordination dans les questions communes	
1.3.2 Evaluation de la coordination par les acteurs	35
1.3.3 Recommandations des acteurs	39
Chapitre 2: Rôle et poids des acteurs internes non étatiques	41
2.1 Le réseau de collaboration et la distribution du pouvoir	41
2.2 Canaux d'intervention et (auto)-évaluation de l'influence des acteurs non étatiques	45
Chapitre 3: Evaluation de l'influence (impact)	48
3.1 Canaux et instruments de la politique suisse	48
3.1.1 Inventaire des canaux et instruments	48
3.1.2 Utilisation des différents canaux et instruments	49
3.2 Efficacité des instruments et influence de la Suisse	51
3.2.1 Evaluation globale	52
3.2.2 Evaluation à l'aide de cas d'étude	55
a) Participation du secteur privé à la résolution des crises financières	
b) Reconstitution des ressources de l'AID	
c) Initiative pour un allègement de la dette des pays pauvres très endettés (HIPC)	
3.2.3 Cadre institutionnel et influence de la Suisse	72
Conclusion	78
Annexes (A1 : acronymes ; A2 : définitions ; A3 : questionnaires ; A4 : liste d'interlocuteurs)	83

Introduction

Ce rapport est le fruit d'un mandat qui nous a été confié par l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration, pour le compte de la Commission de gestion du Conseil des Etats. Notre travail couvre une partie de *l'objectif général* de la démarche de la Commission de gestion, à savoir de procéder, dix ans après l'adhésion aux institutions de Bretton Woods (IBW), à une évaluation de l'action de la Suisse, et en particulier de l'administration fédérale, dans cette enceinte. Cet objectif général peut être subdivisé en cinq *sous-objectifs*:

1. l'examen des objectifs de la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods ;
2. l'examen de la qualité de la répartition des compétences et de la coordination existant au sein de l'administration fédérale (chapitre 1 du présent rapport);
3. l'examen des moyens d'intervention des acteurs non étatiques et de la mesure avec laquelle ces acteurs peuvent influencer l'action de l'administration fédérale (chapitre 2 du présent rapport);
4. l'examen des canaux et instruments d'influence utilisés par l'administration fédérale pour défendre la Suisse dans les IBW, et l'examen du degré d'influence et de succès enregistré par la Suisse dans ces institutions (chapitre 3 du présent rapport) ;
5. l'examen des avantages et désavantages de la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods.

Notre évaluation de la politique de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods s'articule autour de trois de ces sous-objectifs, à savoir les objectifs 2, 3, et 4, qui sont eux-mêmes déclinés sous forme de *questions*. Ces questions, qui structurent notre analyse, sont mentionnées explicitement au début de chaque chapitre. Les deux autres sous-objectifs sont traités par l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration.

Sur le plan *méthodologique*, nous avons d'une part exploité de manière systématique les documents officiels et notes internes à notre disposition, en particulier en ce qui concerne les questions de partage de compétences et de coordination. D'autre part, nous avons récolté nos propres informations, en recourant pour cela à une combinaison entre une approche par *questionnaires* portant sur des aspects généraux des dossiers FMI et BM, et une étude plus détaillée de *trois cas* d'importance particulière (un cas relevant des affaires FMI, un cas relevant des affaires BM, et un cas mixte). Basée sur vingt entretiens semi directifs conduits auprès de représentants des principaux services de l'administration et des acteurs non étatiques (partis politiques, groupes d'intérêt) concernés, l'approche par questionnaire standardisé se prête à un traitement statistique simple et à l'application d'outils de l'analyse de réseaux. Elle nous permet de dégager certains traits généraux de notre objet d'étude. Ce traitement formel est enrichi par les commentaires qualitatifs que nos interlocuteurs ont livrés à l'appui de leurs réponses. Les études de cas nous permettent d'approfondir l'analyse et d'affiner les résultats tirés de l'approche par questionnaire. Ces études de cas ont été partiellement réalisées sur la

base de documents officiels et partiellement sur la base d'entretiens avec neuf haut-fonctionnaires ayant joué un rôle-clé sur les cas en question. Le questionnaire utilisé pour l'enquête générale et la grille d'entretien utilisée pour les entretiens relatifs aux cas sont présentés à l'Annexe 3. La liste des personnes interrogées au titre de l'enquête générale et celle des personnes interrogées dans le cadre des études de cas sont présentées à l'Annexe 4.

Notre étude a été soumise à des délais de réalisation très serrés (4 mois). Dans ces conditions, le présent rapport ne saurait prétendre offrir une vue complète et systématique des tenants et aboutissants de la participation de la Suisse aux IBW.

Ce rapport est structuré comme suit: Le premier chapitre débute par l'analyse de la répartition des *compétences* entre les principaux acteurs étatiques impliqués dans les affaires FMI et BM et se poursuit par l'étude de la *coordination* de leur travail. Sur le plan réglementaire et empirique, il n'est pas facile de séparer clairement les questions de compétences et les questions de coordination, notamment parce que le concept de "*Federführung*" ("pilotage"), central dans cette problématique, se situe lui-même à l'intersection des deux notions. Par souci de finesse analytique, nous avons néanmoins choisi de distinguer compétences et coordination. Le deuxième chapitre se tourne ensuite vers les acteurs non étatiques et examine leur rôle et leur poids. Nous examinons leur degré d'intégration dans le "réseau politique" responsable de la définition de la position suisse au FMI et à la BM, le degré d'*influence* qu'ils pensent pouvoir exercer sur cette politique et les *canaux d'intervention* qu'ils utilisent à cette fin. Le troisième chapitre quitte l'arène interne pour s'intéresser à la mise en œuvre de la position de la Suisse dans les IBW, sur le plan international. Nous portons tout d'abord notre attention sur les *canaux* et sur les *instruments* utilisés par la Suisse: inventaire de ces canaux et instruments, et examen de l'utilisation qui en est faite. Ensuite, le chapitre traite des effets déployés par l'utilisation de ces canaux et instruments, c'est-à-dire du succès, en termes d'*influence*, de la politique conduite par la Suisse dans les IBW. Cette question est en partie alimentée par les réponses à notre questionnaire standardisé, et en partie par les études de cas. Ces deux sources (questionnaires et études de cas) sont aussi mises à profit pour traiter de l'impact du cadre institutionnel sur l'influence que peut exercer la Suisse. Finalement, la conclusion synthétise les principaux résultats de cette étude.

Chapitre 1: Acteurs, compétences et coordination

Questions B

B1 Comment la répartition des compétences entre 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 pourrait-on y remédier?

L'étude du partage des compétences, comme celle relative à la coordination, est conduite en trois étapes. Dans un premier temps, nous reconstituons les grandes lignes de l'évolution qui aboutit à l'arrangement actuel. Ensuite, nous nous intéressons à la manière dont les personnes interrogées dans notre enquête évaluent cet arrangement. Enfin, nous considérons les éventuelles propositions d'améliorations avancées par nos interlocuteurs. Entre l'étude des compétences et l'étude de la coordination (sections 1.1 et 1.3), nous intercalons (section 1.2) l'examen de la structure de *convergence/divergence* existant au sein du réseau politique en charge de la politique suisse dans les IBW. Ce réseau ne se limite pas aux acteurs étatiques, mais inclut aussi des acteurs non étatiques (partis politiques, associations économiques, groupes d'intérêt, etc.). La prise en compte de la structure des conflits et des convergences à cet endroit précis nous paraît justifiée par les effets qu'elle exerce sur la pratique de la coordination.

1.1 Répartition des compétences

La répartition des compétences au sein de l'administration fédérale dans le domaine des institutions de Bretton Woods se caractérise par une grande complexité. Outre la Banque nationale suisse (BNS), trois Offices fédéraux, rattachés administrativement à trois Départements différents, interviennent de manière intensive sur les questions touchant aux IBW: l'Administration fédérale des finances (AFF), la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).¹ Cet organigramme se complique encore si l'on intègre les acteurs impliqués de manière subsidiaire: la Direction politique du DFAE (principalement sa Division politique V - DP V) et l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP).

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la délimitation des domaines de compétence respectifs ait été l'objet de débats récurrents, et parfois laborieux. Dans la section suivante, nous décrivons les aménagements et tentatives d'améliorations successifs opérés en la matière.

¹ La DDC remplace dès 1996 la direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA), qui elle-même avait succédé en 1977 au service de la coopération technique. Le SECO, créé en juillet 1999, remplace l'office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE) et l'office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE).

1.1.1 Cadre légal et administratif

En l'absence d'une loi ou d'une ordonnance réglementant tous les aspects du partage de compétences on est forcé, pour comprendre la situation actuelle, de considérer l'effet résultant de plusieurs textes. Si la situation est relativement claire pour les affaires relevant strictement du FMI, elle est plus problématique dans le domaine du groupe de la Banque mondiale. En outre, les dossiers communs à ces deux grandes institutions posent quelques problèmes additionnels.

a) Compétences dans le domaine FMI

L'existence de tensions internes avant même l'adhésion de la Suisse au FMI a – un peu paradoxalement – eu pour avantage de favoriser la mise en place d'un "gentlemen's agreement" entre les deux principaux acteurs concernés (l'AFF et la BNS). Nous présentons tout d'abord les termes de cet accord, avant d'élargir notre analyse au cas un peu plus problématique des acteurs qui interviennent de manière secondaire dans le domaine du FMI (DP V, DDC et SECO).

AFF et BNS

Pour des raisons à la fois fonctionnelles, techniques et historiques, la gestion de la participation suisse au FMI ne pouvait pas se concevoir comme une tâche de la seule administration fédérale et se devait au contraire d'associer étroitement la Banque nationale. Tout d'abord, un des buts premiers du Fonds étant de "promouvoir la coopération monétaire internationale" (article 1§1 des Statuts), ses attributions touchaient directement aux *fonctions* des différentes banques centrales.² Ensuite, les transactions financières qu'implique le statut de membre étaient *techniquement* du ressort de la BNS. Non seulement elle est responsable du versement au FMI des devises et des effets constituant la quote-part helvétique, mais c'est elle qui reçoit les crédits que le Fonds pourrait être amené à accorder à la Suisse.³ Finalement, la Banque nationale entretenait des relations privilégiées avec le FMI depuis de nombreuses années et il n'était clairement pas imaginable, au moment où la Suisse envisageait son adhésion, d'en faire abstraction.⁴

² Le Conseil fédéral a d'ailleurs rappelé, dans son message concernant l'adhésion de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods, que la BNS est "compétente pour mener la politique monétaire et la politique des changes du pays", conformément aux dispositions constitutionnelles pertinentes. ("Message concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. (Du 15 mai 1991)." *Feuille fédérale*, 143e année, Vol. II ; p. 1216). Les dispositions constitutionnelles pertinentes sont, en 1991, les alinéas 2 et 3 de l'article 39. Actuellement, la politique monétaire est l'objet de l'article 99.

³ Ces principes sont clairement codifiés dans la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux IBW (04.10.1991), sous les articles 3 § 2 et 5 ("Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (Du 4 octobre 1991)." (RS 979.1)).

⁴ Participant non seulement au financement des Accords généraux d'emprunt passés entre le G-10 et le FMI, mais aussi à celui de diverses facilités du Fonds (Deuxième Facilité pétrolière 1975/76, Facilité dite Witteveen 1977, Crédits ponctuels 1981 / 1984, voir "Message concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 15 mai 1991", *Opcit.* ; pp. 1161-1162) la Banque nationale bénéficiait d'un statut d'observateur auprès du Comité intérimaire dès 1975, auprès du Conseil des gouverneurs dès 1977 et participait à la représentation de la Suisse au sein du G-10, dans le cadre des réunions des gouverneurs de banques centrales (*Ibid.* ; p. 1204).

Soucieuse de préserver l'autonomie de sa politique monétaire ainsi que ses intérêts d'observatrice auprès du FMI, la BNS s'est longtemps montrée très sceptique à l'idée d'une adhésion de la Suisse à cette institution.⁵ Le Conseil fédéral ne pouvait pas prendre le risque d'un désaccord profond avec la BNS, qui aurait non seulement nui à l'efficacité de la politique suisse à Washington, mais aurait aussi pesé sur l'issue du référendum populaire sur la décision d'adhésion. Un compromis avec ses dirigeants était donc indispensable. D'où la codification précoce des relations entre administration fédérale et BNS dans le cadre de la participation au FMI. Muette quant à la répartition des compétences dans le domaine de la BM (voir *infra*), la loi fédérale de 1991 pose en revanche quelques principes généraux pour le domaine du FMI. Selon son article 4, "le Conseil fédéral collabore avec la Banque nationale à l'application du statut de membre du Fonds monétaire international", les modalités de cette collaboration étant "fixées dans une convention" (art. 4 §1). En outre, dans le cas du FMI, le Conseil fédéral désigne les représentants de la Suisse "en accord avec la Banque nationale" (art. 4 §2). La *convention* prévue par l'article 4 est adoptée le 16 septembre 1992 déjà, permettant de définir les domaines de compétence respectifs. Elle est toujours en vigueur actuellement.

La convention de septembre 1992 ne précise pas seulement la répartition des compétences entre l'administration fédérale et la BNS, mais aussi au sein de l'administration elle-même. À ce titre, elle offre un cadre relativement précis pour l'élaboration de la politique suisse dans les questions liées au FMI. Selon son article 1er, les prises de position de la Suisse ainsi que la transmission d'informations au FMI requièrent l'assentiment du Département fédéral des finances (DFF) et de la BNS. Les articles 2 et 3 définissent ensuite les domaines pour lesquels le DFF et la Banque nationale assurent le "pilotage" (*Federführung*). Le premier est généralement chef de file dans les relations avec le FMI, notamment pour les questions politiques énumérées à l'article 2§2.⁶ Au sein du Département, c'est plus précisément l'AFF qui est désignée pour assumer cette fonction. Quant à la BNS, elle assure le pilotage dans les questions de caractère technique et/ou qui touchent à la politique monétaire suisse.

Cette répartition des compétences se reflète dans l'organisation des contacts avec le bureau du Directeur exécutif suisse auprès du FMI. Tandis que le bureau informe systématiquement l'AFF comme la BNS (art. 4§1), les positions et informations suisses à destination de

⁵ Ainsi, lorsque le gouvernement créa un groupe de travail interdépartemental (1977) afin de réexaminer l'opportunité d'une telle adhésion, la Banque nationale refusa d'y participer. En outre, le rapport rendu par ce groupe en 1982 étant favorable au principe de l'adhésion, la Banque marqua immédiatement sa différence dans une prise de position publique et posa deux conditions à son soutien: 1) l'obtention pour la Suisse d'un siège permanent au Conseil d'administration du FMI ; 2) l'occupation de ce siège par un représentant de la BNS. Voir DUPONT, Cédric, SWOBODA, Alexandre, "Engagements institutionnels internationaux et processus politiques internes : l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods". *NFP 42 Synthesis*, Berne, 2000 ; n°46, pp. 10-13.

⁶ "Die Federführung des EFD erstreckt sich insbesondere auf die folgenden Bereiche: Statutenänderung ; Quotenänderungen ; allgemeine Politik des IWF ; Überwachung der Mitgliedländer gemäss Art. IV des IWF-Übereinkommens unter Vorbehalt von Art.3 Abs.1 dieser Vereinbarung ; Inanspruchnahme der allgemeinen Fondsmittel durch die Mitgliedländer." Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und der Schweizerischen Nationalbank über die Durchführung der Mitgliedschaft beim Internationalen Währungsfonds. 16. September 1992 ; art. 2§2

Washington transitent généralement par l'AFF, sauf pour les questions techniques énumérées dans l'article 3§3, pour lesquelles la BNS peut s'adresser directement au bureau.⁷

Quant à la représentation internationale de la Suisse, elle est aussi réglée de façon systématique. Au sein du Conseil des gouverneurs, c'est le président du directoire de la BNS qui joue le rôle principal, le chef du DFF n'étant que vice-gouverneur. Par contre, les priorités sont inversées dans le cadre du Comité intérimaire, où le Conseiller fédéral en charge du DFF est le premier représentant de la Suisse, secondé par le président de la Banque. En outre, c'est lui aussi qui conduit généralement les délégations suisses aux assemblées de Bretton Woods (art. 5). Quant au choix du directeur exécutif suisse, il est effectué par le Conseil fédéral en accord avec la BNS et respecte "en principe" [*in der Regel*] un principe de rotation : les directeurs exécutifs proviennent alternativement de l'AFF et de la BNS (art. 7).

En somme, la convention de 1992 définit assez précisément les deux acteurs principaux de la politique FMI et leurs sphères de compétence respectives. Si on peut parler d'une relation paritaire, notons tout de même une petite asymétrie tant formelle (contacts avec le bureau et direction de la délégation suisse dans les rencontres internationales) que substantielle (compétence générale de l'AFF et compétence technique de la BNS). Cependant, le constat le plus important pour notre analyse est certainement que cette convention explicite et précoce a posé les bases d'un partage clair des compétences dans les affaires FMI.

Direction politique du DFAE (DP V), SECO et DDC

Comme évoqué précédemment, trois autres acteurs étatiques sont investis de compétences "résiduelles" dans les dossiers relatifs au FMI. Toutefois, comme la convention de septembre 1992 n'y fait pas allusion, il n'est pas aisé de définir la portée exacte de leurs attributions. Tout d'abord, la Direction politique du DFAE est concernée au titre de sa mission de maintien de la cohérence de la politique étrangère suisse: les instructions du Conseil fédéral "sur le maintien et l'approfondissement des relations internationales de l'administration fédérale" (29 mars 2000) prévoient que le DFAE "conduit la politique extérieure, veille à sa cohérence et assure la vue d'ensemble des relations bilatérales et multilatérales de la Suisse" (art. 2§1). Confirmée dans l'ordonnance d'organisation du DFAE, cette compétence est principalement dévolue à la Direction politique, qui assure notamment "la cohérence de la position de la Suisse par rapport aux organisations et enceintes internationales" (art. 7§1 c). Cependant, le domaine du FMI échappe partiellement à ce régime. En effet, dans une disposition assez ambiguë, les instructions susmentionnées stipulent que "pour les aspects liés à la politique économique extérieure et les autres aspects spécifiques à raison de la matière, la compétence appartient aux départements, groupements et offices compétents à raison de la matière" (Instructions, art.

⁷ Il est intéressant de constater une certaine asymétrie à cet égard, la Banque nationale n'étant habilitée à jouer ce rôle d'intermédiaire que dans le cadre d'une liste fermée de mesures (art. 3§3), qui n'épuise pas forcément les domaines dans lesquelles elle assure le pilotage: "In die abschliessende Zuständigkeit der SNB fallen **insbesondere** die schweizerischen Käufe innerhab der Reservetranche (Art. V 3 B iii des IWF-Abkommens), die Konvertibilität von Guthaben des Auslandes (art. VIII 4), (...), sowie die Tätigkeiten, die sie in ihrer Eigenschaft als Erbringerin der finanziellen Leistungen, als Hinterlegungsstelle (Art. XIII 2 IWF-Übereinkommen) und als "Fiscal Agent" (art. V 1) ausübt." *Ibid.* ; art. 3§3

2§2). Dans ce cas de figure, il existe tout de même un "devoir de consultation" de la part des offices pertinents, qui "n'entretiennent aucune relation internationale, à l'exception des questions techniques et de routine, sans consultation préalable du DFAE" et qui "rendent ce dernier attentif à la dimension de politique extérieure de leur activité et l'informent à l'avance de leurs contacts (...) lorsqu'il s'agit de questions importantes" (Instructions, art. 3§1). Plus spécifiquement, la Direction politique "participe, dans les organisations et enceintes internationales au sein desquels la compétence appartient à d'autres départements, au traitement des questions politiques, institutionnelles, personnelles et budgétaires." (Ordonnance Org DFAE, art. 7§2 c).⁸ En vertu des principes d'organisation interne de la Direction politique, cette compétence échoit prioritairement à la Division politique V, responsable des affaires économiques et financières du DFAE. Cependant, l'ampleur et l'impact attendus de cette participation de la DP V ne sont pas précisés.

De leur côté, la DDC et le SECO peuvent se prévaloir de leurs compétences dans le domaine de la politique suisse de développement pour revendiquer une certaine influence sur les affaires touchant au FMI. Conformément à l'article 6 de la loi fédérale relative à la participation aux IBW, "la Suisse s'inspire des principes et des objectifs de sa politique de développement" pour toute "décision ou prise de position concernant les pays en voie de développement." On peut, certes, faire valoir que cette disposition s'applique prioritairement à l'activité menée au sein du groupe de la Banque mondiale, institution d'aide au développement par excellence. Cependant, le message du Conseil fédéral présentant cette loi explique que le FMI commence à tenir compte, lui aussi, "dans une plus large mesure des retombées sociales et environnementales de ses programmes". Dans ce contexte, la Suisse "entend soutenir cette nouvelle approche en se fondant sur les principes et les buts de la politique suisse du développement."⁹

Il semble dès lors justifié de faire référence à la loi fédérale (1976) et à l'ordonnance (1977) relatives à la coopération au développement et l'aide humanitaire. En vertu de la seconde, la DDC, le SECO ainsi que l'AFF "élaborent en commun la conception globale de la contribution suisse à la coopération internationale au développement", sous la coordination générale de la DDC (art. 4). Plus spécifiquement, l'aide financière multilatérale "est une tâche commune de la DDC et du SECO", la première coordonnant "l'ensemble de l'aide financière multilatérale", tandis que le Conseil fédéral détermine "lequel des deux offices fédéraux assure la coordination pour chacune des institutions internationales ou régionales de financement du développement" (art. 8).¹⁰

⁸ Pour les références exactes, voir : 1) "Ordonnance sur l'organisation du département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE) du 29 mars 2000." RS 172.211.1 ; 2) "Instructions sur le maintien et l'approfondissement des relations internationales de l'administration fédérale du 29 mars 2000."

⁹ "Message concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. (Du 15 mai 1991)." *Opcit.* ; p. 1213

¹⁰ Il serait évidemment abusif de faire du FMI une institution d'aide au développement, ses facilités concessionnelles – nous pensons principalement aux FAS/SAF et FASR/ESAF (Facilité d'ajustement structurel (renforcé)), remplacées en septembre 1999 par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC/PRGF), de même qu'à l'initiative de désendettement PPTE/HIPC (Pays pauvres très endettés) – ne constituant pas l'objectif premier de son activité. En outre, il est prévu que le Conseil fédéral puisse charger

En d'autres termes, si le FMI reste avant tout une institution traitant de politique financière et monétaire, il semble pourtant légitime pour la DDC et le SECO de revendiquer quelques compétences en la matière. Dans ce contexte, signalons que la DDC a créé une section Bretton Woods dès l'adhésion de la Suisse aux IBW, avec pour mandat de s'intéresser notamment aux affaires du FMI touchant aux pays en développement. En outre, la "plateforme pour une politique suisse au sein du FMI", document interdépartemental rédigé en 1995 et envoyé deux ans plus tard à l'ensemble des bureaux de coordination de la DDC et des ambassades pertinentes, rappelle l'impératif du respect des principes de la politique suisse de développement pour les prises de position affectant les pays concernés, et souligne qu'il est dès lors particulièrement important pour l'AFF de prendre en considération les avis du SECO et de la DDC.¹¹

Synthèse

Si la situation n'est pas très claire en ce qui concerne les acteurs secondaires dans le domaine FMI (SECO, DDC et DPV), la répartition des compétences entre les deux acteurs qui sont au cœur du dispositif suisse dans ce domaine (l'AFF et la BNS) a permis, dès 1992, de poser des bases concises, mais claires, pour la division du travail. Cette répartition de compétences n'a pas fait l'objet de réaménagement ou même de réexamen important depuis la convention de 1992, ce qui constitue en soi un signe que l'administration fédérale et la BNS ont, en l'occurrence, trouvé une solution mutuellement acceptable.

b) Compétences dans le domaine BM

La répartition des compétences entre les différents services de l'administration fédérale est nettement plus problématique dans le domaine de la Banque mondiale. Dans ce cas, ce ne sont pas seulement les compétences des acteurs plus secondaires (Direction politique, OFEFP, AFF) qui ne sont pas clairement spécifiées, mais aussi celles des deux principaux protagonistes, à savoir la DDC et le SECO. Nous décrivons tout d'abord la situation existant pour ces deux acteurs, avant d'évoquer brièvement le cas des offices plus périphériques.

DDC et SECO

Ainsi qu'il a été expliqué plus haut, la loi fédérale relative à la participation de la Suisse aux IBW (1991) ne contient aucune disposition concernant spécifiquement l'élaboration de la

"d'autres offices et services fédéraux d'exécuter des mesure de coopération au développement" (art. 1§2). Dès lors, les prérogatives de l'AFF et de la BNS établies dans la convention de 1992 sont protégées, ne serait-ce que selon le principe de la *lex specialis*. Cette situation n'est d'ailleurs nullement contestée, puisque les documents internes de la DDC reconnaissent d'emblée le rôle de coordination joué par l'AFF. (Elemente für eine Politik der DEH gegenüber den Bretton-Woods -Institutionen (BWI), 30. März 1993).

¹¹ "Bei Stellungnahmen und Entscheiden, welche die Entwicklungsländer betreffen, sind gemäss Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods für die schweizerische Position die Grundsätze und Ziele der schweizerischen Entwicklungspolitik zu berücksichtigen. Bei der Koordinierung der Meinungsbildung ist es daher in diesen Fragen besonders wichtig, die entsprechende Position im Einvernehmen mit dem BAWI und der DEHZO festzulegen." Plattform für eine schweizerische Politik im Internationalen Währungsfonds ; p. 11

politique fédérale dans le domaine de la Banque mondiale, si ce n'est le principe du respect de la politique suisse de développement. Dans son message de la même année, le Conseil fédéral est un peu plus précis à cet égard, rappelant que l'aide financière multilatérale "est une tâche commune de la DDA [DDC] et de l'OFAEE [SECO] selon l'article 8 de l'ordonnance" de 1977, et que ces deux offices "fixent en commun la position de la Suisse au sein des organes directeurs des institutions internationales et régionales de financement du développement."¹² Afin de faire un peu de lumière sur le partage des compétences entre ces deux offices, il est utile de retracer le processus historique qui a conduit à ce partage.

"Fruit de négociations laborieuses entre les deux protagonistes principaux",¹³ l'ordonnance de 1977 pose les premiers jalons de ce processus. Pour ce qui est de l'aide financière multilatérale, catégorie pertinente pour la participation au groupe de la Banque mondiale, le système mis en place par l'article 8 est relativement complexe. D'un côté, les deux premiers alinéas de cet article font des activités de la Suisse dans ce domaine une "tâche commune de la DDC et du SECO" (§1), les deux offices déterminant "en commun (...) les institutions bénéficiaires, les montants qui leur sont attribués et les conditions d'exécution de ces mesures." (§2) En outre, comme le mentionne aussi le message du Conseil fédéral, ils "fixent en commun la position de la Suisse au sein des organes directeurs des institutions" pertinentes (§2). D'un autre côté, les alinéas 3 et 4 définissent au contraire quelques prérogatives particulières et prévoient des formules compliquées en matière de coordination.¹⁴ Si le texte de l'ordonnance est muet à cet égard, les documents qui l'accompagnent au moment où le Conseil fédéral l'adopte précisent notamment que le SECO joue le rôle d'office coordinateur suisse pour les relations avec le groupe de la Banque mondiale et les Banques régionales de développement, tandis que la DDC est responsable du FIDA.¹⁵ D'apparence anodine, cette répartition est déterminante puisqu'elle touche à une notion très proche de celle de pilotage (Federführung).

Au moment de l'adhésion de la Suisse aux IBW, ces principes de base ne sont pas directement contestés. Cependant, on ressent le besoin de définir un peu plus précisément les attributions

¹² "Ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 12 décembre 1977." (RS 974.01) et "Message concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. (Du 15 mai 1991)." *Opcit.* ; p. 1214

¹³ RG. Projet NOVE : Aide aux pays en développement et en transition. 29 octobre 1997 ; p. 1

¹⁴ D'une façon générale, "la DDC coordonne l'ensemble de l'aide financière multilatérale, notamment la préparation des affaires du Conseil fédéral et du Parlement" et elle est chargée de gérer les crédits de programme (§3). Plus spécifiquement cependant, le Conseil fédéral choisit une office coordinateur pour chacune des institutions en question, ce dernier devant jouer "envers elle le rôle d'office compétent" (§4). À ce propos, la "proposition présentant le projet d'ordonnance" explique que l'office coordinateur est responsable du dossier face à l'extérieur : il se charge de la correspondance, de l'établissement des contacts nécessaires au sein et à l'extérieur de l'administration ainsi que de la représentation de la Suisse dans les enceintes internationales. En outre, elle précise que le SECO joue ce rôle pour les relations avec le Groupe de la Banque mondiale ainsi que les Banques régionales de développement, tandis que la DDC est responsable du FIDA. (RG. Projet NOVE : Aide aux pays en développement et en transition. 29 octobre 1997 ; Annexe I, p. 1) A ce titre, c'est l'OFAEE qui occupe le siège d'observateur dont la Suisse dispose dès 1977 au sein du Comité de développement ("Message concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. (Du 15 mai 1991)." *Opcit.* ; pp. 1169 et 1192).

¹⁵ RG. Projet NOVE : Aide aux pays en développement et en transition. 29 octobre 1997 ; Annexe I, p. 1

concrètes des deux offices, ce d'autant que leur engagement au sein des IBW prend une ampleur toute nouvelle.

De 1993 à 1995, on prépare tout d'abord un document interdépartemental intitulé "Eléments pour une politique suisse à la Banque mondiale". Dans cette perspective, la DDC élabore un premier document interne,¹⁶ qui énonce une série de propositions assez précises en ce qui concerne la délimitation des compétences entre elle et le SECO et reconnaît parallèlement le rôle de pilotage (office coordinateur) du SECO. Ces propositions disparaissent toutefois du document finalement arrêté par la DDC en juin 1993.¹⁷ Dans la partie consacrée à la question des compétences, ce texte se contente de rappeler l'ordonnance de 1977 et de préciser que la division du travail entre offices doit être réglée séparément. De même, le document commun que la DDC et le SECO soumettent finalement aux autres offices en décembre 1994 fait abstraction de ce problème.¹⁸ Discuté en février 1995, ce texte ne fait pas l'objet de remarques relatives à la répartition des compétences.¹⁹

Peu de temps après cependant, c'est l'ensemble des relations entre le SECO et la DDC dans le domaine de la coopération au développement et à la transition qui est l'objet d'une analyse serrée. Des missions d'évaluation sur le terrain commanditées par les Commissions de gestion ayant signalé des "cas de double emploi ou de chevauchement de compétences" entre les deux offices,²⁰ on décide de traiter ces problèmes dans le cadre du processus de réforme de l'administration (RGA, Projet NOVE). Le Conseil fédéral adopte le 29 octobre 1997 un document qui clarifie les compétences respectives de la DDC et du SECO dans les domaines de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale. En ce qui concerne cette dernière, on précise tout d'abord que les "compétences telles que définies dans l'Ordonnance de 1977 sont confirmées."²¹ Le SECO interprète cette décision comme une victoire, puisque le scénario de "regroupement de toutes les activités de coopération au développement et à la transition sous un seul toit (DDC)" semble aussi avoir été envisagé.²² La décision de 1997 rappelle ensuite que le SECO (OFAEE) est "responsable pour les relations de la Suisse avec le Groupe de la Banque mondiale", mais que "toutes les prises de position sont élaborées conjointement par

¹⁶ "Eléments pour une politique de la DDC au sein des Institutions de Bretton Woods", soumis le 8 avril 1993 à un comité des politiques (Copol).

¹⁷ "Contribution de la DDC aux lignes directrices de l'administration fédérale" dans le domaine des IBW: Beitrag der DEH zu den Leitlinien der Bundesverwaltung betreffend Mitwirkung in den Bretton Woods Institutionen (BWI). 24 juin 1993

¹⁸ On y évoque simplement le rôle de "chef de file" du SECO "dans les relations avec la Banque mondiale", ainsi qu'un groupe de travail interdépartemental (SECO, DDC, AFF), qui "définit la politique à suivre à la Banque mondiale et détermine les objets sur lesquels la Suisse entend prendre position." Elemente für eine schweizerische Politik in der Weltbank. 23 décembre 1994

¹⁹ Banque Mondiale - Eléments pour une politique suisse. Procès-verbal de la cent et unième séance du COPOL du 16.2.1995. 1er mars 1995

²⁰ Réforme de l'administration (NOVE DUE) : bilan relatif à la coopération au développement et à la transition. Note d'Oscar Knapp du 23 juin 2000.

²¹ RGA, Projet NOVE : Aide aux pays en développement et en transition. 29 octobre 1997 ; p. 3

²² Réforme de l'administration (NOVE DUE) : bilan relatif à la coopération au développement et à la transition. Note d'Oscar Knapp du 23 juin 2000.

les deux offices." L'encadré qui suit illustre comment cette décision précise aussi la distribution des responsabilités pour la mise en œuvre des tâches communes.²³

DDC	OFAEE / SECO
Politique dans les domaines de la pauvreté, la sécurité alimentaire, la santé, l'éducation et le renforcement des institutions	Politique macroéconomique, commerciale, d'ajustement structurel et de développement du secteur privé
Projets de développement	Prises de position dans le cadre de la SFI (IFC) et de la MIGA
Programmes pays (Country Assistance Strategies) pour les pays bénéficiant des fonds de l'AID	Programmes pays (CAS) pour les autres pays

Entré en vigueur en janvier 1998, cet arrangement fait l'objet d'une évaluation à la fin 1999.²⁴ De l'avis du SECO, la collaboration avec la DDC durant ces deux années "a connu des hauts et des bas" et l'évaluation conjointe de la réforme s'avère "un exercice difficile", qui n'aboutit finalement qu'en juin 2000. Au terme de longues discussions, les deux offices parviennent néanmoins à un consensus global touchant tous les aspects de la politique de développement et d'aide à la transition. En ce qui concerne spécifiquement l'aide multilatérale, le SECO note que "la DDC, qui demandait initialement le "lead" pour les relations avec l'IDA, a finalement renoncé à proposer une modification de l'ordonnance de 1977". En outre, des principes et des règles détaillées sont formulées "pour prévenir des conflits stériles de compétence".²⁵

Cet arrangement, conclu dans le cadre de NOVE Due et encore en vigueur à ce jour, rappelle tout d'abord les principes généraux de l'ordonnance de 1977, ainsi que de la décision du Conseil fédéral en 1997, en particulier en ce qui concerne la coopération multilatérale en tant que tâche commune de la DDC et du SECO, ou les arrangements relatifs à la coordination (voir infra). Des dispositions précises règlent ensuite les questions de détail concernant les négociations multilatérales, l'engagement financier, la représentation de la Suisse, la définition de priorités annuelles, l'élaboration des positions suisses dans le cadre du Conseil d'administration de la Banque ainsi que les relations opérationnelles, que chaque office est habilité à entretenir directement avec les institutions multilatérales, à condition d'en informer son partenaire. Un nouveau tableau - de 4 pages ! - présente la répartition détaillée des compétences entre DDC et SECO.

En ce qui concerne la représentation de la Suisse dans les diverses enceintes du Groupe, ce document codifie aussi les relations existantes. D'une part, la délégation suisse au Conseil des

²³ Dans les thèmes non couverts par cette liste, ce document prévoit que "les responsabilités sont établies par le comité de pilotage", organe mixte de coordination (voir infra).

²⁴ RGA. Projet NOVE : Aide aux pays en développement et en transition. 29 octobre 1997 ; pp. 3-4

²⁵ Réforme de l'administration (NOVE DUE) : bilan relatif à la coopération au développement et à la transition. Note d'Oscar Knapp du 23 juin 2000.

gouverneurs ainsi qu'au Comité du développement est généralement conduite par le chef du DFE (gouverneur), son collègue du DFAE étant son remplaçant (vice-gouverneur). En l'absence des deux Conseillers fédéraux, c'est le gouverneur qui décide de la représentation. D'autre part, la nomination du directeur exécutif est décidée par le Conseil fédéral selon "le principe d'un recrutement ouvert, visant à trouver le meilleur candidat." Apparemment, le principe de rotation entre DDC et SECO n'est pas acquis à cet égard. On note bien que "pour la succession de M. Matthias Meyer, c'est la décision du Conseil fédéral du 17.9.1997 qui sert de base", mais le principe ne semble pas avoir de portée générale, puisqu'on ajoute que la DDC estime souhaitable de "rechercher une rotation entre les deux offices."²⁶

Outre le problème de la rotation entre les deux offices pour le choix du directeur exécutif, diverses zones grises subsistent, par exemple dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, notamment pour l'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (PRSP). De plus, l'évolution des instruments et des politiques de la BM amène régulièrement de nouveaux thèmes, qui étendent l'espace d'incertitude autour des domaines de compétences établis.

Direction politique du DFAE (DPV), AFF et OFEFP

En marge des problèmes de délimitation des compétences entre le SECO et la DDC, le rôle des acteurs plus "périphériques" n'est pas non plus très clair. Tout d'abord, la Direction politique (notamment sa DP V) jouit dans ce domaine de prérogatives similaires à celles dont elle dispose pour les questions FMI. L'élaboration de la politique de développement incombant au SECO et à la DDC, il s'agit vraisemblablement là aussi d'un domaine où la cohérence de la politique étrangère suisse est assurée par les "départements, groupements et offices compétents à raison de la matière" (Instructions du 29 mars 2000, art. 2§2). Cependant, comme dans le domaine relatif au FMI, la Direction politique participe tout de même "au traitement des questions politiques, institutionnelles, personnelles et budgétaires" (Ordonnance Org DFAE, art. 7§2 c). Il en résulte un certain flou quant à la portée des compétences de la DPV.²⁷

Parallèlement, l'AFF participe aux côtés de la DDC et du SECO à la "conception globale" de la politique suisse de développement (Ordonnance de 1977, article 4). Si les documents NOVE ne contiennent aucune disposition spécifique à cet égard, les "Eléments pour une politique suisse à la Banque mondiale" (1995) prévoient d'associer l'AFF aux deux offices principaux dans le cadre d'un groupe de travail interdépartemental. Cependant, les compétences réelles de l'AFF dans ce domaine ne sont pas très claires non plus.²⁸

²⁶ Principes pour la mise en oeuvre d'une collaboration et coordination renforcées entre le SECO et la DDC au titre de la coopération financière multilatérale. 21 juin 2000.

²⁷ Pour les références exactes, voir : 1) "Ordonnance sur l'organisation du département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE) du 29 mars 2000." RS 172.211.1 ; 2) "Instructions sur le maintien et l'approfondissement des relations internationales de l'administration fédérale du 29 mars 2000."

²⁸ Si l'ordonnance d'organisation du DFF stipule que l'AFF défend les "intérêts de la Suisse dans les questions financières et monétaires" et si elle précise aussi que l'AFF veille à "l'emploi économe et efficace des moyens financiers" (art. 9§2 b et e de "l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF)

Enfin, un cinquième office (et un quatrième département) peut intervenir de façon marginale dans le domaine des affaires de la Banque mondiale: l'OFEFP dispose de compétences dans le domaine des programmes exécutés, dans les pays en développement, en faveur de l'environnement global. Aux termes de l'ordonnance du 14 août 1991,²⁹ la DDC est compétente pour la planification et l'exécution des actions bilatérales et multi-bilatérales de cet ordre, tandis que l'OFEFP s'occupe des contributions à des fonds multilatéraux, "y compris la facilité globale pour l'environnement [GEF] de la Banque mondiale" (art. 2 §1). Certes, conformément à son rôle de chef de file dans ce domaine, le SECO reste en charge des négociations concernant la participation à des fonds de la Banque mondiale (art. 2§2). Cependant, l'OFEFP devrait pouvoir se prononcer sur les dossiers de la Banque mondiale liés au GEF.³⁰ Si on ne peut donc pas s'attendre à voir l'OFEFP occuper le devant de la scène dans l'élaboration de la politique suisse relative à la Banque mondiale, on ne saurait non plus ignorer cet acteur.

Synthèse

Contrairement à la situation prévalant dans le domaine FMI, la délimitation des compétences entre les deux principaux protagonistes du domaine du groupe de la Banque mondiale (la DDC et le SECO) n'a pas été clairement tracée au moment de l'adhésion de la Suisse aux IBW. De plus, elle a ensuite constitué une source récurrente de discordes. En dépit de tentatives répétées, un modus vivendi n'a jamais pu être trouvé jusqu'à la fin des années 1990. Des progrès ont été enregistrés dans le cadre de NOVE et NOVE Due. La codification de la répartition des compétences entre la DDC et le SECO est désormais détaillée, mais certains flous subsistent. Le rôle des offices à compétences "résiduelles" n'est pas non plus clairement déterminé.

c) Compétences dans les questions communes :

Le recoupement des activités du FMI et de la Banque mondiale est un phénomène en phase de croissance. Dans son message de 1991, le Conseil fédéral signale déjà que "les deux institutions ont senti le besoin de coordonner davantage leurs activités en raison du rapprochement de leurs domaines respectifs", le FMI s'occupant d'ajustement structurel en vue de faire face à la crise de la dette, la Banque mondiale passant du seul financement de

du 11 décembre 2000." RS 172.215.1) les ordonnances équivalentes pour le DFAE et le DFE ne la mentionnent pas dans leurs dispositions relatives à la politique de développement.

²⁹ "Ordonnance concernant l'exécution, dans les pays en développement, de programmes et de projets en faveur de l'environnement global." RS 172.018

³⁰ Le GEF (Global Environment Facility) est une institution portée en commun par le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale. À ce propos, les diverses réactions au projet d'"Eléments pour une politique suisse" soumis en 1994 par la DDC et le SECO sont intéressantes. Tandis que le Bureau du directeur exécutif suisse suggère, dans son fax du 13 janvier 1995, d'ajouter un petit paragraphe relatif au GEF, la division Affaires internationales de l'OFEFP se déclare "tout à fait d'accord avec les points forts et les questions critiques pour la Suisse" tel qu'ils sont formulés, sans revendiquer une mention spécifique de ses responsabilités (lettre du 22 décembre 1994). Pour ces textes, voir les documents fournis en vue de la séance Copol du 16 février 1995.

projets à une action destinée à soutenir aussi des réformes économiques plus générales.³¹ Avec l'ampleur prise, ces dernières années, par l'initiative de désendettement PPTE (HIPC) et les programmes de lutte contre la pauvreté, ce phénomène s'est indéniablement accentué. Dans ce contexte, il est opportun de se demander ce que prévoit la structure fédérale pour la gestion des affaires communes aux deux institutions. Comment interagissent les appareils mis en place pour traiter de la politique FMI d'une part, de celle de la Banque mondiale d'autre part ? Pour l'heure, force est de constater que de telles dispositions font défaut. Certes, les Instructions de mars 2000, qui font de l'utilisation des mécanismes interdépartementaux existants un impératif afin d'assurer une certaine cohérence de la politique extérieure suisse, sont aussi applicables à ce domaine. Cependant, ces Instructions ne définissent pas de responsabilités particulières, ni ne déterminent le "pilote" chargé d'assurer la coordination des activités suisses dans l'ensemble des institutions de Bretton Woods.

1.1.2 L'évaluation du partage des compétences par les acteurs

Dans le cadre des entretiens que nous avons menés avec des représentants de l'administration, des parlementaires et des représentants de la société civile, nous avons posés trois questions relatives à l'évaluation de la répartition des compétences au sein de la Confédération: une première concernant l'ensemble de l'appareil Bretton Woods (Q 3.1.1), puis deux questions consacrées spécifiquement à l'arrangement FMI (Q. 3.1.2) et à l'arrangement Banque mondiale (Q. 3.1.3). Dans les trois cas, nos interlocuteurs étaient invités à exprimer leur degré de satisfaction – de "très satisfaisant" (1) à "très peu satisfaisant" (4) – puis à justifier leur réponse. Nous présentons tout d'abord une vision synthétique des résultats chiffrés, avant de commenter plus finement les résultats qualitatifs.

Trois constatations s'imposent quant aux résultats chiffrés. Premièrement, ainsi qu'on pouvait s'y attendre eu égard aux problèmes "objectifs" de délimitation des compétences examinés dans la section précédente, le degré moyen de *satisfaction* est sensiblement plus élevé dans la *sphère FMI* que dans la *sphère BM*: il se situe à 1.9 dans le premier cas (près de la moitié de réponses "très satisfaisant"), et à 2.4 dans le second; la réponse à la première question (évaluation de la répartition des compétences *dans son ensemble*) se situe quant à elle entre les deux (satisfaction moyenne de 2.2).³²

Deuxièmement, l'évaluation du partage des compétences – et les différences existant à cet égard entre la sphère FMI et la sphère BM – ne varie pas selon que l'on soit un "insider" du domaine (i.e. un représentant des acteurs les plus impliqués) ou non. En revanche, troisième constat, l'évaluation de la répartition des compétences diffère considérablement entre, d'un côté, les acteurs de tendance "libérale" (SECO, BNS, AFF, EcoCH, ASB, PRD) et, de l'autre côté, les acteurs de tendance "tiers-mondiste" (DDC, DdB, CdT, PS et Verts; cette

³¹ "Message concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. (Du 15 mai 1991)." *Opcit.* ; pp. 1154-1155

³² Les différences seraient probablement encore plus marquées si certains de nos interlocuteurs n'avaient pas choisi, diplomatiquement, des réponses modérées.

classification en deux groupes est justifiée dans la section suivante).³³ Alors que les acteurs de tendance "libérale" se montrent dans l'ensemble satisfaits (moyenne de 1.8 en ce qui concerne la répartition de compétences dans son ensemble, 1.4 pour les affaires FMI, 2.0 pour les affaires BM), le groupe "tiers-mondiste" est unanime dans sa critique du système en place (moyenne de 3.0 sur l'ensemble, et de 3.2 pour l'arrangement FMI ainsi que pour l'arrangement BM). Ces fortes différences d'appréciation entre les deux groupes se manifestent également dans les justifications des réponses, nous y ferons aussi référence dans la présentation de celles-ci.

Répartition des compétences dans son ensemble

En ce qui concerne tout d'abord la répartition des compétences *dans son ensemble*, la plupart de nos interlocuteurs soulignent son "éclatement" et le nombre élevé d'acteurs impliqués. Si presque toutes les personnes interrogées s'accordent sur ce point, les conséquences qui en sont tirées varient fortement. À gauche, nos interlocuteurs y voient des conflits de pouvoir ou d'intérêts interinstitutionnels dommageables pour la cohérence de l'action politique. À droite, on considère plutôt l'éclatement de l'arrangement institutionnel comme un mal nécessaire, techniquement suboptimal mais politiquement inévitable.³⁴ Un autre thème récurrent est celui du manque de clarté dans la répartition des compétences. Notons que ce manque de clarté est surtout exprimé par les acteurs non étatiques, qui se plaignent de manière assez systématique de l'opacité du système en vigueur, au point qu'il serait même difficile, pour les parlementaires, de trouver les interlocuteurs pertinents au sein de l'administration.

Au chapitre de l'évaluation des compétences pour l'ensemble des questions Bretton Woods, il convient encore de dire un mot sur la perception du rôle de la DP V. Les réponses sont, à ce titre, unanimes. Elles soulignent toutes le peu de présence et de poids de la DP V dans l'arrangement institutionnel en vigueur.³⁵ Quelques interlocuteurs regrettent cette situation, mais la majorité en est plutôt satisfaite, principalement parce que l'organigramme est jugé déjà suffisamment complexe et qu'un rôle plus actif de la DP serait une source de conflits et de problèmes supplémentaires. Relevons au passage que le rôle de la DP V n'est pas clair pour tout le monde. Ainsi, un interlocuteur souligne que celui-ci est trop ambitieux et devrait être réduit, et se félicite donc de la discrétion de la DP dans la pratique. Inversement, nos interlocuteurs de la DP V expliquent que leur rôle n'est pas celui d'une coordination générale, mais bien d'une intervention ponctuelle. La répartition des compétences leur semble adéquate,

³³ Nous qualifions le premier groupe de "libéral" en référence à l'accent important porté par ces acteurs sur la mise en place et le renforcement des mécanismes d'une économie de marché. Nous qualifions le second groupe de "tiers-mondiste" en référence à la place centrale accordée par ces acteurs aux dimensions sociales du développement.

³⁴ Un interlocuteur va jusqu'à suggérer que ce système constitue une sorte de réplique de la formule magique, qui permet l'intégration de sensibilités très diverses au sein d'un système de poids et de contre-poids (*checks and balances*). Mais cette vision est contredite par l'avis d'un autre interlocuteur, selon lequel ce système pose problème au Conseil fédéral, qui n'aime pas arbitrer les différends interdépartementaux, précisément par peur de rompre la collégialité.

³⁵ Certains parlent de "faible participation", d'autres "d'absence" ou encore d'un office "pratiquement inexistant".

bien qu'ils estiment ne pas disposer d'assez de moyens pour accomplir leur tâche correctement.

FMI

Dans le domaine spécifique du *FMI*, la répartition des compétences entre l'AFF et la BNS est jugée adéquate, et d'autant plus fonctionnelle qu'il existe une grande convergence de vues entre le personnel des deux institutions. Cette appréciation positive est partagée par les principaux intéressés (l'AFF et la BNS), qui se disent très satisfaits du système en place. La seule réserve qui est exprimée à ce sujet concerne l'accord relatif à la représentation de la Suisse aux plus hauts niveaux, que certains interlocuteurs considèrent alambiqué.³⁶ Les commentaires sont nettement plus contrastés en ce qui concerne le rôle des acteurs secondaires du domaine FMI, et en particulier de la DDC. Alors que plusieurs interlocuteurs (à droite) se félicitent du fait que la DDC se mêle peu des affaires FMI,³⁷ d'autres (à gauche) considèrent la situation actuelle comme inacceptable: selon eux, la répartition des compétences empêcherait la DDC d'exercer la mandat qui lui est formellement conféré par l'article 6 de la loi fédérale sur la participation de la Suisse aux IBW, c'est-à-dire de faire valoir les aspects relatifs à la politique de développement.

Banque mondiale

En ce qui concerne les *affaires de la Banque mondiale* c'est, sans surprise, la répartition des compétences entre la DDC et le SECO qui suscite le plus de réactions. Dans l'ensemble, tous nos interlocuteurs déplorent le manque de clarté de cette répartition. Plusieurs se demandent: "qui fait finalement quoi"? "qui est l'interlocuteur compétent"? La base juridique (loi et ordonnance de 1976/1977) est elle-même jugée problématique, perçue comme le fruit d'un compromis de diplomates plus que d'un travail précis de juristes. Par exemple, la distinction entre institutions fournissant de l'aide technique (sous la responsabilité de la DDC selon l'article 6) et organisations actives dans le domaine de l'aide financière multilatérale (responsabilité attribuée pour chaque institution par le Conseil fédéral selon l'article 8) est artificielle, puisque la plupart des organisations touchent aux deux domaines. Certes, plusieurs personnes signalent que la situation est bien meilleure depuis quelques années, notamment en raison de la réforme NOVE. Cependant, des zones d'ombre persistent. Ainsi, en termes de représentation de la Suisse, le principe de rotation du directeur exécutif est perçu de façons très différentes: pour un de nos interlocuteurs, ce principe n'est pas "très clair", ce qui complique les choses; une autre personne (24) pense au contraire que le problème est réglé et que cela représente un progrès; apparemment mieux renseigné, un troisième interlocuteur regrette que le principe de rotation ne soit pas encore acquis, malgré la décision prise ponctuellement pour la succession de Matthias Meyer. Quant à la répartition des compétences

³⁶ Rappelons qu'en vertu de cet accord c'est le vice-gouverneur (chef du DFF) qui dirige la délégation suisse dans les rencontres internationales, tandis que le directeur de la BNS occupe la fonction de gouverneur.

³⁷ Un interlocuteur considère néanmoins que la DDC en fait déjà trop.

par secteurs de travail, plusieurs personnes soulignent que des ambiguïtés subsistent, malgré NOVE.³⁸

En second lieu, nos interlocuteurs s'accordent à constater que la situation difficile créée par le manque de clarté dans la répartition des compétences est encore aggravée par les divergences de sensibilité existant entre les deux offices ou par des différences organisationnelles/institutionnelles (forte hiérarchie à la DDC, structure "plate" et horizontale au SECO; découpage du travail selon des critères prioritairement géographiques à la DDC, thématiques au SECO). Certains évoquent même ouvertement la lutte que se livrent les deux offices pour défendre ou élargir leur territoire. Dans ce contexte, les processus de clarification des compétences sont nécessairement conflictuels, comme dans le cas de la rotation du directeur exécutif. Cette lutte semble engendrer une perte considérable d'énergie dans le travail quotidien, même lorsqu'il y a en fait accord sur le fond. Enfin, si on nous signale parfois que les relations sont relativement bonnes actuellement, on l'attribue à la personnalité conciliante de certains collaborateurs et on s'inquiète de la situation qui prévaudra après leur départ.

Le troisième champ de tensions, mentionné systématiquement par le groupe de gauche – et seulement par lui – tient à la domination du SECO. On fait tout d'abord valoir qu'il existe une asymétrie entre le SECO et la DDC, et ceci pratiquement à tous les niveaux. Ainsi, non seulement le principe de rotation du directeur exécutif n'est pas acquis, mais c'est le chef du DFE qui occupe systématiquement le rôle de gouverneur, celui du DFAE n'étant que vice-gouverneur; un de nos interlocuteur estime donc qu'il devrait y avoir rotation là aussi. De même, le rôle de pilotage du SECO pour l'ensemble du Groupe de la Banque mondiale est également contesté, surtout dans le cas de l'AID (IDA).³⁹ De façon plus générale, les acteurs de gauche ont le sentiment que c'est presque toujours la position du SECO qui domine lorsqu'il y a désaccord.⁴⁰

En comparaison de la sensibilité de la question de la répartition des compétences entre la DDC et le SECO, le rôle des acteurs plus "périphériques" ressemble à un "non-enjeu". Soit que les services de l'administration concernés s'estiment satisfaits de leur sort en la matière (AFF), soit que cet enjeu ne soit pratiquement jamais évoqué (OFEFP).

Synthèse

Les personnes interrogées dans notre enquête estiment globalement que le partage des compétences est plus problématique dans le cas de la BM que dans le cas du FMI: si l'arrangement entre les deux acteurs centraux du domaine FMI (AFF et BNS) donne satisfaction, il n'en va pas de même dans le dossier BM où, en dépit des progrès enregistrés depuis la fin des années 1990, plusieurs interlocuteurs relèvent encore des flous dans le

³⁸ Si un "certain accord" semble avoir été trouvé pour la question des PRSPs, domaine revendiqué par les deux offices, quelqu'un rappelle qu'il faut "redéfinir toutes les deux semaines la répartition des thèmes de travail".

³⁹ En raison des choix de 1977, c'est le SECO qui négocie les contributions suisses à cette institution, mais c'est sur le budget de la DDC que l'argent en question est prélevé, ce qui irrite inévitablement cette dernière.

⁴⁰ Par contraste, un acteur du groupe "libéral" considère que le travail Banque mondiale est un "joint venture" équilibré entre le SECO et la DDC et que cela est précisément la cause des problèmes rencontrés!

partage de compétences entre le SECO et la DDC, aggravés par les querelles doctrinaires et les luttes de pouvoir. Par ailleurs, l'évaluation du partage de compétences dans les affaires FMI et BM se caractérise par une profonde différence d'opinion entre deux groupes d'acteurs: le groupe que nous appelons "tiers-mondiste" et le groupe que nous appelons "libéral". Alors que ce dernier semble relativement satisfait de la répartition actuelle des compétences, que ce soit pour les questions FMI ou Banque mondiale, le groupe "tiers-mondiste" s'estime lésé sur les deux tableaux et demande un renforcement des prérogatives de la DDC et du DFAE.

1.1.3 Recommandations des acteurs

Après s'être prononcés sur la qualité de la répartition des compétences, nos interlocuteurs ont eu l'occasion de nous faire part de leurs suggestions en vue d'une amélioration de la situation. En raison du degré de satisfaction généralement plus élevé pour l'arrangement FMI, il est logique que les recommandations avancées concernent principalement l'appareil Banque mondiale, ainsi que l'ensemble de la politique Bretton Woods. C'est dans cet ordre que nous présentons les recommandations évoquées, dont le nombre est au demeurant limité.

Dans le domaine spécifique des questions *FMI*, les seules recommandations concernent le rôle joué par la DDC. Cette dernière souhaite être associée plus systématiquement et surtout plus substantiellement à la prise de décision. D'autres voix, de gauche, appuient cette revendication en demandant plus généralement un renforcement du poids du DFAE.

L'éventail des mesures proposées est plus large en ce qui concerne le groupe de la *Banque mondiale*. Une première idée consiste à renforcer la séparation des domaines de compétence, notamment en attribuant un monopole à la DDC dans les questions IDA et un monopole au SECO pour les relations avec la SFI (IFC) et la MIGA, l'attribution de la responsabilité des affaires BIRD (IBRD) étant encore à déterminer. Plus radicale, la seconde idée avancée consiste à attribuer l'ensemble des compétences à un seul des deux offices, SECO ou DDC. Quelques personnes proposent cette formule mais ne se prononcent pas clairement sur le choix de "l'heureux élu", d'autres se lancent et mentionnent la DDC. La justification avancée à l'appui de cette proposition tient au fait que la Banque mondiale est l'agence internationale de développement par excellence et que la DDC constitue la structure suisse correspondante.⁴¹ Une troisième formule, relativement proche, consisterait à regrouper le SECO et la DDC sous un même toit départemental, qu'il s'agisse du DFAE ou du DFE. Cela permettrait d'assurer le lien entre les aspects économiques et sociaux du développement, ainsi qu'une ligne directrice minimale.

Considérant *l'ensemble* de l'arrangement institutionnel suisse dans le domaine Bretton Woods, plusieurs de nos interlocuteurs se présentent principalement avec une idée phare, celle d'un organe similaire au Bureau de l'intégration, soit un Bureau Bretton Woods interdépartemental,

dont l'idée figure déjà dans un document de la DDC en 1993.⁴² Sous sa forme la plus élaborée, ce bureau pourrait comprendre trois sections, s'occupant respectivement des dossiers FMI, Banque mondiale et Banques régionales de développement. Aux dires des interlocuteurs qui en émettent le souhait, un tel bureau permettrait non seulement une coopération accrue des différents acteurs ainsi qu'une politique centralisée, mais aussi la création de postes d'experts, de véritables "issue managers" capables de saisir tous les enjeux d'une question. Un de nos interlocuteurs souligne toutefois que le choix de son directeur serait crucial et risquerait de poser quelques problèmes.

Il faut cependant ajouter que cette proposition ne fait pas l'unanimité. Tout d'abord, certains se demandent quelle pourrait bien être la place de la BNS dans cet arrangement, celle-ci ne faisant pas partie de l'administration fédérale? Le Bureau pourrait-il être mixte ou la BNS serait-elle marginalisée? En outre, d'autres personnes craignent qu'un tel bureau ne fasse que déplacer les conflits, les représentants des différents offices poursuivant leur politique partisane à l'intérieur d'une structure plus vaste. Sans compter les questions de "faisabilité politique" qu'une telle proposition soulève: cette idée n'a encore jamais obtenu de majorité au sein du Conseil fédéral, et l'AFF est parfois soupçonnée d'y être particulièrement réticente. Finalement, un interlocuteur considère qu'il existe de facto un "bureau de l'intégration virtuel", composé de toutes les relations informelles existant déjà entre unités, ce qui rend la création d'un véritable bureau superflue.⁴³

1.2 Analyse de la structure de conflits et de convergence au sein du réseau

Comme l'a montré l'analyse de la section précédente, une délimitation adéquate des domaines de compétences est un ingrédient important pour le bon fonctionnement du système. Toutefois, une délimitation adéquate ne garantit pas nécessairement ce bon fonctionnement, en particulier si les acteurs concernés ont des intérêts ou des préférences diamétralement opposés. Inversement, il n'est pas déraisonnable d'imaginer qu'une délimitation des compétences lacunaire puisse quand même déboucher sur un fonctionnement harmonieux: une grande convergence de vues entre acteurs pourrait, dans ce cas de figure, permettre de "compenser" les lacunes ou le flou du partage de compétences. En d'autres termes, la répartition des compétences est, certes, un aspect central pour l'évaluation de l'action de l'administration, mais ce n'est pas le seul. Le profil de conflits et de convergence existant

⁴¹ Toutefois, on évoque tout de même les désavantages d'une telle solution, les compétences et les instruments de la DDC et du SECO étant complémentaires. Attribuer un monopole à l'un ou l'autre office engendrerait une trop grande focalisation sur un seul type d'approche.

⁴² Elemente für eine Politik der DEH gegenüber den Bretton-Woods -Institutionen (BWI). 30. März 1993 ; p. 6

⁴³ Quelques autres idées de moindre portée sont encore avancées. Dans le groupe de gauche, les parlementaires souhaitent l'attribution au DFAE d'une compétence globale de pilotage dans les affaires Bretton Woods, avec le Conseil fédéral à la tête de l'ensemble. D'une façon moins révolutionnaire, une autre voix souhaite la mise en place d'un mécanisme formel d'arbitrage, capable de trancher les différends existants entre les offices impliqués. Finalement, on suggère une plus grande implication des ambassades et des BUCOs dans l'élaboration des prises de position, ainsi que la "réaffirmation énergique" du rôle de la DP V, sans pour autant attribuer de nouvelles compétences à cette dernière.

parmi les acteurs concernés joue également un rôle majeur, tout comme la qualité de la coordination entre acteurs. Pour le dire en termes imagés, il ne suffit pas d'avoir réparti les différentes partitions. Encore faut-il les interpréter d'une façon uniforme ou du moins "coordonnée". La coordination sera traitée dans la section suivante. La structure de conflits et de convergence est l'objet de la présente section.

A partir de la liste d'acteurs, nous avons demandé aux personnes interrogées de mentionner avec quels services de l'administration ou organisations privées elles avaient une convergence de vues, respectivement une divergence de vues sur les dossiers FMI (question 2.3a) et BM (question 2.3b). Les réponses ont été soumises à une analyse d'équivalence structurale.⁴⁴ L'équivalence structurale permet de regrouper des acteurs qui possèdent un "profil relationnel" similaire. Dans le cas présent, cela signifie que nous regroupons les acteurs qui ont le même type de "convergence/divergence" avec les autres acteurs du réseau.⁴⁵ Le tableau 1 présente le résultat de cette analyse, pour le FMI et pour la BM. Il présente la densité moyenne des liens entre les groupes d'équivalence. Puisque la divergence était codée -1 et la convergence +1, une densité négative signale l'existence d'une divergence, et une densité positive d'une convergence. Ce tableau nous renseigne également sur le degré de convergence existant à l'intérieur des groupes.

Tableau 1 : Structure de convergence/divergence, degré de convergence entre les groupes d'acteurs

FMI				BM			
	1	2	3		1	2	3
1	0.56	-0.27	0.06	1	0.42	-0.20	0.00
2	-0.64	0.85	-0.50	2	-0.60	0.75	-0.50
3	-0.33	-0.30	-1.00	3	-0.28	-0.30	-1.00
Notes: - densité moyenne=0.004 - Groupe 1 = DPV, SECO, AFF, BNS, BureauFMI, BureauBM, PRD, EconCH, ASB; - Groupe 2 = DDC, PS, Verts, DdB, CdT; - Groupe 3 ("résidus") = PDC, UDC.				Notes: - densité moyenne=-0.025 - Groupe 1 = DPV, SECO, AFF, BNS, BureauFMI, BureauBM, PRD, EconCH, ASB; - Groupe 2 = DDC, PS, Verts, DdB, CdT; - Groupe 3 ("résidus") = PDC, UDC.			

Le niveau moyen de conflit est insensiblement plus élevé dans le domaine BM que dans le domaine FMI (-0.025 contre 0.004). En outre, l'analyse d'équivalence aboutit dans les deux réseaux (FMI et BM) à une catégorisation entre trois groupes d'acteurs. La composition de ces

⁴⁴ Techniquement, nous avons d'abord codé les réponses en trois catégories (1 pour divergence, 1 pour convergence, et 0 pour la position intermédiaire) et construit sur cette base une matrice de convergence/divergence. Cette matrice est non-symétrique au sens qu'un acteur X peut évoquer une convergence avec l'acteur Y, mais Y peut fort bien évoquer une divergence avec X.

⁴⁵ Cette analyse a été réalisée à l'aide du logiciel STRUCTURE 2.0 (Burt 1992), qui permet de procéder de façon interactive à des essais de partition et de tester ainsi la qualité des regroupements effectués.

groupes est, de plus, identique dans les deux cas.⁴⁶ Le premier groupe, le plus important numériquement, est composé des différents services de l'administration (à l'exception de la DDC), de la BNS ainsi que des représentants de l'économie (economiesuisse, ASB, PRD). Le second groupe est constitué de la DDC, des organisations d'entraide (DdB, CdT) et des partis de gauche (PS, Verts). Enfin, le troisième groupe est composé d'acteurs qui présentent un profil singulier et qui ne peuvent donc être inclus dans aucun des deux groupes susmentionnés. C'est le cas de l'UDC, qui présente la caractéristique d'être en désaccord avec presque tous les autres acteurs. C'est aussi le cas du PDC, mais plutôt pour une raison inverse. Le tableau montre que les divergences sont marquées entre les deux premiers groupes. De manière générale, cette analyse fait donc apparaître une opposition entre le groupe des "libéraux" et le groupe des "tiers-mondistes". On notera que les deux groupes ("libéraux" et "tiers-mondistes") sont légèrement plus unanimes en leur sein dans le cas du FMI que dans le cas de la Banque mondiale.

1.3 La coordination au sein de l'administration fédérale

Comme dans le chapitre précédent, nous commençons par décrire les mécanismes de coordination mis en place au cours du temps ainsi que le fonctionnement des dispositifs les plus utilisés actuellement. Dans une deuxième étape, nous examinons comment les personnes interrogées dans notre enquête évaluent cette coordination et quelles améliorations elles proposent sur ce plan.

1.3.1 Cadre légal et administratif

Dans son fonctionnement routinier, l'administration fédérale recourt à de multiples mécanismes et instruments de coordination, qui sont évoqués à l'article 15 de la loi fédérale et aux articles 4 et 5 de l'ordonnance relatives à l'organisation de l'administration (LOGA / OLOGA): consultation des offices, procédure de co-rapport, ou conférence des secrétaires généraux. Les Instructions du Conseil fédéral "sur le maintien et l'approfondissement des relations internationales de l'administration fédérale" (29 mars 2000) mentionnent explicitement ces mécanismes et imposent même leur utilisation. Ainsi, l'article 6§1 dispose que "les départements, groupements et offices ont systématiquement recours aux mécanismes de consultation existants au niveau interdépartemental afin de garantir la cohérence et l'efficacité de la politique extérieure suisse". Cependant, ces procédures sont relativement lourdes et n'ont pas été spécialement conçues pour répondre aux besoins d'un secteur précis. Etant donné la complexité de l'arrangement institutionnel suisse dans le domaine des institutions de Bretton Woods, on a rapidement cherché à mettre en place des mécanismes de coordination plus spécifiques et plus appropriés.

⁴⁶ Dans le réseau "FMI", le bureau exécutif de la Banque mondiale témoigne d'un profil un peu singulier et ne devrait donc pas être inclus dans le premier groupe. Pour simplifier la lecture des résultats, nous avons toutefois choisi de l'inclure dans ce groupe.

a) Coordination dans le domaine FMI

Pour diverses raisons, la coordination des acteurs impliqués dans l'élaboration de la politique suisse au FMI n'a pas eu besoin d'être particulièrement formalisée. Non seulement la répartition des compétences semble suffisamment claire dans ce domaine, mais l'AFF jouit aussi du statut, peu contesté, d'unique organe de coordination entre les autres offices fédéraux et la BNS (art. 2§3 et 3 de la Convention de 1992).⁴⁷ Notons néanmoins que la situation n'était pas aussi claire durant les premières années de participation aux institutions de Bretton Woods, c'est-à-dire avant que l'on sépare le travail lié au FMI de celui relatif à la Banque mondiale. Dans un premier temps (en 1993-1994), les trois principaux offices fédéraux (AFF, SECO, DDC) et la BNS préparent un document commun, établissant les principes directeurs de l'action suisse au sein des institutions de Bretton Woods. Traitant des questions FMI comme des affaires liées à la Banque mondiale, ce texte est d'abord élaboré au sein des divers offices, puis communiqué aux autres acteurs pour discussion.⁴⁸ Parallèlement, des instructions sont transmises aux bureaux de coordination ainsi qu'aux ambassades (février 1994), concernant l'ensemble de la politique Bretton Woods.⁴⁹ Ce n'est qu'au cours de l'année 1994 que l'on commence à séparer formellement les deux secteurs. Tandis que la DDC et le SECO poursuivent la rédaction d'un texte touchant spécifiquement aux affaires de la Banque mondiale ("Eléments pour une politique suisse à la Banque mondiale"), soumis aux autres offices ainsi qu'au bureau du directeur exécutif en décembre 1994,⁵⁰ l'AFF et la BNS se chargent de l'élaboration d'une "Plate-forme FMI".⁵¹ Finalisés tous deux en 1995, ces documents ne sont transmis aux ambassades et aux bureaux de coordination qu'en décembre 1997.⁵²

⁴⁷ Cette convention stipule que la BNS ne coordonne pas la formation de la position suisse toute seule, mais avec l'aide de l'AFF (art. 3). De même, l'Ordonnance sur l'organisation du DFF stipule que l'AFF assure "le contact entre la Confédération et la Banque nationale suisse". ("Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF) du 11 décembre 2000." RS 172.215.1, art. 10).

⁴⁸ Pour la DDC, encore une fois, un premier document est discuté le 8 avril 1993 en Comité des politiques. Consolidé et épuré, ce texte est transmis plus loin en juin. Voir : Elemente für eine Politik der DEH gegenüber den Bretton Woods-Institutionen (BWI). 30 mars 1993. Puis Beitrag der DEH zu den Leitlinien der Bundesverwaltung betreffend Mitwirkung in den Bretton Woods Institutionen (BWI). 24 juin 1993

⁴⁹ Ces instructions portaient sur les contributions attendues de la part des ambassades et des bureaux de coordination pour l'élaboration des prises de positions suisses et valables pour l'ensemble de la politique Bretton Woods. Par la même occasion, la DDC informe les bureaux et les ambassades des relations qu'elle entend entretenir avec les bureaux des deux directeurs exécutifs suisses (Merkblatt Bretton Woods Institutionen. 21 février 1994).

⁵⁰ Elemente für eine schweizerische Politik in der Weltbank. 23.12.1994

⁵¹ Plattform für eine schweizerische Politik im IWF. Transmise aux BUCO en décembre 1997

⁵² "Am 21.02.1994 haben die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), das Bundesamt Aussenwirtschaft (BAWI) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) die Botschaften in den Entwicklungsschwellen- und Transitionsländern sowie die Koordinationsbüros der DEZA in einem Rundschreiben darüber informiert, wie schweizerischen Positionen zu Währungsfonds- und Weltbankgeschäften ausgearbeitet werden sollen. Die beiden oben erwähnten Dokumente ["Plattform für eine schweizerische Politik im IWF" ; "Elemente zur schweizerischen Haltung in der Weltbank"] und ihre Uebersetzungen sind als Orientierungshilfen für die Formulierung von solchen Stellungnahme gedacht. Die deutschen Originaltexte sind von der EFV, der Schweizerischen Nationalbank, dem BAWI und der DEZA verfasst worden. Deren Endredaktion fand vor zwei Jahren statt ; die Inhalte sind aber nach wie vor aktuell." Brief von Henri-Philippe Cart (DEZA, Abteilung Politik, Planung und Multilaterale Zusammenarbeit) vom 22. Dezember 1997

Instances de coordination

Parallèlement, des "réunions de coordination" (*Koordinationsitzungen*) interdépartementales sont progressivement formalisées. Organisées sur une base mensuelle au moins dès 1993, ces rencontres servent apparemment à renforcer la collaboration des acteurs ainsi qu'à préciser la répartition du travail, de façon continue et "raisonnable".⁵³ Des "groupes de coordination" sont pour la première fois mentionnés dans les textes finaux évoqués ci-dessus ("Eléments pour une politique suisse à la Banque mondiale" et "Plate-forme FMI"). Dans le cas de l'appareil FMI, on fait allusion au "*groupe de coordination interdépartemental FMI*", au sein duquel l'AFF, la BNS et les organes intéressés traitent des affaires les plus importantes.⁵⁴

Comme indiqué précédemment, le besoin de mettre en place des mécanismes de coordination complexes est d'autant moins impérieux dans ce domaine que les relations sont harmonieuses entre les principaux protagonistes. En outre, l'arrivée des moyens de communication électroniques a rendu la tenue de sessions de coordination interdépartementales moins nécessaire, voire superflue. Au point qu'il est devenu anachronique de parler du "groupe de coordination interdépartemental FMI", celui-ci n'ayant plus été réuni depuis longtemps.⁵⁵ Ainsi, la coordination s'organise actuellement presque uniquement sur la base d'un procédé relativement informel, orchestré en grande partie par le personnel de l'AFF.

Coordination "informelle"

Concrètement, le bureau du directeur exécutif transmet régulièrement à l'AFF et la BNS la liste des sujets qui seront abordés par le Conseil d'administration du FMI durant les semaines suivantes (« Calendar of Board meetings »). L'AFF et la BNS choisissent ensuite les sujets pour lesquels la Suisse entend préparer une prise de position, puis procèdent à une répartition du travail. En fait, il s'agit alors d'identifier qui, de l'AFF ou de la BNS, porte la responsabilité principale (*Federführung*) pour chacun des thèmes à préparer. Ainsi complétée, la liste est transmise par le personnel de l'AFF aux différents offices potentiellement intéressés, qui signalent les thèmes pour lesquels ils aimeraient faire connaître leur opinion. Lorsqu'un projet de prise de position a été élaboré par l'acteur en charge du dossier, ce document leur est alors communiqué par les soins de l'AFF, à titre consultatif. Les réactions suscitées par le projet de position sont communiquées à l'organe "pilote" (AFF ou BNS), mais le double accord de l'AFF et de la BNS sur le document final reste requis. Suite à cet accord, l'AFF envoie le document à Washington, au bureau du directeur exécutif.

⁵³ "Die mindestens 1-mal monatlich stattfindenden Koordinationssitzungen mit BAWI und EFV sollten im übrigen dazu dienen, die Zusammenarbeit zu stärken und die Arbeitsteilung ständig auf vernünftige Weise anzupassen." Elemente für eine Politik der DEH gegenüber den Bretton Woods-Institutionen (BWI). 30 mars 1993. ; p. 6

⁵⁴ Plattform für eine schweizerische Politik im Internationalen Währungsfonds. Décembre 1995, p. 11

⁵⁵ Voir témoignages de nos interlocuteurs, évoqués plus en détail dans le point suivant. Notons toutefois que la réalisation de tâches particulières nécessite ponctuellement la réactivation de contacts plus suivis. Le 24 mars 1999 par exemple, le Conseil fédéral prend connaissance d'un document du DFF relatif aux problèmes de l'architecture financière internationale et charge celui-ci de retravailler son texte, en collaboration avec les autres offices intéressés ainsi que la BNS. De ce travail commun résulte un rapport du Conseil fédéral, daté du 4 octobre 1999. Bericht des Bundesrates vom 4. Oktober 1999 : "Das internationale Finanzsystem und die Position der Schweiz".

b) Coordination dans le domaine BM

La coordination des activités liées à la Banque mondiale est, à nouveau, plus problématique. Elle nécessite des mécanismes plus nombreux et plus formels, dont l'origine remonte aux dispositions de la loi et de l'ordonnance de 1976/1977. Il semble toutefois que la situation se soit sensiblement améliorée à la suite des réformes NOVE et NOVE Due (voir supra). Ce dernier texte apporte d'importantes précisions en ce qui concerne la coordination. Tout d'abord, les dispositions en vigueur sont confirmées. D'un côté, la coordination de l'ensemble de l'aide et la gestion des crédits de programme restent une tâche de la DDC, conformément à l'article 8§3 de 1977. D'un autre côté, le SECO est confirmé dans son rôle de coordinateur pour le Groupe de la BM et ce rôle est quelque peu précisé: cet office assure "la coordination des relations vis-à-vis de l'institution partenaire, la représentation de la Suisse et la conduite des négociations multilatérales." Cependant, c'est dans l'élaboration des mécanismes interdépartementaux formels que ce texte est le plus novateur.

Instances de coordination

Selon la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale du 19 mars 1976 (RS 974.0) "le Conseil fédéral veille à la coordination au sein de l'administration fédérale en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire internationales. Il institue un comité interdépartemental" (article 13). L'année suivante, l'ordonnance d'application prévoit la création d'un Comité interdépartemental pour la coopération au développement et l'aide humanitaire (CICDA), rebaptisé Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (CIDCI) en 1998.⁵⁶ Composé de représentants de la DDC, du SECO et de l'AFF, il associe les collaborateurs des autres offices fédéraux, "quand des sujets touchant leur compétence sont abordés." (article 24§1). En termes d'organisation, "la DDC assume la présidence, coordonne les travaux et assure le secrétariat", bien que chacun des trois acteurs puissent demander la tenue d'une séance (article 24§3). Ainsi que le texte de l'article 24§2 permet de le constater, les tâches du CICDA/CIDCI sont cependant très générales et ne touchent pas spécifiquement aux questions Bretton Woods:

Il incombe en particulier au CIDCI :

- a. De préparer des décisions du Conseil fédéral concernant la conception de la contribution suisse à la coopération internationale au développement ;
- b. De préparer des décisions du Conseil fédéral concernant des mesures et des aspects particuliers de la coopération internationale au développement, qui revêtent une grande importance ;
- c. De prendre, en cas de doute, des décisions relatives à l'exécution de la présente ordonnance ; les questions importantes sont soumises au Conseil fédéral ;
- d. De délibérer du plan financier concernant "l'aide publique au développement" de la Suisse.

⁵⁶ Ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 12 décembre 1977." RS 974.01 ; Article 24

Selon nos sources, ce comité n'a pas pu jouer son rôle très longtemps. Dans le cadre de la réforme NOVE (1997), un document soumis au Conseil fédéral explique que le CICDA "s'est concentré avant tout sur des sujets spécifiques (p. ex aide à l'ex-Yougoslavie), mais n'a pas fonctionné comme organe central de coordination des politiques entre les deux offices [DDC et SECO]. Si la coordination a relativement bien fonctionné les premières années, ce Comité ne s'est réuni que rarement au cours des dix dernières années et n'a de ce fait pas pu remplir sa fonction."⁵⁷ Ainsi, au moment de l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, le CICDA est pratiquement inexistant et tout reste à faire dans le domaine de la coordination.

Avec la séparation progressive des affaires FMI et BM, on voit alors apparaître (en 1994-1995) un *groupe de travail interdépartemental Banque mondiale*, parallèle à celui que nous avons présenté plus haut dans le domaine FMI. Ce groupe "comprend des représentants de l'OFAEE (SECO) – qui joue le rôle de chef de file dans les relations avec la Banque mondiale – de la DDA (DDC) et de l'Administration fédérale des finances. Selon les circonstances, d'autres Départements ou Offices sont invités". Il "définit la politique à suivre à la Banque mondiale et détermine les objets sur lesquels la Suisse entend prendre position."⁵⁸

En matière de coordination, la réforme initiée dans le cadre du projet NOVE vise, selon les termes du document signé par les Conseillers fédéraux Delamuraz et Cotti (29.10.1997) à assurer "une coordination sérieuse, débarrassée des querelles de compétences" et donnant un contenu concret "à l'exercice du "Mitwirkungsrecht" et du "Mitspracherecht".⁵⁹ Cette remarque, valable pour l'ensemble des relations DDC-SECO, concerne particulièrement les dossiers BM.

Cette réforme s'est déroulée en deux temps. En octobre 1997, le Conseil fédéral adopte un premier train de mesures. Tout d'abord, on redonne vie au *CICDA*, qui "se réunit régulièrement sous la présidence du directeur de la DDC selon l'art. 24 de l'Ordonnance de 1977". Les compétences de ce comité sont élargies à la coopération avec les pays en transition, et on lui demande de traiter "des grands sujets qui influent sur la politique de coopération". Ensuite, on prévoit une responsabilité commune des *directeurs d'office* (SECO et DDC) pour la "*planification stratégique d'ensemble*". Non seulement leurs discussions doivent toucher à la conception de la coopération, aux messages, ainsi qu'aux perspectives financières de l'Aide publique au développement, mais elles doivent aussi permettre d'arbitrer les conflits qui ne peuvent pas être résolus plus bas. Finalement, trois "*Comités de pilotage*" sont mis sur pied au niveau des *divisions*, afin de "définir la politique d'engagement des moyens et de coordonner leur mise en oeuvre", dans les secteurs respectifs de l'aide bilatérale au Sud, l'aide financière multilatérale et l'aide à l'Est.⁶⁰

⁵⁷ RGA, *Projet NOVE : Aide aux pays en développement et en transition*. 29 octobre 1997 ; Annexe I, pp. 2-3

⁵⁸ *Elemente für eine schweizerische Politik in der Weltbank*. 23.12.1994 ; p. 16

⁵⁹ RGA, *Projet NOVE : Aide aux pays en développement et en transition*. 29 octobre 1997 ; p. 2

⁶⁰ Ces comités de pilotage proposent aussi aux directeurs d'office l'ouverture ou la fermeture de BUCOs. À ce propos, NOVE précise que le personnel des bureaux est engagé par la DDC, mais que le SECO a "le droit de veto pour les pays dans lesquels il gère un programme substantiel." Les cahiers des charges du personnel sont élaborés conjointement, et les bureaux de coordination "reçoivent leurs instructions des deux Offices compétents envers lesquels ils sont responsables." *Ibid.* ; pp. 2-3

Deux ans plus tard, lors de l'évaluation de la réforme, on considère que les nouveaux mécanismes de coordination (discussions stratégiques au niveau des directeurs d'office et comités de pilotage) ont "dans l'ensemble, joué leur rôle". On prend néanmoins la peine de prévoir, dans le détail, quatre niveaux de coordination pour le domaine de l'aide multilatérale. Outre le rappel de la contribution attendue du CICDA/CIDCI et la spécification de l'objet des discussions des directeurs d'office (planification stratégique, arbitrage des différends subsistant au niveau des comités de pilotage et monitoring de la mise en oeuvre des nouveaux mécanismes de coordination dans le domaine multilatéral), ce document expose de façon plus complète le fonctionnement du comité de pilotage relatif à l'aide financière multilatérale.⁶¹ En outre, il mentionne deux groupes de coordination au niveau des sections, l'un traitant spécifiquement des affaires de la Banque mondiale, l'autre se chargeant du FIDA et des trois BRD.⁶²

Coordination "informelle"

Dans l'ensemble, l'arsenal des mécanismes de coordination est donc nettement plus développé dans le cas de la Banque mondiale que dans celui du FMI. En revanche, il semble que le travail quotidien de coordination, plus informel, est géré d'une façon relativement similaire: sur la base de l'agenda du Conseil d'administration, le bureau du directeur exécutif, la DDC et le SECO élaborent en commun une liste des points sur lesquels la Suisse entend prendre position et répartissent les responsabilités pour la rédaction des documents nécessaires. Si toutes les relations avec les autres offices ne sont pas gérées par un seul acteur, comme c'est le cas avec l'AFF dans le domaine FMI, le processus de consultation est assez semblable; lorsqu'une position est prête, l'office responsable se charge de la faire parvenir à Washington.

c) Coordination dans les affaires communes

Dans le domaine des affaires communes au FMI et à la Banque mondiale, on ne peut guère parler de mécanismes de coordination. Les textes n'en prévoient explicitement aucun, et seules quelques réunions communes ont lieu, de façon irrégulière, en vue des réunions annuelles des Conseils des gouverneurs. Là aussi, il semble que le gros du travail de coordination, s'il existe, est réalisé sur une base informelle, ou ad hoc. Ainsi, confronté à une possible érosion de la position institutionnelle de la Suisse dans les institutions financières

⁶¹ Celui-ci doit se réunir au moins trois fois par année, sur la base d'un ordre du jour préparé en commun par les deux offices. Composé de trois représentants du SECO et trois représentants de la DDC, le comité réunit les chefs des divisions et des sections compétentes, sous une présidence tournante. Parmi ses diverses tâches, il définit la politique et la stratégie de la Suisse dans le domaine de l'aide financière multilatérale, fixe les objectifs annuels de la Suisse et un programme annuel commun, prépare les décisions concernant l'occupation des places dans les bureaux des directeurs exécutifs à la Banque mondiale, auprès des BRD ainsi que dans le conseil d'administration du FIDA.

⁶² Se réunissant au moins une fois par mois, les deux groupes s'occupent, dans leur domaine respectif, de la préparation des décisions du comité de pilotage aide multilatérale, ainsi que de la mise au point de détails dans la planification, la répartition du travail et la coordination. (Principes pour la mise en oeuvre d'une collaboration et coordination renforcées entre le seco et la DDC au titre de la coopération financière multilatérale. 21 juin 2000 ; Annexe I, pp. 1-2).

internationales (IFIs),⁶³ le chef du DFF met sur pied le 29 mai 2000 un groupe de travail interdépartemental, chargé d'analyser ce problème. Présidé par le directeur de l'AFF, ce groupe de travail "sécurisation de l'influence de la Suisse dans les IFIs" regroupe des représentants de l'AFF, la BNS, la DDC, le SECO et la DP V,⁶⁴ ceci au niveau chefs de division. Au terme de 7 séances de travail, il remet son rapport final au DFF le 2 février 2001. Sur cette base, les chefs du DFAE du DFE et du DFF soumettent un papier de discussion au Conseil fédéral en juin 2001, document qui présente un certain nombre de recommandations.⁶⁵

1.3.2 Evaluation de la coordination par les acteurs

Les questions relatives à la coordination ont été en principe réservées aux principaux concernés, c'est-à-dire aux représentants de l'administration fédérale. Une première série de questions, assez générales, visait à mesurer leur degré de satisfaction en ce qui concerne la coordination pratiquée (questions 3.2.1, 3.2.2, 3.2.4, 3.2.5, 3.2.6, 3.2.9, 3.2.10). Une seconde série de questions portait plus spécifiquement sur quelques instances de coordination (3.2.3, 3.2.7, 3.2.8, 3.2.11). Finalement, une question ouverte amenait nos interlocuteurs à se prononcer sur les conséquences, pour le travail de coordination, du rapprochement des affaires FMI et Banque mondiale. Notre présentation des réponses suit cette structure et distingue lorsqu'il y a lieu les sphères FMI et BM.

Coordination entre acteurs

Au titre des questions "générales", nos interlocuteurs ont pu se prononcer sur la qualité de la coordination entre les acteurs centraux de chacun des deux domaines (AFF et BNS, SECO et DDC) et entre Berne et les deux bureaux de Washington, ainsi que sur le rôle joué à cet égard par la DP V.

Miroir des différences d'évaluation observées en matière de partage des compétences, la coordination, au niveau des *acteurs centraux*, est perçue comme plus satisfaisante entre l'AFF et la BNS (domaine FMI), qu'entre la DDC et le SECO (domaine BM): sur notre échelle de 1 (coordination assumée de manière "très satisfaisante") à 4 ("très peu satisfaisante"), la moyenne est de 1.7 pour AFF-BNS et de 2.3 pour DDC-SECO. Cette différence apparaît encore plus nettement dans les explications fournies à l'appui de ces réponses. Dans l'ensemble, rares sont les commentaires faisant état de problèmes de coordination dans le *domaine FMI*. Certains interlocuteurs soulignent que l'unité de vue existant entre l'AFF et la BNS facilite la collaboration. Le seul problème mentionné ponctuellement concerne l'éloignement de la BNS des processus politiques et les délais très courts à disposition pour

⁶³ Révision de la répartition des quote-parts dans les IBW, perte d'importance du G-10, création du G-20 dans lequel la Suisse n'est pas représentée.

⁶⁴ "Verfügung zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe "Sicherung des Einflusses der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen"". 29 mai 2000

⁶⁵ Pressemitteilung des 15. Juni 2001 ; "Sicherung der Stellung der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen", Bericht an den Vorsteher des EFD, 2. Februar 2001 (Vertraulich) ; Aussprachepapier "Sicherung der Stellung der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen", 13. Juni 2001.

clarifier une position, qui rendent difficile la transmission d'un document consolidé au bureau du directeur exécutif.

En revanche, dans le cas des affaires *Banque mondiale*, plusieurs interlocuteurs font valoir que la coordination des positions des deux principaux offices (DDC-SECO) souffre soit des querelles doctrinaires, soit des luttes de pouvoir auxquelles se livrent ces deux offices, incapables de parler "d'une seule voix".⁶⁶ Aux difficultés susmentionnées s'ajoutent quelques problèmes techniques, qui rendent également la coordination plus difficile: manque de ressources de la DDC pour ce type de questions, difficulté pour les collaborateurs de se rencontrer physiquement, et brièveté des délais pour prendre position. Plusieurs avis considèrent néanmoins que les relations DDC - SECO sont en voie d'amélioration, grâce à la bonne volonté de certaines personnes et à l'atténuation des querelles doctrinaires. La DDC invite par exemple des représentants du SECO lors de séminaires internes, afin de permettre à ces derniers de présenter leurs instruments macroéconomiques au personnel DDC, ce qui permet de mieux se comprendre, à défaut d'être du même avis.

La coordination avec les *acteurs secondaires* est essentiellement organisée selon le principe de la liste des projets de prises de position. Pour les dossiers *FMI*, ce sont généralement la DDC, le SECO et la DP V qui se manifestent auprès de l'AFF afin de faire entendre leur point de vue. Dans le domaine de la *Banque mondiale*, cette possibilité est utilisée principalement par l'AFF, la DP V, la BNS, l'OFEFP et les BUCOs, bien qu'à des fréquences extrêmement variées. À ce propos, un interlocuteur déplore qu'il faille généralement "aller chercher" les autres offices pour qu'ils se manifestent et se prononcent, le feed-back moyen étant relativement faible.⁶⁷

La contribution de la *DP V* à la coordination générale est notée de façon très critique (moyenne de 2.5). Ce résultat est justifié par la grande discrétion dont fait preuve la DP V sur les dossiers IBW – certains parlent même "d'absence." La DP V ne conteste nullement sa "discrétion" et l'attribue, d'une part aux limites de son rôle et de son mandat, d'autre part à la faiblesse des ressources dont elle dispose pour s'occuper des affaires Bretton Woods (un poste de collaborateur à 20 - 25 %). À défaut de pouvoir en faire davantage, la DP V aimerait parvenir à mieux sensibiliser le personnel des autres offices, à leur faire intégrer un "réflexe DP V", qui les pousserait à appeler spontanément la personne compétente. Ce réflexe semble déjà relativement bien fonctionner avec le SECO et l'AFF, mais moins avec la DDC, du fait de la tendance de cette dernière à s'adresser à d'autres DP (régionales).

Les relations avec les *bureaux des directeurs exécutifs* sont évaluées de façon très similaire pour les deux domaines de la politique Bretton Woods, c'est-à-dire très positivement (1.2 pour le FMI, 1.4 pour la Banque mondiale). Un point qui revient néanmoins de manière récurrente

⁶⁶ Au point qu'un interlocuteur mentionne qu'il ne peut jamais savoir, lorsqu'une position est exprimée par un des deux offices, si celle-ci est représentative d'un avis commun ou non. Ceci semble avoir des répercussions au niveau du Bureau du Directeur exécutif, qui est aussi obligé de composer avec les disputes internes à Berne, par exemple au moment de préparer une prise de position.

⁶⁷ Ceci s'explique vraisemblablement par "l'asymétrie" existant en la matière: la DDC s'intéresse plus aux affaires FMI, que l'AFF aux dossiers relatifs à la Banque mondiale.

est celui du degré d'indépendance, jugé insuffisant, des directeurs exécutifs vis-à-vis de Berne. En outre, la qualité des relations des différents offices avec les directeurs exécutifs semble varier en fonction de la personnalité et de la trajectoire de ces derniers.

Du côté des bureaux, on a parfois regretté la difficulté à établir des relations avec le niveau "intermédiaire" des divisions. D'un côté, les contacts de niveau stratégique /diplomatique noués au gré des rencontres annuelles et de printemps, de même que les rapports entretenus quotidiennement avec le personnel des sections, sont jugés satisfaisants. D'un autre côté, des contacts plus étroits et directs avec les chefs de division seraient souhaitables, car ces derniers allient une connaissance de la matière à une vision déjà plus politique que celle du niveau strictement opérationnel. Par ailleurs, l'évaluation du soutien obtenu de la part de Berne varie fortement d'un domaine à l'autre: alors qu'un interlocuteur du domaine Banque mondiale le considère trop faible, quantitativement et qualitativement – phénomène qu'il explique par un manque de ressources à la centrale – une personne plus proche des dossiers FMI estime au contraire que le personnel actif à Berne et Zurich est suffisant et que ses contributions sont tout à fait satisfaisantes. Finalement, les relations entre les deux bureaux de Washington sont généralement jugées excellentes par les interlocuteurs qui se sont prononcés à ce sujet. Ces relations permettent, selon un interlocuteur, de développer une certaine coordination sur place, notamment pour les dossiers touchant spécifiquement un pays du groupe de vote.

Instances de coordination

Contrairement aux questions générales, les quatre questions spécifiques suscitent souvent la perplexité de nos interlocuteurs, pour la simple raison que les mécanismes formels de coordination sont peu connus. Ceci est déjà en résultat en soi, tendant à relativiser fortement la contribution de ces instances.

Dans la sphère *FMI*, le *groupe de coordination interdépartemental* n'est pratiquement pas connu. Certes, sept de nos interlocuteurs nous donnent tout de même une réponse quant à l'importance de ce groupe pour l'élaboration de la politique suisse. Chiffrée de "1" (importante) à "3" (négligeable), la réponse moyenne s'élève à 2.5. Cependant, seules quatre personnes sont capables de s'exprimer réellement à ce propos, toutes expliquant que ce groupe n'existe plus ou, du moins, qu'il ne se réunit plus depuis longtemps.

Les structures mises en place ou ressuscitées par la réforme NOVE font elles aussi l'objet d'une certaine confusion, mais suscitent tout de même une évaluation plus substantielle. Tout d'abord, l'importance du *Comité interdépartemental CICDA/CIDCI* pour les affaires liées à la *Banque mondiale* est jugée marginale (moyenne de 2.7 sur l'échelle de "1" à "3" (négligeable)). Responsable de toutes les questions liées à la coopération au développement, le *CICDA/CIDCI* s'occupe principalement des problèmes de migrations et de réfugiés. Dans ce sens, ses contributions à la politique Banque mondiale sont faibles et, de plus, dépendent des personnalités qui s'y trouvent.⁶⁸

⁶⁸ Deux avis spécifiques, relativement polémiques, méritent encore d'être évoqués. Le premier rappelle que le Comité a été créé en 1977, mais précise que cet organe a joué à l'origine un rôle principalement cérémoniel ("il ne fallait surtout pas prendre de décisions substantielles"), puis a été mis en veilleuse. La DDC chercherait à le

L'apport du *comité de pilotage "aide financière multilatérale"* est davantage apprécié (moyenne de 1.6). Cette appréciation donne toutefois lieu à certaines divergences. Quelques interlocuteurs font valoir qu'il s'agit d'un forum important pour l'information des autres unités, la discussion des problèmes et le règlement de certains conflits spécifiques. D'autres expriment des réserves, non pas sur l'importance d'une telle institution, mais sur sa contribution réelle. Plus spécifiquement, on indique que le comité est aussi entravé par les luttes de pouvoir DDC-SECO.

En sus de ces instances de coordination spécifiques aux IBW, nos interlocuteurs ont également pu se prononcer sur les *mécanismes de coordination usuels* (consultation des offices, procédure de co-rapport, conférence des secrétaires généraux), ainsi que sur les discussions stratégiques entre directeurs d'offices. À la question de savoir si ces divers mécanismes fournissent une contribution substantielle dans l'élaboration de la politique Bretton Woods, les réponses obtenues de 8 personnes sont assez claires. La consultation des offices est pratiquement plébiscitée (7/8), quelqu'un précisant que cela est "évident". Un peu plus qualifiée (6/8), la réponse est très proche pour la procédure de co-rapport. À titre d'exemples, nos interlocuteurs mentionnent les co-rapports établis dans le cadre de l'initiative de désendettement HIPC, ainsi que les procédures concernant d'autres problèmes, comme celui de la prévention des migrations.⁶⁹ À l'inverse, la conférence des secrétaires généraux fait l'unanimité, mais pour souligner son absence de contribution en la matière (0/8), ce qui est logique compte tenu de la finalité de cette conférence. Finalement, les discussions stratégiques des directeurs d'office recueillent aussi 7 suffrages sur 8.

Plusieurs interlocuteurs ont spontanément souligné que la procédure de coordination la plus importante et la plus substantielle est celle qui se fait *informellement* tous les jours, au niveau de la base. Non seulement ces contacts permettent de gérer le travail quotidien, mais ils permettent souvent de rendre les autres procédures moins conflictuelles. En vue d'une consultation des offices par exemple, "les différentes sections s'appellent" et demandent l'avis de leurs partenaires. Ainsi, les documents transmis plus haut ont plus de chance de convenir aux autres offices aussi.

Finalement, nous avons demandé à nos interlocuteurs d'évaluer *l'impact du rapprochement des affaires FMI et Banque mondiale sur le travail de coordination*. D'une façon générale, ceux-ci s'accordent sur l'existence d'un besoin accru de coordination, notamment pour les questions relatives au désendettement (HIPC), à la lutte contre la pauvreté (PRSP) ainsi qu'à certains aspects des systèmes financiers (FSAP). Pour l'heure, la coordination est jugée insuffisante et prétérite la cohérence de la politique suisse dans le domaine Bretton Woods. Si

réactiver depuis quelques années pour l'utiliser comme arme dans sa lutte d'influence avec le SECO, d'autant plus qu'elle en assure la présidence. Le second explique que le CICDA est potentiellement très important, puisqu'il permettrait justement à la DDC d'obtenir un "billet institutionnel" pour influencer... l'AFF. Dans sa tâche d'encadrement de la politique de développement, le Comité permettrait donc de suppléer partiellement à la faible position de la DDC pour les affaires FMI.

⁶⁹ Les co-rapports permettent à d'autres départements de se faire entendre et d'influencer indirectement certaines décisions de la politique Bretton Woods. En l'occurrence, le DFJP a pu demander qu'on s'occupe plus directement des pays dont proviennent un nombre important de réfugiés, comme le Sénégal.

dans l'ensemble nos interlocuteurs ne vont pas jusqu'à souhaiter une modification de la répartition des compétences, ils jugent généralement indispensable de coordonner les prises de position de la Suisse au sein du FMI et de la Banque mondiale. Etant donné la nature des dossiers en question, cette coordination semble surtout devoir se faire entre l'AFF d'un côté, le SECO et, dans une moindre mesure, la DDC de l'autre. Plusieurs personnes notent à ce propos une asymétrie entre les deux appareils suisses, l'arrangement FMI cherchant presque systématiquement à s'imposer et reproduisant en cela une tendance bien sensible dans les organisations internationales de Washington. Pour un interlocuteur, la Suisse semble avoir longtemps privilégié ses relations avec le FMI, puisque le Conseil fédéral est systématiquement représenté au sein du Comité intérimaire/IMFC, mais se contente parfois de déléguer un Secrétaire d'Etat pour les rencontres du Comité du développement. Dans le même ordre d'idées, un autre interlocuteur considère que le SECO semble plus disposé à s'intéresser à l'AFF que l'inverse, cette dernière ne tenant pas particulièrement à consulter les personnes actives dans les dossiers Banque mondiale.⁷⁰

Apparemment, le timing irrégulier de Washington renforce la pertinence de la coordination, particulièrement dans le domaine du désendettement HIPC. En effet, le FMI ne prend pas toujours position le premier sur ces dossiers, ce qui pousse l'AFF à s'intéresser à la position que le SECO et la DDC entendent prendre dans le cadre de la Banque mondiale. En partie pour cette raison, la coordination HIPC est actuellement satisfaisante. Il n'en va pas de même pour les dossiers PRSP, dans le cadre desquels on rencontre les mêmes difficultés qu'il y a quelques années dans la sphère HIPC (92). À ce propos, quelqu'un mentionne le besoin d'un travail plus étroit entre offices ainsi que d'un renforcement du rôle de coordination de l'AFF, notamment pour assurer un pont entre DDC et BNS.

1.3.3 Recommandations des acteurs

Mis à part parfois une nouvelle évocation d'un bureau de l'intégration, structure qui pourrait permettre d'assurer une certaine coordination sans forcément remettre en question la répartition des compétences existante, nos interlocuteurs n'ont émis aucune proposition originale qui permettrait d'améliorer la coordination. Seule la DP V évoque son souhait d'un travail de sensibilisation politique du personnel des autres offices. Elle demande à ce que les autres offices la consultent systématiquement et à temps lorsqu'il pourrait y avoir des implications politiques.

⁷⁰ Si ces deux interlocuteurs notent une amélioration des relations SECO - AFF depuis quelques années, ainsi qu'un flux d'informations plus nourri, ils estiment que la qualité de la coordination reste très variable d'une année à l'autre.

Synthèse du chapitre 1

Les résultats de notre analyse de l'arrangement institutionnel suisse relatif aux IBW peuvent être résumés en trois points.

Premièrement, qu'il s'agisse de la répartition des compétences entre acteurs étatiques ou des pratiques de coordination, on constate une différence notable entre les sphères FMI et BM. Dans le domaine FMI, le partage des tâches entre l'AFF et la BNS a été clairement posé dès l'accession de la Suisse en 1992. Bien que codifié de manière relativement sommaire, ce partage a fonctionné à la satisfaction des deux principaux intéressés. Il est aussi jugé globalement adéquat par les personnes interrogées dans notre enquête. Par contraste, la répartition des compétences entre les deux principaux protagonistes (SECO et DDC) n'a pas fait l'objet d'une codification précise en 1992 dans le domaine du groupe de la BM. Ce travail de codification a ensuite donné lieu à des exercices laborieux. Suite aux projets NOVE et NOVE DUE, la délimitation des compétences et la coordination du travail sont désormais réglées de manière assez détaillée. Malgré cela, nos interlocuteurs jugent que la situation demeure plus problématique dans le domaine du groupe de la BM que dans le domaine FMI; nonobstant l'exercice NOVE Due, ces interlocuteurs évoquent encore des conflits de compétences et des zones grises dans le domaine BM.

Deuxièmement, il existe un net "clivage" entre un premier groupe d'acteurs, dit "libéral", et un second groupe, dit "tiers-mondiste". Notre analyse de la structure de convergence/divergence existant parmi les acteurs du domaine FMI et du domaine BM met nettement en évidence cette opposition de base. De plus, l'évaluation de la qualité du partage des compétences et de la coordination varie substantiellement entre ces deux groupes. Tandis que les acteurs du groupe "libéral" semblent relativement satisfaits de la répartition des compétences, que ce soit pour les questions FMI ou BM, les acteurs du groupe "tiers-mondiste" la critiquent vertement. En d'autres termes, notre analyse suggère que divergences de fond et désaccord quant à la qualité de la répartition des compétences vont de pair. Symbolisé par le différend entre le SECO et la DDC, ce conflit est nettement plus saillant dans les affaires BM que dans les affaires FMI, où le groupe "libéral" occupe toutes les positions clés.

Finalement, le rapprochement des affaires FMI et BM pose un nouveau défi pour l'ensemble des acteurs étatiques concernés par les IBW. A cet égard, mais aussi dans la perspective d'un dépassement des conflits existants, plusieurs interlocuteurs mettent en avant l'idée d'un Bureau interdépartemental Bretton Woods.

Chapitre 2: le rôle et le poids des acteurs internes non étatiques

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, NGOs, 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?

Pour répondre à ces questions, nous analysons tout d'abord les caractéristiques du *réseau politique* responsable de l'élaboration de la politique suisse au FMI et à la Banque mondiale. Ce réseau regroupe les principaux acteurs étatiques (administration fédérale, BNS) et privés (groupes d'intérêt, partis politiques, etc.) impliqués dans cette politique. Nous le recomposons à partir des questions portant sur la collaboration entre acteurs (questions 2.1a et 2.1b). Dans un deuxième temps, nous affinons cette analyse par le traitement des questions plus spécifiques incluses dans notre enquête et relatives aux canaux d'intervention et aux possibilités d'influence (questions 3.4.1 à 3.4.5).

2.1 La structure de collaboration et de pouvoir

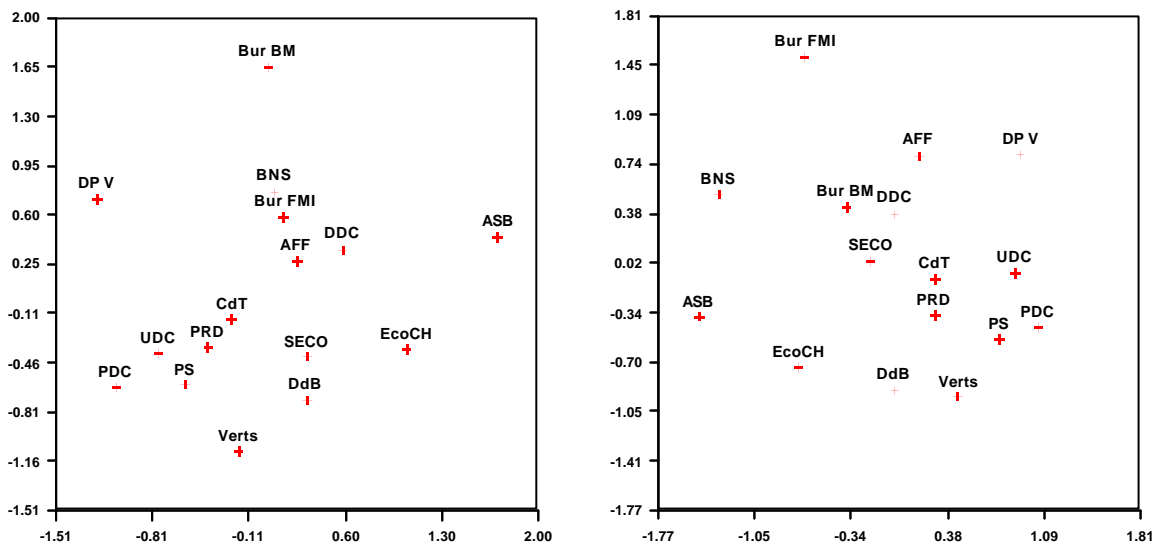
Dans notre enquête, nous avons demandé aux personnes interrogées de faire l'inventaire des acteurs avec lesquels leur organisation ou service collabore très étroitement dans le cadre des affaires FMI et des affaires BM (questions 2.1a et 2.1b). Le traitement de ces questions⁷¹ nous fournit une première série d'indications sur le réseau politique responsable de l'élaboration de la politique suisse dans les institutions de Bretton Woods et, notamment, sur le degré de collaboration existant à cet égard entre l'administration fédérale et les acteurs privés (organisations, partis politiques).

Le graphique 1 offre un aperçu visuel du réseau de collaboration existant dans les deux domaines.⁷²

⁷¹ Concrètement, les réponses aux questions 2.1a et 2.1b nous ont permis de construire deux matrices de collaboration (une pour le FMI, une pour la Banque Mondiale), dans lesquelles chaque cellule prend la valeur 0 en cas d'absence de collaboration, 1 en cas de collaboration ponctuelle, et 2 en cas de collaboration intense. La matrice est non-symétrique, dans le sens qu'un acteur X peut évoquer une collaboration intense avec l'acteur Y, sans que ce dernier n'en fasse de même pour qualifier sa collaboration avec X.

⁷² Techniquement, ces graphiques sont obtenus en traitant la matrice de collaboration (0, 1, 2) comme une matrice de proximité entre paires d'acteurs et en soumettant cette matrice à une procédure de représentation multidimensionnelle (Multidimensional scaling, MDS).

Graphique 1: représentation du réseau de collaboration, dossier FMI (gauche) et BM (droite)



Coefficient de Kruskal:⁷³ 0.059

Coefficient de Kruskal: 0.049

Ces graphiques nous renseignent, d'une part, sur le degré de centralité des acteurs dans le réseau de collaboration et, d'autre part, sur la différenciation fonctionnelle existant dans le réseau. En vertu du premier principe, les acteurs qui sont le plus proche de tous les autres acteurs (c'est-à-dire qui collaborent le plus avec tous les autres acteurs) sont situés au centre du graphique. C'est le cas, dans le dossier FMI, de l'AFF et dans une moindre mesure du Bureau FMI ainsi que, de manière plus surprenante, de la DDC et de la CdT. En revanche, on constate que la BNS occupe une place moins centrale dans le réseau que ses compétences ne pourraient le laisser supposer. Dans le dossier BM, le centre du réseau est occupé par le SECO et, à quelque distance, par la DDC et le Bureau BM. On remarque à nouveau la position très centrale de la CdT.

En vertu du second principe (différenciation fonctionnelle), les acteurs qui collaborent le plus entre eux seront proches l'un de l'autre sur le graphique. A cet égard, il est intéressant de noter dans les deux graphiques une démarcation géographique entre les acteurs étatiques et les acteurs privés. Dans les deux dossiers (FMI et BM), les acteurs étatiques sont tous situés dans la partie supérieure du graphique, alors que les acteurs privés sont tous situés dans la partie inférieure. Ceci tendrait à souligner l'existence d'une certaine séparation entre acteurs publics et acteurs privés sur ces deux dossiers. En particulier, on notera que les partis politiques sont relativement éloignés du centre du réseau. De tous les acteurs non étatiques, c'est la CdT qui paraît le mieux intégrée dans le réseau.

Au sein de l'administration, on note une certaine "perméabilité" entre les dossiers FMI et BM, dans le sens que les acteurs-clés de l'un apparaissent aussi fortement impliqués dans l'autre: la

⁷³ Le coefficient de Kruskal mesure la qualité de la représentation en deux dimensions; il prend la valeur 0 en cas de qualité parfaite.

DDC et le SECO occupent une position relativement centrale dans le réseau FMI; il en va de même pour l'AFF dans le réseau BM. Cette remarque ne s'applique cependant pas aux deux Bureaux exécutifs: le Bureau FMI ne semble pas se mêler des affaires BM, et de même pour le Bureau BM dans le dossier FMI. Enfin, la position relativement isolée – et éloignée du centre du réseau – occupée par la DP V est conforme au rôle subsidiaire joué par cet acteur, mis en exergue dans la section précédente.

Ceci étant dit, les graphiques ne fournissent au mieux qu'une première image, synthétique mais partielle, des deux réseaux. Ainsi, occuper une position centrale dans le réseau de collaboration ne signifie pas encore détenir de l'influence. Le tableau 2 constitue de ce point de vue un complément indispensable.

Tableau 2 : Mesures de centralité et de pouvoir réputationnel

FMI			BM		
	Pouvoir réputationnel (nombre de citations comme l'un des trois acteurs les plus importants, N = 17) ⁷⁴	Between- ness centrality		Pouvoir réputationnel (nombre de citations comme l'un des trois acteurs les plus importants, N= 18)	Between- ness centrality
AFF	17	11.7	SECO	18	13.0
BNS	16	4.4	DDC	17	4.3
SECO	11	1.1	Bur BM	6	21.1
Bur 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	Bur FMI	0	0.0

Ce tableau présente deux mesures. Tout d'abord, nous nous servons de la question posée dans notre enquête et demandant aux personnes interrogées de désigner "les trois acteurs les plus importants pour la politique suisse au FMI et à la BM" (questions 2.2a et 2.2b) pour établir la distribution du "pouvoir réputationnel" (2^e et 5^e colonnes), c'est-à-dire du pouvoir qu'un acteur est réputé détenir. Ensuite, la mesure de centralité intermédiaire ("betweenness centrality", 3^e et 6^e colonnes) met en évidence un aspect particulier de la centralité: un acteur est central selon cette mesure s'il est "entre" les autres acteurs du réseau, c'est-à-dire s'il est le point de

⁷⁴ Le nombre d'interlocuteurs (17 ou 18), bien que limité, couvre l'ensemble du réseau tel qu'identifié par les acteurs eux-mêmes. Les résultats de l'analyse de réseau ne souffrent ainsi d'aucun biais d'échantillonnage. 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 x 3.

passage obligé pour la jonction entre un grand nombre d'acteurs;⁷⁵ cette mesure est donc différente de celle exprimée dans le graphique Y.

On constate que la distribution du pouvoir réputationnel est très proche du partage formel des compétences discuté dans la section précédente: investis des principales compétences sur les dossiers FMI, l'AFF et la BNS sont presque unanimement cités comme l'un des trois acteurs les plus importants dans ce domaine; il en va de même pour le SECO et la DDC en ce qui concerne les affaires relevant de la BM. Les autres acteurs apparaissent comme nettement plus secondaires, à l'exception du SECO dans les affaires FMI.

Il existe des différences notables entre cette distribution du pouvoir et les graphiques 1, ainsi qu'avec la mesure de centralité "intermédiaire". De manière générale, la mesure d'importance suggère l'existence d'une forte concentration du pouvoir, qui contredit à priori l'image d'une certaine "diffusion" du pouvoir qui se dégage des mesures de centralité. Cette contradiction n'est qu'apparente et les différences de résultats nous permettent en fait d'affiner notre lecture des deux domaines.

- *Bureaux exécutifs*: selon le graphique 1 et, plus encore, selon la mesure de centralité du tableau 2, les Bureaux FMI et BM sont des acteurs centraux dans chacun des deux réseaux. En revanche, leur importance est moindre selon la mesure de pouvoir réputationnel. Ceci s'explique aisément: en tant que représentants de la Suisse à Washington, ces bureaux sont nécessairement au centre du dispositif institutionnel. Toutefois, ces Bureaux restent "l'antenne" de Berne (la "centrale") et dépendent, en tout cas en partie, de la ligne de conduite décidée par cette dernière. Mais il est aussi concevable que l'importance des Bureaux soit sous-estimée par certains acteurs internes, en particulier ceux qui sont les moins directement impliqués dans le domaine, dans la mesure où les Bureaux sont relativement peu visibles en Suisse.⁷⁶

- Dans le domaine FMI, l'importance accordée à la *DDC* et la *CdT* est nettement inférieure à leur degré de centralité dans le réseau. Ces deux organisations illustrent la remarque précédente selon laquelle on peut occuper une place relativement centrale dans le réseau, sans nécessairement y exercer une influence correspondante.

- Inversement, certains acteurs n'occupent pas une place centrale dans le réseau de collaboration, mais jouent pourtant un rôle majeur dans la définition de la politique suisse. Ceci vaut en particulier pour la *BNS* dans les affaires FMI: les importantes prérogatives dont dispose la *BNS* dans les affaires FMI, 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 peu de contacts directs avec d'autres acteurs. Un constat similaire s'applique, mais dans une moindre mesure, au *SECO*. Il s'explique vraisemblablement par le rôle en vue joué par cet office dans les questions d'aide à la balance des paiements.

⁷⁵ 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"). Elle est donc différente de celle fournie par le graphique Y.

⁷⁶ Parlant des relations avec le Parlement, le Directeur exécutif nous explique qu'il se sent "oublié" à Washington.

En revanche, les deux analyses (analyse de pouvoir et analyse de centralité dans le réseau) concordent sur un point: toutes deux soulignent le caractère périphérique de certains acteurs privés, et en particulier des partis politiques. A la faiblesse des partis politiques fait écho celle des Commissions de politique extérieure des deux Chambres, qu'aucun de nos répondants n'a cité comme l'un des trois acteurs les plus importants. Ce résultat nous ramène à l'objet principal de cette section, à savoir le niveau d'intégration et d'influence des acteurs internes non étatiques. La conclusion, provisoire, qui se dégage de notre analyse de la structure de pouvoir et de la structure de collaboration est que les acteurs privés sont relativement peu impliqués dans le réseau de collaboration et jouent globalement un rôle très secondaire. Cependant, il convient de nuancer cette affirmation et de différencier les cas.

- Très actives, les organisations tiers-mondistes (DdB et CdT) sont en contact régulier, voire intense, avec l'administration fédérale et avec les autres acteurs privés. Toutefois, leur poids dans les débats internes demeure, semble-t-il, assez limité.⁷⁷
- Les représentants de l'économie (economicsuisse, ASB) ont vraisemblablement moins besoin de s'impliquer dans le réseau, car l'administration prend le soin de les consulter.
- Les partis politiques semblent particulièrement isolés et dénués d'importance. Ce constat est à mettre en parallèle avec l'observation de la section précédente relative à la coordination: les représentants des partis se sont plaints du manque de transparence de l'administration fédérale sur les dossiers FMI et BM. En outre, ils aimeraient disposer de plus de moyens pour se former et s'informer.⁷⁸

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

Les acteurs non étatiques disposent d'un certain nombre de canaux d'intervention pour tenter de se faire entendre par l'administration fédérale. En 1977, l'article 25 de l'ordonnance pertinente prévoit ainsi la création d'une "Commission consultative pour le développement et la coopération internationaux", commission qui se compose d'un maximum de 25 personnes, choisies à l'extérieur de l'administration. Evaluée en 1997 dans le cadre de la procédure NOVE, l'action de cette commission est considérée très positive. Pour cette raison, on décide non seulement de la maintenir mais d'élargir ses compétences aux pays en transition.⁷⁹ Cette

⁷⁷ Une analyse plus fine de la centralité, non présentée ici, souligne bien le caractère asymétrique des liens entre ces organisations et les acteurs étatiques, les premières "donnant" nettement plus de contacts qu'elles n'en "reçoivent".

⁷⁸ A titre d'exemple, la participation aux rencontres du "Parliamentary Network of the World Bank" est à leur charge, ce qui les dissuade de s'y rendre.

⁷⁹ RG.A. Projet NOVE : Aide aux pays en développement et en transition, 29 octobre 1997 ; p. 2. Le fonctionnement de la Commission est le suivant: tandis que le DFAE et le DFE en nomment le président et les membres (art. 25§1), c'est la DDC qui assure le secrétariat de la Commission ainsi que des séances communes qu'elle tient parfois avec la Commission consultative de politique commerciale (art. 25§4). Selon l'alinéa 2 de cet article, la Commission "conseille le Conseil fédéral pour les questions de coopération internationale au développement, d'aide humanitaire et de coopération avec les Etat d'Europe orientale" (a), examine "les buts, les

Commission, dite actuellement "Commission Ming" (du nom de son président), s'organise rapidement en 3 sous-commissions, dont une s'occupe spécifiquement des questions relatives aux IBW (sous-commission "Leisinger"). Les sous-commissions sont supprimées en septembre 2002 et c'est désormais la commission elle-même qui couvre l'ensemble des questions Bretton Woods.

Dans notre enquête, nous avons interrogé les acteurs non étatiques sur les canaux d'intervention dont ils disposent et sur l'étendue de l'influence qu'ils pensent pouvoir exercer sur l'action de l'administration fédérale. Une première question portait sur leur capacité (perçue) à faire entendre leur point de vue par l'administration sur les sujets touchant le FMI et la BM (questions 3.4.1 et 3.4.2). Les réponses sont parfaitement identiques dans les deux cas (FMI et BM) et sont très positives: sauf une exception, les neuf représentants d'acteurs non étatiques qui ont répondu à cette question considèrent qu'ils parviennent "bien" (5 réponses), voire "très bien" (3) à faire entendre leur point de vue par l'administration.

Cette autoévaluation très positive des capacités des acteurs non étatiques à faire entendre leur point de vue par l'administration pourrait surprendre, voire contredire les constats dressés dans la section précédente. En fait, il s'avère nécessaire de distinguer deux cas de figure. Pour quelques acteurs, les réponses positives apportées témoignent effectivement de leur sentiment de pouvoir influencer la position de l'administration (notamment l'ASB). Pour d'autres acteurs, ces résultats positifs reflètent plutôt un problème de compréhension de la question: ces personnes n'ont pas perçu notre question comme une mesure d'influence, mais seulement comme une mesure de l'écoute dont ils disposent au sein de l'administration fédérale. Faire entendre son point de vue ne signifie pas encore que celui-ci est pris en compte par l'administration et encore moins qu'il influence l'action de cette dernière. Telle est la réserve formulée explicitement par plusieurs de nos interlocuteurs.

Une autre question (question 3.4.3a et 3.4.3b) portait sur les canaux d'intervention que les acteurs non étatiques peuvent utiliser pour faire entendre leur point de vue. Plus précisément, nous leur avons demandé avec quelle fréquence (0=jamais, 1=parfois, 2=souvent) ils recouraient à ces canaux. Les réponses sont, à nouveau, identiques pour le FMI et la BM. Elles suggèrent que les acteurs non étatiques recourent volontiers à des canaux informels, sans pour autant négliger les canaux formels. Ainsi, les contacts informels avec des hauts fonctionnaires sont le moyen le plus fréquemment utilisé (moyenne de 1.4). Toutefois, les enceintes institutionnelles formelles suivent de près: Commission Ming (1.2), Commissions de politique extérieure des Chambres fédérales (1.1), et Sous-Commission Leisinger (0.8).⁸⁰ Seule la Commission consultative pour la politique économique extérieure (0.3) ne semble jouer aucun rôle en la matière. Enfin, la voie d'une campagne dans les médias apparaît aussi comme un canal plausible (1.1).

priorités et la conception globale des mesures de la coopération" (b) et peut "soumettre ses propres propositions" (c).

⁸⁰ Notons que cette dernière n'existe plus, si bien que certaines personnes l'ont exclue de leurs réponses.

Sur un plan plus substantiel, la Commission Ming est saluée comme une enceinte dans laquelle les acteurs non étatiques peuvent faire entendre leur position. Toutefois, un interlocuteur a regretté que cette Commission soit consultée trop tardivement, c'est-à-dire lorsque la position suisse est déjà arrêtée par l'administration.⁸¹ Aussi la Commission est-elle intervenue pour qu'on la consulte dorénavant plus tôt. La situation semble s'être améliorée en conséquence.

Pour ce qui est plus spécifiquement du degré d'influence des parlementaires, les avis sont partagés. Un premier groupe de parlementaires considère que les conditions propices à une influence existent, mais ne sont pas suffisamment exploitées par les partis politiques, qui souffrent, ici comme ailleurs, de leur faiblesse structurelle (manque de ressources, manque d'expertise, manque de spécialisation). Mais un autre groupe fait valoir que les dossiers FMI-BM posent quelques problèmes particuliers en ce qui concerne la transparence de la part de l'administration, la quantité et la qualité de l'information qui leur est transmise, ainsi que des instruments d'influence dont ils disposent dans ce domaine. Ils considèrent avoir eu leur mot à dire lors de l'accession de la Suisse aux IBW, mais avoir été mis sur la touche depuis.

Synthèse

En résumé, notre analyse du réseau politique interne révèle une forte concentration du pouvoir dans les mains de l'administration. Elle traduit aussi une démarcation assez marquée entre acteurs non étatiques et acteurs étatiques. Même s'ils ne sont pas complètement marginalisés, les acteurs non étatiques semblent avoir peu d'influence sur l'action de l'administration. Cette observation vaut pour les acteurs spécialisés qui s'engagent activement dans le domaine (CdT, DdB) mais, plus encore, pour les partis politiques, largement confinés dans un rôle de spectateurs d'une politique qui les dépasse. D'un côté, ce constat n'est pas tellement surprenant et, vraisemblablement, pas très différent de celui prévalant dans d'autres domaines de la politique extérieure de la Suisse. D'un autre côté, la discrétion des acteurs internes non étatiques semble aussi due à un certain manque de transparence de la part de l'administration, sinon d'un manque d'ouverture aux demandes adressées par les acteurs non étatiques. À la décharge de l'administration, la complexité de l'arrangement institutionnel ne facilite guère l'identification par les acteurs non étatiques des différents interlocuteurs et de leurs points de vues.

⁸¹ Selon ce même interlocuteur, l'explication de cette consultation tardive réside dans la complexité du mécanisme de coordination interne à l'administration, qui implique déjà un nombre élevé d'acteurs, ce qui limite ensuite d'autant les possibilités d'inflexion de la part des acteurs non-étatiques.

Chapitre 3: Evaluation de l'influence (impact)

Notre évaluation de l'influence de la Suisse au sein des IBW débute par un inventaire des canaux et instruments dont la Suisse dispose pour sa politique concernant les institutions de Bretton Woods. Nous passons ensuite à l'évaluation de l'efficacité de ces instruments en procédant en trois temps. Nous livrons d'abord les enseignements généraux tirés de notre enquête par questionnaire, puis affinons ces premiers résultats à travers un éclairage sur trois cas d'étude spécifiques. Enfin, nous nous arrêtons sur l'importance du cadre institutionnel, en particulier la question du siège au Conseil d'administration des IBW, pour l'influence de la politique suisse.

3.1 Canaux et instruments de la politique suisse

3.1.1 Inventaire des 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?

La question des instruments dont dispose la Suisse pour mettre en œuvre sa politique au sein des IBW nécessite en premier lieu de distinguer les différents canaux d'influence qui peuvent être utilisés.⁸² D'une part, la Suisse siège dans différents cénacles des IBW.⁸³ En tant que membre des IBW, elle est représentée au Conseil des gouverneurs de chacune des deux institutions, Conseils qui se réunissent une fois par année. La Suisse a également obtenu lors de son adhésion en 1992 un siège au sein du Conseil d'administration du FMI comme de la BM, organes qui se réunissent plusieurs fois par semaine sous la présidence du directeur général de chacune des institutions. La Suisse y est "représentée" par un directeur exécutif choisi côté FMI selon un principe d'alternance entre AFF et BNS, et selon une procédure moins bien établie pour la BM (cf. notre discussion sous 1.1.a et 1.1.b). La participation aux Conseils d'administration ne se limite pas aux séances formelles de ces Conseils, mais également à des séances informelles ainsi qu'à la participation à des groupes de travail, soit *ad hoc* soit réguliers, comme par exemple les comités de l'évaluation et du budget.

Par son siège dans les Conseils d'administration, la Suisse participe également aux séances du Comité monétaire et financier international (anciennement, jusqu'en 1999, Comité intérimaire du Conseil d'administration pour le système monétaire international) au sein du FMI et aux séances du Comité du développement au sein de la BM. Ces deux instances se réunissent deux fois par année avec une représentation au niveau ministériel.

⁸² L'inventaire qui suit se base sur la lecture de l'organigramme des IBW ainsi que sur des sources secondaires relatives au fonctionnement de ces institutions.

⁸³ Pour un complément d'information sur ces cénacles, voir annexe A2.

Outre la participation à ces différents organes de représentation des intérêts des Etats, la Suisse peut faire entendre sa voix directement auprès des différentes composantes de l'administration du FMI et de la BM à différents échelons hiérarchiques. Si une telle option est ouverte à tout membre des IBW, la participation au Conseil d'administration permet d'entretenir un contact régulier et privilégié avec l'administration notamment au niveau hiérarchique le plus élevé. Enfin, toujours au sein des IBW, la Suisse peut participer à différentes activités organisées par l'administration du FMI et de la BM, tels des séminaires ou conférences sur des sujets relevant de la compétence ou de l'intérêt de ces institutions.

A ces différents canaux d'influence, que l'on peut qualifier de "directe", au sein des IBW s'ajoutent d'autres canaux indirects. Par exemple, la Suisse peut se manifester lors de différentes rencontres internationales bilatérales, plurilatérales ou multilatérales (notamment ministérielles) sans mentionner l'utilisation du réseau diplomatique à des fins ciblées.

Comment la Suisse peut-elle faire entendre sa voix à travers les différents canaux susmentionnés ? Au sein des cénacles de représentation permanente, ceci peut prendre la forme d'interventions orales (Conseils des gouverneurs, Comités du développement ou financier et monétaire international, Conseils d'administration) ou écrites (Conseils d'administration). La qualité de membre formel à ces cénacles donne également un droit de vote, vote qui se fait au sein des IBW selon un principe de pondération en fonction des souscriptions financières des différents Etats membres. Selon la pondération actuelle, la Suisse dispose de 1.60 % des votes au FMI et de 1.66 % à la BM, pourcentage qui augmente à 2.84 % au FMI et 2.97 % à la BM lorsqu'on y ajoute les votes des pays du groupe que dirige la Suisse au sein des Conseils d'administration du FMI et de la Banque.

En dehors du cadre strict de ces cénacles, la panoplie des instruments d'influence s'élargit considérablement. La Suisse peut par exemple financer des études ou rapports sur différents sujets qu'elle considère comme importants afin de les diffuser auprès de l'administration des IBW, d'autres Etats membres ou des acteurs non gouvernementaux. Elle peut organiser des conférences, séminaires ou en co-financer d'autres. Elle peut apporter une aide technique à d'autres Etats, que ce soit au sein ou à l'extérieur de son groupe de vote, en lien à des sujets traités par les IBW. Elle peut également financer de manière ciblée certaines politiques des IBW en attachant des conditions à ses contributions à différents fonds fiduciaires. Elle peut enfin financer des activités entreprises par l'administration des IBW, en particulier certaines activités de recherche du *World Bank Institute*.

3.1.2. 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?

Notre enquête (questions 3.3.1 à 3.3.4) révèle tout d'abord une forte concentration des efforts sur le Conseil d'administration des deux institutions. En effet, ce cénacle est mentionné comme étant à la fois le plus important et le plus utilisé, que ce soit au sein du FMI ou de la BM (mentionné par tous les interlocuteurs ; soit 10/10 pour FMI et 8/8 pour la BM),. Viennent ensuite les contacts avec l'administration (mentionnés en second ou troisième rangs 6 fois pour FMI et 8 fois pour BM), les Comités monétaire et financier international (6 mentions) et du développement (4 mentions). Si la Suisse est donc prioritairement présente par son action au sein des Conseils d'administration, nos interlocuteurs soulignent toutefois que des efforts accrus sont entrepris pour travailler "en amont" directement auprès de l'administration des IBW. De tels efforts permettent d'agir "avant qu'il ne soit trop tard", c'est-à-dire lorsque les propositions de l'administration arrivent sur l'agenda de ces Conseils. En termes d'instruments, la Suisse recourt essentiellement à des prises de position orales et écrites, les premières étant davantage utilisées alors même que les secondes sont majoritairement considérées comme étant les plus importantes. A la différence des réponses concernant l'utilisation et l'importance des canaux, on note donc une différence entre les instruments les plus utilisés et les instruments considérés comme les plus importants. Le temps et le personnel limités contraignent la Suisse à recourir essentiellement à des prises de position orales, faute de mieux. Il est intéressant de relativiser ce "faute de mieux", toutefois, car il est difficile de déterminer de manière générale si les prises de position écrites sont préférables à des prises de position orales. En effet, les prises de position orales peuvent s'avérer plus percutantes en cas d'un surnombre de positions écrites, surnombre qui a pour effet de diminuer la visibilité de chacune d'entre elles. Ceci dit, l'ensemble de nos interlocuteurs relève que la combinaison d'une prise de position écrite et d'une prise de position orale sur le même objet est la mieux à même de transmettre la position suisse et de lui donner un écho favorable.

Parmi les autres instruments utilisés, l'aide technique et les contributions ciblées sont les seuls qui apparaissent avec une certaine régularité. Le recours formel au vote n'est pas ou très rarement utilisé, ce qui recommande de relativiser fortement les conclusions spécifiques d'études portant sur les indices de pouvoir de vote. Il faut relever toutefois que si le vote est très rarement utilisé de manière explicite, il peut peser sur les débats par le simple fait de son éventualité, fait relevé par certains de nos interlocuteurs.

Notre évaluation des instruments a également essayé de dégager (question 3.3.5) dans quelle mesure la Suisse procède de manière unilatérale en présentant ses points de vue, en contraste avec une certaine coordination/harmonisation avec un (bilatéral) ou plusieurs autres pays membres (minilatéral). Il en ressort que la voie unilatérale est la moins utilisée (moyenne 2.75).⁸⁴ L'approche la plus fréquente est l'approche minilatérale (moyenne de 1.4, équivalent à "souvent") qui consiste à développer des positions communes (même si souvent informellement) avec d'autres pays. Ainsi la Suisse travaille activement avec les pays *like-*

⁸⁴ Nous considérons quatre fréquences: a) très souvent (codé par la valeur 1); b) assez souvent (2); c) assez rarement (3); d) très rarement (codé par la valeur 4).

minded", en particulier ceux du groupe dit du G-4 (Suisse, Pays-Bas, Belgique et Suède). Une approche minilatérale avec les pays du groupe de vote de la Suisse est également utilisée mais moins fréquemment (moyenne 2.2) et, nos interlocuteurs ayant des points de vue fort divergents à ce propos, il existe une difficulté à distinguer bi- et minilatéral dans le cas des pays du groupe de vote. L'évaluation de l'utilisation d'une approche bilatérale conclut à une utilisation plus limitée encore – moyenne 2.5 (groupe de vote) et 2.4 (hors groupe de vote) –, laissant noter une différence d'interprétation intéressante entre les bureaux à Washington et certains offices (AFF et BNS) à Berne. Le bilatéral semble être une approche utilisée entre administrations dans les capitales davantage qu'à Washington, au sein du cadre des IBW.

A partir de ces résultats, il est difficile de conclure à une utilisation stratégique de la plateforme offerte par le groupe de vote. La Suisse met à profit la présidence d'un groupe de vote essentiellement par la voix que cela lui garantit au sein du Conseil d'administration des deux IBW, mais n'utilise pas son groupe de vote pour faire entendre sa voix le plus largement possible. Ceci s'explique essentiellement par la nature de la composition du groupe de vote de la Suisse, la grande partie des membres n'ayant pas de capacité ou de propension à rayonner au dehors de leurs frontières. Dans cette perspective, la Suisse pourrait rêver d'une composition différente de son groupe de vote. Toutefois, certains interlocuteurs expliquent que cette composition a également des avantages, apportant une certaine expérience et crédibilité à la Suisse quant aux questions de politique de développement, notamment en matière de gouvernance des affaires publiques et de transparence des institutions.⁸⁵

3.2 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?

Pour dégager des éléments de réponse à ce groupe de questions importantes, mais méthodologiquement délicates,⁸⁶ nous avons procédé en deux temps. Dans un premier temps nous avons, sur la base des rapports des directeurs exécutifs du groupe suisse à la BM et au FMI et de nos consultations avec certains membres des offices concernés, dressé une liste de

⁸⁵ La nature "hétérogène" ou "mixte" du groupe de vote peut dans ce contexte se révéler un atout. Cinq pays du groupe sont en effet bénéficiaires d'aides financière et technique de la Banque mondiale. La République kirghize et le Tadjikistan sont admissibles aux programmes de l'AID, tandis que l'Azerbaïdjan, l'Ouzbékistan et la Serbie et Monténégro sont qualifiés pour les prêts de la BIRD ainsi que pour les crédits de l'AID ("*blend countries*")

⁸⁶ Sans vouloir entrer ici dans les débats sur la définition de l'influence, nous aimerions simplement souligner que pour un pays de la taille de la Suisse, l'influence internationale qu'elle peut exercer peut être difficilement discernable. Afin de mieux rendre compte des variations de la politique étrangère suisse, nous considérons que la notion d'efficacité est généralement plus appropriée. Pour un exemple de l'utilisation de ce concept appliqué au cas de la politique suisse en matière d'intégration européenne, voir Dupont, Cédric, Pascal Sciarini et Caroline Egli (2001) "Entre cohérence et efficacité: la Suisse dans les négociations bilatérales avec l'Union européenne", *Revue suisse de science politique*, 7, 4, pp. 5-37.

sept thèmes importants dans l'activité de chacune des IBW. Pour chacun de ces thèmes, nous avons demandé à nos interlocuteurs provenant de l'administration de déterminer si la Suisse a eu du succès ou plutôt un certain manque de succès à défendre ses positions avec un impact sur la politique des IBW et d'en identifier les raisons (questions 4.2, 4.2.a et 4.2.b). Nous avons dans un deuxième temps exploré de manière plus détaillée (à travers de brefs cas d'étude) l'influence de la Suisse sur trois thèmes que nous avons jugé, en collaboration avec différents experts et praticiens des IBW, comme importants. Deux de ces thèmes relèvent du champ d'action de l'une des deux IBW et un troisième du champ d'action conjoint du FMI et de la BM.

3.2.1 Evaluation globale

L'évaluation globale de l'efficacité de la politique de la Suisse par les acteurs qui définissent et mettent en oeuvre cette politique laisse en premier lieu apparaître une certaine "satisfaction", le nombre de réponses concluant à du succès étant nettement dominant dans l'ensemble des thèmes soumis à évaluation (cf. Tableaux 3 et 4).⁸⁷ On note toutefois d'importantes variations d'un thème à l'autre, à la fois pour la satisfaction et pour le nombre de réponses.

Tableau 3: Succès, Insuccès de la politique suisse sur les thèmes/objets FMI (nombre de personnes se prononçant, n=13)

	Succès	Insuccès
Allègement de la dette multilatérale des pays pauvres très endettés et instruments d'aide financière à ces pays (<i>HIPC Initiative</i> (1996) et <i>Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)</i> , <i>enhanced HIPC Initiative</i> (1999), <i>Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)</i>)	11	0
Amélioration de la transparence du FMI (couverture de la surveillance, systèmes de divulgation de l'information, <i>Independent Evaluation Office</i>).	7	1
Augmentation des quotes-parts (réforme de la procédure et des droits de vote, attribution des "voix de base", position de la Suisse en tant que chef de groupe et implications des réformes)	5	2
Participation du secteur privé (PSI) et système multilatéral de gestion et de résolution des crises (clauses d'action collective (CAC), moratoire temporaire pour les pays insolubles, mécanisme de restructuration de la dette souveraine (SDRM))	4	3
Consolidation des systèmes financiers (<i>Financial Sector Assessment Program (FSAP)</i> , <i>Financial Action Task Force</i>)	2	0
Système de prévention des crises (<i>standards and codes</i> , libéralisation des mouvements de capitaux, ligne de crédit préventive CCL))	2	1
Conditionnalité des financements du Fonds (<i>New Guidelines on Conditionality</i>)	2	1

⁸⁷ Nous n'avons posé la question du succès/insuccès qu'aux personnes susceptibles de mieux connaître les dossiers, c'est-à-dire l'administration, limitant ainsi le nombre de réponses.

Tableau 4: Succès, insuccès; thèmes/objets BM (nombre de personnes se prononçant, n=10)

	Succès	Insuccès
Allègement de la dette multilatérale des pays fortement endettés les plus pauvres (<i>HIPC Initiative</i> (1996), <i>enhanced HIPC Initiative</i> (1999))	9	0
Mise au point d'un nouveau cadre général pour le développement et la lutte contre la pauvreté (<i>Comprehensive Development Framework</i> (CDF), <i>Poverty Reduction Strategy Papers</i> (PRSP))	6	0
13^e reconstitution des ressources de l'AID (AID-13) (niveau des contributions, politique de l'AID de réduction de la pauvreté, réforme du processus de négociation en vue de AID-14)	4	3
Réformes du secteur public et rôle de l'Etat (intervention étatique, dépenses publiques, décentralisation, corruption)	4	0
Politiques sectorielles de l'eau, de l'éducation et de la santé (participation et investissement de l'Etat et du secteur privé, principe de <i>cost recovery</i> , définition des services de base)	3	1
Gouvernance de la Banque mondiale (<i>Operation Evaluation Department</i> (OED), <i>Strategic Compact</i>).	3	1
Politiques en matière d'environnement (<i>Comprehensive Environment Strategy</i> , <i>Forest Strategy</i> , <i>Ecosystem</i> , <i>Global Public Goods</i>)	1	0

Malgré nos efforts de n'interroger que les personnes susceptibles de mieux connaître les dossiers et donc de pouvoir se répondre à la question du succès/manque de succès, c'est-à-dire l'administration, de nombreux interlocuteurs ont limité leurs réponses à certains thèmes seulement. Plusieurs raisons expliquent cette attitude. D'une part, on note un réflexe de « non-ingérence » dans les dossiers qui ne le relèvent pas de la compétence des interlocuteurs. D'autre part, certains ont parfois estimé qu'un jugement sur certains dossiers était trop précoce (par exemple sur la question du système de prévention des crises au sein du FMI). Enfin, tout simplement et le plus souvent, les interlocuteurs ont estimé ne pas en savoir assez sur les différents thèmes pour se prononcer de manière crédible. Quant à la variation du degré de satisfaction, si l'action de la Suisse sur le thème de l'allègement de la dette multilatérale des pays fortement endettés a recueilli une évaluation unanimement et largement positive par les différents acteurs actifs sur les questions du FMI ou de la BM, il en va tout autrement, par exemple, des objets "participation du secteur privé et système multilatéral de gestion et de résolution des crises" (domaine FMI) ou "reconstitution des ressources de l'AID (AID-13)" (domaine BM). Selon notre enquête, la Suisse a également connu du succès sur les questions de gouvernance, en particulier quant à l'amélioration de la transparence, et la création d'instances d'évaluation indépendantes.

Sur la question des raisons qui ont permis à la Suisse de remporter un certain succès, le tableau 5 en présente une liste que nous avons soumise à évaluation, indiquant pour chacune de ces raisons le nombre de mentions comme raison la plus importante (colonne 2) et le nombre de mentions comme raison parmi les trois plus importantes (colonne 3).

Tableau 5 : Raisons du succès de la politique suisse (n=13)

Raison du succès de la Suisse	Première importance ⁸⁸	Parmi les trois plus importantes ⁸⁹
Elle a défendu une position claire et crédible	5	7
Elle a une longue expérience en la matière	3	8
Elle a pu faire alliance	2	9
Elle a pu occuper tôt le terrain	1	8
Elle défendait les mêmes positions que les grandes puissances	2	4
Elle a pu jouer un rôle d'arbitre	0	2
Elle a pu activer son groupe de vote	0	1

Si la défense d'une position claire et crédible est la raison invoquée le plus souvent en premier ordre, trois autres raisons ressortent également à un haut niveau de fréquence, l'expérience, les alliances ainsi que le *timing* de l'action. Au sujet des alliances, ce résultat renforce notre évaluation de la fréquence des approches minilatérales, comme d'ailleurs la quasi-inexistence du groupe de vote renforce notre évaluation préalable de l'utilisation stratégique de la plateforme qu'il offre à la Suisse.

Tableau 6 : Raisons du manque de succès de la politique suisse (n=12)

Raison de l'insuccès de la Suisse	Première importance ⁹⁰	Parmi les trois plus importantes ⁹¹
Elle défendait une position isolée par rapport aux grandes puissances	8	10
Elle n'a pas pu faire d'alliances	2	8
Elle a souffert de manque de personnel à Berne	1	3
Elle a peu d'expérience en la matière	1	2
Elle a souffert de manque de personnel à Washington	1	2
Elle a connu des problèmes de coordination internes	0	3
Elle a été prise de court	0	1
Elle n'a pas pu s'appuyer sur son groupe de vote	0	0

⁸⁸ Nombre de fois que la raison a été invoquée comme premier choix par les interlocuteurs. Le total de mentions dans la colonne est donc égal à 13.

⁸⁹ Nombre de fois que le thème a été mentionné comme premier, deuxième ou troisième choix en terme d'importance par les interlocuteurs. Le nombre maximum de mentions dans la colonne est donc de 39 (3xn).

⁹⁰ Nombre de fois que la raison a été invoquée comme premier choix par les interlocuteurs.

⁹¹ Nombre de fois que le thème a été mentionné comme premier, deuxième ou troisième choix en terme d'importance par les interlocuteurs. Contrairement au cas du tableau 6, pour lequel tous les interlocuteurs ont indiqué des préférences complètes pour leurs trois premiers choix, plusieurs interlocuteurs n'ont pas donné de deuxième ou troisième choix.

Concernant les causes d'insuccès, le tableau 6 révèle surtout ce qu'on pourrait appeler des raisons de *Real Politik*, l'isolement par rapport aux grandes puissances et l'incapacité d'agir à travers des alliances. Il est intéressant de noter que les personnes interrogées identifient clairement le rôle "négalif" des autres puissances (empêchant la Suisse de réaliser sa politique), en contraste avec une grande discrétion sur le rôle "positif" (créant un contexte favorable à la réalisation de la politique suisse) du tableau précédent. Il faut peut-être voir ici une tendance à s'approprier les succès et à reporter les insuccès sur les autres. Les problèmes de manque de personnel qui sont apparus à d'autres niveaux de notre étude ne ressortent pas ici.

3.2.2 Evaluation à l'aide de trois cas d'études

Afin de mieux cerner le rôle que la Suisse peut jouer au sein des IBW, nous avons choisi d'apporter un éclairage particulier sur trois des thèmes susmentionnés, à savoir la question de la participation du secteur privé à la résolution des crises financières (PSI), les négociations sur la reconstitution des ressources de l'AID, et l'initiative pour l'allègement de la dette des pays pauvres fortement endettés (HIPC). Ces trois thèmes ont été largement considérés comme très importants dans les activités des IBW. Ils nous permettent de couvrir des contextes différents, soit au niveau du cadre institutionnel (un cas clairement FMI, un cas clairement BM mais en dehors du contrôle du Conseil d'administration, un cas conjoint FMI et BM) soit au niveau des domaines d'expertise. Il faut souligner que ce sont des cas que l'on pourrait qualifier de difficiles pour mesurer l'influence de la Suisse, en raison du risque important de politisation et de contrôle par les grandes puissances. Ainsi, toute influence, même faible, que la Suisse peut avoir sur de tels dossiers est en soi un résultat remarquable. La rédaction des trois cas s'appuie sur diverses sources documentaires, documents fournis par les différents services de l'administration, sources en provenance des IBW, études secondaires, ainsi que sur des entretiens menés auprès d'un petit groupe d'experts au sein de l'administration (cf. Annexe A4). La diversité de ces sources permet d'apporter une certaine objectivité à notre analyse, permettant ainsi de nuancer l'évaluation globale qui repose exclusivement sur le jugement des personnes interrogées.

a) Etude de cas E1 : la participation du secteur privé à la résolution des crises financières

Durant la dernière décennie, du Mexique en 1995 à l'Argentine en 2001, une série de crises d'ampleur et de nature nouvelles ont mis à mal la stabilité du système monétaire et financier international. Pour y faire face, le FMI a dû établir des plans de financement à des niveaux d'engagement sans précédent et qui plus est pour remédier à un endettement très différent de celui des années 1970 et 1980. En effet, la structure des financements internationaux dans la dernière décennie s'est rapidement orientée vers les émissions d'obligations au détriment des prêts bancaires jusqu'alors dominants. Cette nouvelle situation a fortement remis en question

les pratiques et instruments d'intervention du FMI dans les processus de restructuration de dettes souveraines. L'élargissement de la base des créanciers pose un problème de coordination important en présence d'une dette souveraine excessive. Le problème est aggravé par la variété des instruments obligataires ainsi que des juridictions de leur émission. Ainsi, face à une restructuration de la dette, chaque créancier a intérêt à obtenir un traitement préférentiel hors de tout accord de restructuration ou à attaquer le débiteur devant les tribunaux.

Dans ce nouveau contexte, le FMI a cherché depuis le milieu des années 1990 à créer un mécanisme capable de coordonner l'action des créanciers privés en cas de crise afin de favoriser une restructuration rapide, ordonnée et prévisible de la dette. Un aspect central est la capacité du FMI à lier l'octroi, en situation de crises, de nouvelles facilités de paiement publiques (internationales et nationales) à des prestations comparables des créanciers privés.⁹² Si le processus de réforme et de réflexion n'a pas encore abouti, les dernières années ont vu la formalisation graduelle de l'idée centrale de créer une instance arbitrale en matière de faillite internationale, aboutissant à la proposition de l'administration du FMI d'un projet de mécanisme de restructuration de la dette souveraine (SDRM).⁹³ Ce mécanisme doterait le système financier international d'un cadre légal solide qui permette d'inciter efficacement les débiteurs et les créanciers à se mettre d'accord sur un dispositif de restructuration équitable et durable. Quelle a été l'action de la Suisse dans la genèse de ces travaux?

La Suisse s'est de longue date positionnée sur la question des réponses aux problèmes d'endettement. A la fin des années 1980, avant l'adhésion de la Suisse aux IBW, le gouvernement avait chargé une commission indépendante, le groupe Languetin du nom du président de la BNS qui la dirigeait, de proposer des solutions à la crise de la dette. Sur la base des travaux de cette commission, un responsable de l'AFF et futur directeur exécutif du groupe de vote suisse, Daniel Kaeser, proposait dans un discours donné en 1990 la création d'un mécanisme international de faillite pour les pays ayant dépassé un seuil objectif d'endettement ainsi que des mesures visant à la prévention du surendettement. Certains aspects de cette proposition ont récemment été remis en lumière dans le projet de SDRM soumis par le FMI en 2001, soit onze ans après le discours susmentionné! Certes, les propositions mentionnées par Daniel Kaeser visaient à remédier à des problèmes de nature

⁹² Cette question est concomitante de deux axes de réflexion interdépendants au FMI, celui de la capacité du Fonds à évaluer la durabilité de la dette des pays débiteurs d'une part et celui de la clarification de la politique d'accès aux ressources du Fonds pour les pays en situation de crise d'autre part. Le premier est d'un intérêt manifeste pour déterminer la stratégie du Fonds dans les crises de la balance des capitaux, notamment dans la perspective d'un possible mécanisme formel de restructuration des dettes souveraines ; le second pour préserver le rôle catalytique du Fonds pour la participation des acteurs privés, assurer une égalité de traitement parmi les pays débiteurs, et enfin minimiser le potentiel de risque moral. Ce dernier phénomène fait référence à une modification du comportement des créanciers internationaux et des pays débiteurs, caractérisée par une prise de risque plus élevée en raison du rôle assumé *de facto* par le Fonds de prêteur international en dernier ressort.

⁹³ Krueger, Anne (2001) *International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*. Washington D.C.: IMF ; (2002) *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*. Washington D.C.: IMF.

financière différente de ceux intervenus à partir de la crise mexicaine, mais il est aujourd'hui reconnu qu'elles ont laissé une trace dans la genèse des travaux de l'administration du FMI.⁹⁴ Plus récemment, dans le nouveau contexte post-mexicain, la Suisse a tout d'abord participé à la préparation du rapport que les Ministres et les Gouverneurs du Groupe des Dix (G10) commandèrent à leurs délégués pour examiner les différentes méthodes possibles de résolution des crises.⁹⁵ Remis en mai 1996, le rapport conclut que l'établissement d'une procédure internationale formelle en matière de faillite n'est ni faisable, ni approprié au vu des circonstances. Selon le rapport, l'opportunité d'une telle mesure ne pourrait être considérée que dans la perspective d'une crise grave. Devant l'intérêt des gouvernements et des institutions financières internationales à contenir tout risque systémique, c'est avant tout l'introduction de clauses d'action collective (CAC) dans les contrats de dette obligataire souveraine qui les délégués considèrent comme souhaitable.⁹⁶ Présente lors de ces discussions, la Suisse n'en est pas cependant un moteur. Comme la quasi-majorité des représentants, elle affiche de fortes réserves vis-à-vis d'un instrument de type statutaire. Seul le représentant américain est alors positivement disposé à l'endroit d'une telle procédure. La Suisse prend ensuite rapidement position lorsque les discussions gagnent le sommet de l'agenda du Conseil d'administration du FMI durant l'hiver 1997-98 puis l'automne 1998, sous l'effet catalyseur des crises en Asie du Sud-Est, notamment celle de Corée en 1997.⁹⁷ Encourageant, à l'instar de nombreux autres pays, des progrès sur la question de l'introduction des CAC, la Suisse souligne surtout les mérites de la proposition de suspension temporaire des poursuites par les créanciers – proposition impliquant l'amendement de l'article VIII section 2(b) des statuts du FMI. D'une part, un tel moratoire décrété par le Fonds serait une mesure efficace pour assurer une restructuration ordonnée dans un environnement caractérisé une expansion de la base des investisseurs. D'autre part, il serait un pas dans la direction d'une participation des créanciers privés aux financements extraordinaires occasionnés lors des crises de liquidité souveraine. Avec la Belgique, les Pays-Bas et le groupe des pays nordiques, la Suisse se positionne ainsi en faveur d'une mesure qui sera un des éléments clé du futur SRDM, bien qu'elle garde une position négative face à la

⁹⁴ Voir à ce sujet, le document de travail Rogoff, Kenneth and Zettelmeyer, Jeromin (2002) *Bankruptcy Procedures for Sovereigns: A History of Ideas, 1976-2001*. IMF Working Paper 02/133, Washington D.C.: IMF.

⁹⁵ Group of Ten (1996) *The Resolution of Sovereign Liquidity Crises. A Report to the Ministers and Governors prepared under the auspices of the Deputies*. Basel: BIS. Le G10 fait référence au groupe de pays (G7, Belgique, Pays-Bas et Suède) qui ont décidé de participer aux Accords généraux d'emprunt (AGE) du FMI, mis en place en 1962 et renforcés en 1964 avec l'association de la Suisse. Celle-ci est membre à part entière du G-10 dès 1984.

⁹⁶ Qualifiée d'approche "contractuelle" vis-à-vis de celle "statutaire" d'une procédure formelle, l'introduction de ces clauses – déjà existantes sous le droit anglais – doivent permettre à une majorité de créanciers d'endosser un accord de restructuration négocié par ses représentants et donc d'empêcher que l'accord puisse être miné par des créanciers isolés exigeant le remboursement de leurs propres créances.

⁹⁷ A noter que ces discussions sont concomitantes d'une intense adaptation du FMI à l'instabilité financière internationale, notamment l'augmentation importante du volume des deux lignes de crédit principales et la création de nouvelles fenêtres de crédit d'urgence dont la facilité de réserve supplémentaire (SRF) en 1997 et la ligne de crédit préventive (CCL) en 1999.

proposition de procédure internationale de faillite. La plupart des autres pays dont l'Allemagne et le Royaume-Uni ne jugent alors pas une telle modification légale opportune. Durant 1999, les positions sur ce débat se figent quelque peu et la Suisse ne peut que déplorer les faibles progrès enregistrés dans l'élaboration d'un cadre général et de ses modalités. Les discussions au sein du conseil d'administration du FMI dénotent la difficulté de s'accorder sur un niveau suffisant de la participation du secteur privé (PSI) à la restructuration de la dette ainsi que sur des termes acceptables pour toutes les parties, ce sous fond de conjoncture financière difficile.⁹⁸ Il faut attendre les sessions de mars et de septembre 2000 pour que le Conseil s'accorde sur un cadre général de principes pour le PSI : le soutien du FMI, couplé à des politiques d'ajustement solides, devrait permettre de catalyser le PSI dans les cas où les besoins financiers du pays cible sont relativement limités ou, malgré de larges besoins, le pays cible a de bonnes perspectives de retrouver à court terme un accès au marché international des capitaux. Dans les autres cas où le poids de la dette n'est pas soutenable ou que l'accès au marché n'est pas garanti à terme, le soutien concerté du secteur privé peut s'avérer nécessaire, via une restructuration de la dette le cas échéant. La clarification de cette stratégie notamment par l'établissement de règles plus explicites se heurte à l'opposition de plusieurs groupes. La Suisse, au même titre que le Canada et les Pays-Bas, exprime sa satisfaction du dépassement de la règle du cas par cas qui a jusqu'ici prévalu, mais ces pays sont isolés dans leur volonté de souscrire à une application effective de ces règles, notamment en matière d'une politique d'accès (*access policy*) claire et limitative régissant l'utilisation des ressources du FMI par ses pays membres.⁹⁹

Toutefois, consciente des limites d'un tel cadre, trop lâche pour assurer des restructurations de dette ordonnées et rapides, ainsi que des faibles progrès en matière de CAC, en raison notamment des réticences persistantes du secteur privé, la Suisse, ainsi que la Belgique et les Pays-Bas, continue de demander à l'administration du Fonds d'étudier la question du moratoire temporaire officiellement approuvé sur les paiements de la dette souveraine. Afin de renforcer sa position, elle commissionne, puis fait circuler auprès des autres pays membres, une étude par un expert académique américain sur la question, étude qui met en évidence l'utilité économique d'un moratoire officiel comme celle de l'introduction des CAC.¹⁰⁰ Cette

⁹⁸ D'une part, les cas de l'Ukraine, du Pakistan, de la Roumanie et de l'Equateur affrontant des problèmes de service de leur dette sur cette période offrent des exemples de l'hétérogénéité des processus de restructuration de la dette extérieure et des niveaux de participation des acteurs privés. D'autre part, le risque de recours en justice perturbateurs, qui ne s'était pas réalisé lors de ces quatre expériences, revient à l'avant-scène lors de la décision judiciaire dans le cas *Elliot Associates v Peru* en 2000. Bien que l'interprétation du cas reste controversée, la décision a ajouté un élément d'incertitude pour les futures restructurations en renforçant potentiellement la position des créanciers disposés à tenter des actions en justice durant le processus de restructuration.

⁹⁹ Egalement dénoncée, l'opérationnalisation du concept d'accès au marché à court terme est jugée insatisfaisante. En second lieu, une clarification du cadre est requise étant donné l'incertitude envers le secteur privé que la stratégie générale du Fonds contribue à alimenter. Finalement, il y a la nécessité d'établir un lien clair entre les limites d'accès aux ressources du Fonds et l'exigence d'une participation concertée du secteur privé.

¹⁰⁰ Eichengreen, Barry (2000) "Can the Moral Hazard Caused by IMF Bailouts be Reduced ?" *Geneva Reports on the World Economy, Special Report 1*, London and Geneva: CEPR and ICMB.

démarche ne soulève pas l'enthousiasme des grands pays, dont les Etats-Unis, mais l'idée d'un moratoire semble retenir l'attention de nombreux groupes de vote.

A la suite de l'approbation du cadre général de principes pour le PSI à l'occasion de l'Assemblée annuelle de Prague en septembre 2000, le Comité monétaire et financier international demande au FMI de continuer son travail en vue de résoudre les questions pratiques de l'application dudit cadre, notamment pour les circonstances dans lesquelles l'approche catalytique est inappropriée nécessitant une approche plus concertée avec le secteur privé. Les progrès enregistrés en janvier, août et septembre 2001 sont très limités eu égard aux fortes divergences de vues existantes au sein du Conseil. Les discussions continuent de porter principalement sur l'introduction des CAC dans les contrats des instruments obligataires. La Suisse, ainsi que l'Australie et les Pays-Bas, y rappellent la nécessité d'un cadre intégré avec des modalités strictement définies sans lesquelles le Fonds ne peut mettre en œuvre une approche crédible et cohérente pour le PSI. Mais les efforts suisses ne pèsent guère face au blocage des Etats-Unis qui sont favorables à un maximum de flexibilité en matière de PSI dans la résolution des crises et des pays débiteurs qui redoutent un accès plus coûteux au marché des capitaux.

La pression des développements en Turquie et en Argentine amène un souffle nouveau aux débats. Le retournement, de courte durée, de la position américaine par une déclaration du Secrétaire au Trésor favorable à l'étude d'un mécanisme statutaire en matière de résolution des crises ouvre la porte à une proposition élaborée par l'administration du FMI sous l'égide de sa nouvelle directrice adjointe, Anne Krueger. Une première version du projet de SDRM est présentée par le staff du FMI en novembre 2001 et plusieurs sessions du Conseil en 2002 y sont consacrées. La Suisse, ainsi que l'Australie et les Pays-Bas, s'engage dès les premières discussions en faveur des propositions du staff et défend la nécessité de l'établissement d'un cadre légal pour la restructuration des dettes souveraines afin de garantir des processus de restructuration ordonnés et exempts de recours en justice perturbateurs.¹⁰¹ D'autres pays expriment leur préoccupation de voir le Fonds se doter de pouvoirs additionnels face aux droits des débiteurs et des créanciers ; ils mettent l'accent prioritairement sur l'introduction des CAC dans les contrats des instruments obligataires.¹⁰²

¹⁰¹ Il est difficile de dater précisément le retournement de la position suisse en faveur d'une approche statutaire pour la résolution des crises. Il s'agit d'un changement progressif qui s'est initié mi-2000 pour s'établir définitivement fin 2001. Fidèle aux recommandations du rapport du G10 de 1996, la Suisse rappelle à plusieurs reprises son opposition à une mesure de type statutaire au sein du Conseil, notamment en février 1998. Une des dernières prises de position en ce sens date de juin 2000 dans la réponse du Conseil fédéral à l'auteur d'une motion parlementaire, Christoph Eymann, invitant la Suisse à intervenir au niveau des administrateurs de la Banque et du FMI pour qu'un droit des faillites soit institué sur le plan international afin de concilier les intérêts des pays endettés et des créanciers. Le Conseil fédéral avait estimé que la création d'un tribunal international compétent en matière de faillite est problématique dans la mesure une telle mesure porterait atteinte à la souveraineté du pays endetté.

¹⁰² La position américaine notamment regagne en ambiguïté lorsqu'en avril 2002 le Sous-Secrétaire aux Affaires internationales du Trésor appuie l'approche contractuelle et favorable au marché (*market-oriented*) quant à la résolution des crises. Ce signal positif envers la généralisation de telles clauses a certes adouci les réticences des débiteurs et des créanciers.

Dans ce contexte, la Suisse s'engage activement au niveau des contacts bilatéraux, notamment avec les pays membres du G-7 parmi lesquels les Etats-Unis, la France et l'Allemagne. Ces contacts de nature technique cherchent à convaincre les interlocuteurs de la pertinence des préoccupations soulevées par la Suisse et des solutions qu'elles proposent.

En septembre et décembre 2002, des signes de convergence entre les membres se profilent à l'horizon du Conseil, profitant d'une attitude plus constructive du représentant des Etats-Unis. La Suisse défend les mérites de l'approche duale (*two-track approach*), incluant la généralisation des CAC d'une part et la création du SDRM d'autre part. L'élément d'une suspension automatique des poursuites par les créanciers ne figure néanmoins plus dans la deuxième version du projet remise par le Fonds à la fin 2002 et laisse la place au principe de l'égalité entre les créanciers (*hotchpot rule*) et à une suspension sélective sous le contrôle des créanciers. Cette flexibilisation du principe de suspension automatique originellement défendu entre autres par la Suisse s'explique par la nécessité de réunir l'adhésion de l'ensemble des parties, notamment au sein du G7, au mécanisme. La position maximaliste de la Suisse joue désormais dans le sens de la sauvegarde de l'efficacité du mécanisme, qui ne devrait pas être diluée en dessous du seuil de contre productivité.

Parmi les membres, il existe aujourd'hui d'une part un consensus autour de plusieurs idées centrales du mécanisme, notamment en matière d'activation du mécanisme par le pays débiteur lui-même ou de dispositif de protection des intérêts des créanciers durant le processus de restructuration. D'autre part, il existe un consensus sur ce que le mécanisme ne devrait pas intégrer. La nouvelle proposition de SDRM n'inclut plus de rôle formel du FMI lui-même, bien que le Fonds conserve des prérogatives informelles en ce qui concerne l'examen de la durabilité de la dette et des politiques d'accès à ses ressources. Toutefois, le sort de cette initiative dépend de la précision, incertaine à ce jour, de nombreuses modalités fondamentales, *inter alia* le champ d'application matériel du mécanisme, c'est-à-dire l'étendue et le type de la dette souveraine concernée, la nature juridique de l'instrument instituant le mécanisme, et les compétences de l'instance arbitrale chargée de l'administration des charges et de la résolution des différends. Sur la base de ces incertitudes, ainsi que de l'opposition notoire des Etats-Unis, la discussion sur le SDRM a été ajournée lors des réunions de printemps 2003 du comité monétaire et financier international, les membres se contentant d'encourager l'introduction des CACs. A ce sujet, l'intégration de telles clauses dans l'emprunt obligataire mexicain sur le marché de New York, en mars 2003, marque peut-être le début d'une nouvelle ère.

Le bilan du rôle joué par la Suisse dans le dossier de la participation des acteurs privés des marchés financiers au système multilatéral de gestion des crises financières est donc mitigé. D'une part, il faut dénoter une capacité à s'engager dans un processus de réforme important pour l'avenir des transactions financières internationales. La Suisse a d'abord contribué au débat d'idées qui a présidé à l'introduction de la question au sein du Conseil d'administration du Fonds. Au bénéfice des commissions et études qu'elle a respectivement mises sur pied et

commandées, la Suisse a su mettre à la disposition de la communauté internationale son expertise dans le domaine financier. Puis, elle a activement suivi l'évolution du dossier dès lors que l'administration du FMI s'en est saisie, alimentant au sein du Conseil comme auprès du personnel du Fonds, les discussions sur les caractéristiques de nouveaux instruments et mécanismes. D'autre part, il faut constater que 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. Malgré de nombreuses tentatives d'alliances (notamment, mais pas uniquement, au niveau du G4) et une multiplication des contacts bilatéraux, la Suisse n'a pu empêché une mise en veilleuse de la discussion de ce mécanisme, fortement combattu par certaines grandes puissances, en particulier les Etats-Unis.

Dans un tel contexte stratégique, la Suisse ne pouvait guère espérer davantage que d'être écoutée. Elle a essayé autant qu'elle a pu de mêler sa voix à celles d'autres membres, et également de stimuler puis de soutenir les travaux de l'administration du FMI en la matière. De telles initiatives comptent indubitablement, mais dans un système de prise de décision basé sur le consensus il est stratégiquement beaucoup plus difficile d'amener un changement du statu quo que de le préserver, sauf en cas de grande convergence des points de vue. Or, la Suisse s'est clairement positionnée du côté du changement sur ce dossier marqué par de profondes divergences de vue. Si son action n'a pour l'instant pas amené tous les fruits escomptés, la Suisse a toutefois eu le mérite de mener une politique courageuse non seulement au niveau international mais également au niveau national face à un milieu bancaire et financier plutôt mitigé. Sa crédibilité future devrait en bénéficier, sans toutefois vouloir préjuger des développements futurs en la matière.

b) Etude de cas E2 : la 13^{ème} reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (AID 13)

Créée en 1960 à l'intérieur du groupe de la Banque mondiale, l'Association internationale de développement (AID) a pour objectif primordial la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu (revenu par habitant est inférieur à US\$ 875), sous forme de prêts à termes très concessionnels, de travaux d'analyse et de services de coordination de l'aide.¹⁰³ Les bénéficiaires et le niveau de l'aide financière et technique de l'AID sont déterminés par les stratégies d'aide-pays de la Banque (*country assistance strategies, CAS*), document de diagnostic approfondi et de planification des programmes pour le pays emprunteur.¹⁰⁴ Mais, davantage que les activités de l'AID, c'est la reconstitution des financements de l'AID qui intéresse prioritairement notre étude de cas. Ces ressources financières, composées des

¹⁰³ Les crédits de l'AID sont remboursables sur 35 à 40 ans, avec un différé d'amortissement de 10 ans. Les emprunteurs paient une commission de moins de 1% du montant du prêt afin de couvrir les frais administratifs.

¹⁰⁴ Le CAS s'appuie sur l'évaluation que fait la Banque des priorités, des résultats antérieurs du portefeuille et de la cote de crédit du pays membre. Il est établi en collaboration avec le gouvernement et la société civile du pays concerné et prévoit habituellement des interventions de trois ans. Tous les CAS sont soumis à l'examen du Conseil des administrateurs de la Banque.

contributions volontaires des Etats membres, du service en principal et en intérêts des prêts octroyés, et de transferts du revenu net de la BM, sont reconstituées (*replenished*) chaque trois ans à l'issue d'un processus de négociation qui vise à déterminer le volume du financement, le partage équitable du fardeau entre les contributeurs et les orientations stratégiques des politiques de prêts. Ces processus de négociation réguliers offrent une opportunité particulière d'évaluer la capacité de la Suisse à atteindre ses objectifs en matière d'aide multilatérale au développement. Le filtre institutionnel des IBW y est minimal, en contraste des deux autres cas que nous examinons. Les négociations de reconstitution, qui se déroulent généralement en quatre *rounds*, sont directement pilotées par les hauts fonctionnaires des capitales.¹⁰⁵ L'implication du Bureau du Directeur exécutif se limite à "alimenter" le processus – par la communication de vues et de propositions, par le détachement de collaborateurs du Bureau par exemple. Ce premier particularisme se double d'un second, celui d'un contraste institutionnel entre le "club des donateurs" de l'AID, pays membres à capacité créancière de l'AID, et le Conseil d'administration de la Banque, groupe exhaustif des pays membres de l'institution. Etant à la tête d'un groupe de vote dont cinq membres bénéficient de prêts AID, la Suisse a des atouts intéressants dans les efforts de légitimation des travaux des pays contributeurs.

Nous analysons ici la dernière de ces négociations triennales, celle dite de l'AID 13, qui concerne le financement des activités pour la période 2002-2005. Cependant, il convient pour situer ce processus de revenir brièvement sur le cycle de financement précédent (1999-2002), dont les négociations (AID-12) ont débuté en février 1998 et ont été finalisées en décembre 1998. Deux aspects se sont notamment révélés importants durant ces négociations. L'AID 12 a mis en évidence les difficultés croissantes parmi les pays donateurs d'atteindre les niveaux ciblés de financement. D'autre part, durant l'AID 12, les donateurs ont placé la gouvernance des affaires publiques au premier plan de ses priorités programmatiques. Bien que largement absente, en 1990, de la stratégie de lutte contre la pauvreté de la Banque, la bonne gestion des affaires publiques a été reconnue comme un facteur influant de façon déterminante sur tous les autres domaines prioritaires des programmes.¹⁰⁶

En outre, durant la 12^{ème} période de financement elle-même, l'action de la Suisse s'est manifestée sur la question des critères de réalisation (*performance criteria*) des financements. Elle a notamment soutenu le renforcement du lien entre la performance du pays et les opérations de prêt. Un des principaux instruments de sélectivité au niveau des pays, le CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*) permet de diriger les crédits vers les pays titulaires de bons résultats.¹⁰⁷ L'application de cette méthode d'allocation des ressources présente toutefois des faiblesses que la Suisse n'a pas manquées de souligner. En particulier,

¹⁰⁵ Dans le cas de AID-13, la délégation suisse était conduite par M. l'Ambassadeur Oscar Knapp, Délégué aux accords commerciaux, et par une équipe technique composée de représentants de la DDC et du SECO.

¹⁰⁶ Le dialogue avec les pays emprunteurs sur les questions de gouvernance couvre *inter alia* les réformes du secteur public, le renforcement des capacités de prestations, la corruption, la gestion des dépenses publiques.

¹⁰⁷ En d'autres termes, les pays à haute performance sont récompensés plus que proportionnellement : l'allocation *per capita* pour les pays situés dans le premier quintile de performance est cinq fois plus grande que celle des pays appartenant au dernier quintile.

la Suisse a demandé à l'administration de la Banque plus de transparence dans la méthodologie de notation de performance des pays, notamment dans celle de la formule de la "décote pour mauvaise gouvernance" (*Weak Governance Discount*, WGD).¹⁰⁸ Cette demande était particulièrement importante pour la Suisse, deux pays (Azerbaïdjan, Tadjikistan) de son groupe de vote étant l'objet d'une telle sanction. La Suisse a également insisté, avec un certain succès, sur une réaffirmation du rôle central des CAS dans l'établissement du diagnostic approfondi et de la planification des allocations et des programmes.

Les négociations AID-13 débutent en février 2001. Le Royaume-Uni apparaît d'entrée comme le leader des discussions, secondé par la France, très impliquée notamment en raison de sa politique africaine de développement. La Suisse fait également entendre sa voix, privilégiant certains dossiers, tels que le système d'allocation basée sur la performance, la question des modalités des financements (dons *versus* prêts) ou la stratégie de développement du secteur privé. Lors des deux premières sessions de négociation (l'une en février à Paris, la suivante en juin à Addis Abeba), elle insiste, avec la plupart des autres bailleurs de fonds de l'AID, sur l'utilisation des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (PRSP) comme nouvelle base pour les CAS.¹⁰⁹ Ces derniers sont par ailleurs réaffirmés comme véritables étalons de la mise sur pied et de l'évaluation de l'aide octroyée par l'AID. Seuls les Etats-Unis échappent au consensus général en la matière.

La Suisse adopte une position plus dissidente sur la question des critères de réalisation dans les décisions d'allocation des fonds, en particulier sur les questions de gouvernance. A Paris comme à Addis Abeba, la Suisse exprime ses vues sur l'éventuelle abolition du WGD et sur sa substitution par un système plus équilibré, transparent et efficace.¹¹⁰ Mais le véritable enjeu des négociations fait suite à la proposition américaine de transformer en dons 50 % des prêts concessionnels de l'AID. La Suisse, de concert avec les bailleurs de fonds européens, affiche son engagement ferme à ce que l'AID conserve son avantage comparatif de principal bailleur d'aide concessionnelle aux pays les plus démunis. Elle défend une augmentation limitée de la part relative des dons, représentant jusqu'alors 3% des financements, ainsi qu'un recours à leur utilisation dans des circonstances exceptionnelles.

¹⁰⁸ L'identification d'une gouvernance considérée très faible décote la notation finale de 33%, ce qui a pour conséquence de réduire l'allocation de l'AID de moitié pour le pays concerné. Bien que la Suisse ait toujours souligné l'importance du critère de gouvernance, elle a également exprimé ses préoccupations quant à la méthode du WGD, qui a le désavantage de pénaliser doublement les pays les moins avancés. Cet instrument devrait, de l'opinion de la Suisse, contribuer à des mesures d'accompagnement susceptibles d'améliorer la gouvernance dans le pays en question, et non de réduire les allocations financières nécessaires pour atteindre cet objectif.

¹⁰⁹ Lancés à l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque en septembre 1999 et basés sur les principes du nouveau Cadre de développement intégré de la Banque (CDF), les PRSP intègrent une approche globale de la lutte contre la pauvreté. Les stratégies sont établies directement par les pays bénéficiaires en collaboration avec la Banque et le FMI.

¹¹⁰ S'appuyant sur le principe d'allocation des ressources selon la performance, la Suisse propose notamment de privilégier dans la notation de la gouvernance une fonction de type exponentiel permettant d'éviter des changements abrupts dans l'allocation des ressources. Le volume des ressources serait ensuite établi à l'intérieur du CAS : l'indice de gouvernance, selon un système de seuils de déclenchement adouci, déterminerait les différents scénarios de financement attribués aux pays bénéficiaires.

L'opposition entre les Etats-Unis et les pays européens, dont la Suisse, sur la question de l'importance des dons dans les activités de l'AID marque les débats des deux réunions suivantes, à Paris et à Montreux en octobre et en décembre 2001. Les Etats-Unis y maintiennent leur proposition. Lors de la réunion de Paris, la France, la Russie, l'Italie et l'Allemagne s'accordent sur une augmentation limitée à 10% de leur part ; l'ensemble des autres pays, dont la Suisse, est en faveur d'un montant marginal;¹¹¹ alors que le Canada défend au contraire une allocation totale des ressources en termes concessionnels. A l'encontre des Etats-Unis, les autres donateurs insistent sur la nécessité des services de prêt concessionnel dans la perspective de la viabilité à long terme du volume des ressources de l'AID et sur la non duplication de modalités de financement existantes au sein d'autres institutions des Nations unies. Sur le registre du champ d'utilisation matériel des dons, un large consensus se dégage pour le financement de pays issus de conflits et le soutien à l'éradication du SIDA. L'emploi de dons pour les secteurs sociaux, défendu par les Etats-Unis, le Canada, l'Italie et la France, force l'opposition des autres pays.

La réunion de Paris amène toutefois quelque satisfaction à la Suisse sur le plan du WGD, l'administration de l'AID y présentant des propositions dans le sens des demandes helvétiques, concernant un critère de gouvernance transparent et progressif dans son application. La Suisse et le Royaume Uni demandent des précisions supplémentaires, notamment concernant la question d'une pondération excessive dudit facteur. *Last but not least*, concernant la reconstitution des ressources en tant que telle, la réunion de Paris donne l'occasion à plusieurs pays (Royaume Uni, Norvège, Pays-Bas, Danemark et Irlande) de manifester leur position pour une augmentation substantielle des contributions bilatérales de 8.64 milliards de DTS (niveau de l'IDA 12) à plus de 12.4 milliards de DTS. Ainsi, l'enveloppe globale se situerait à plus de 20.1 milliards de DTS. La plupart des autres donateurs, dont la Suisse, soulignent néanmoins leur difficulté face à des contraintes budgétaires domestiques restrictives, et se positionnent par rapport à un scénario de base d'une augmentation des contributions bilatérales à hauteur de 10.4 milliards de DTS.

L'opposition entre les Etats-Unis et les pays européens sur la question des dons prive la Suisse d'exploiter sa qualité d'hôte à Montreux de ce qui aurait dû être la réunion finale du cycle de négociations en décembre 2001. En effet, l'absence d'accord gâche un certain esprit de fête qui aurait pu permettre à la Suisse de mettre en évidence ses efforts particuliers sur le terrain de l'aide au développement. Et pourtant les Européens (pays de l'UE ainsi que la Suisse et la Norvège) n'ont pas ménagé leurs efforts pour faire plier les Etats-Unis, préparant lors d'une réunion à Bruxelles une position commune pour un seuil d'acceptation maximal de 10% de part relative des dons. La réunion de Montreux permet par contre de dégager un accord de principe sur l'enveloppe globale pour l'AID de 18.1 milliards de DTS. C'est donc la position médiane, défendue par la Suisse, les Etats-Unis, le Canada, le Danemark, le

¹¹¹ La plupart des pays, dont la Suisse, ne précisent toutefois pas ce qu'ils entendent par "marginal". Pour l'Irlande et la Suède, le seuil est fixé à 5%, pour le Danemark à US\$ 800 millions et pour le Royaume-Uni à moins de 10%.

Portugal, la Suède, l'Islande, l'Italie et la Grèce, qui prévaut au détriment de ceux qui privilégient un montant inférieur à 18.1 milliards de DTS (Allemagne, Turquie, Finlande, Japon, Corée, France) et de ceux qui poussent à un montant supérieur à 20.1 milliards de DTS (Royaume-Uni, Norvège, Pays Bas, Espagne, Irlande).

Sur la question des dons, un compromis ne se dessine qu'au printemps 2002 sous l'impulsion de l'administration de l'AID, qui propose lors d'une cinquième réunion à Londres au début mai une fenêtre de dons allant de 15 à 23%, dons utilisés dans les cas de situations de reconstruction après des situations de conflit, pour les programmes de lutte contre le SIDA ainsi que pour les pays les plus pauvres (dont le revenu par habitant est inférieur à US\$ 360). Sur la base de la proposition de l'administration de l'AID, les Etats contributeurs commencent à converger vers le chiffre moyen de 18%, sans toutefois parvenir à un accord. Cet accord n'interviendra qu'après la prise en mains du dossier par le G-7 dont les Ministres des Finances dans le cadre de leur réunion à Halifax en juin 2002 officialise *de facto* le compromis. Un sixième round de négociations au début juillet à Londres entérine l'accord. La proportion de conversion en dons des crédits de l'AID est fixée à hauteur de 18-21%. La Suisse, comme tous les autres pays non membres du G-7, se rallie aux termes de cet accord, sans enthousiasme et non sans souligner son mécontentement quant à la procédure suivie pour y arriver.

Dans l'ensemble, le résultat final de la négociation AID-13 peut être jugé comme satisfaisant pour la Suisse. L'enveloppe globale du financement est en adéquation avec le volume pour lequel elle s'est prononcée. Ceci a permis de maintenir à 2.43% sa part du montant total des contributions bilatérales de la reconstitution.¹¹² La Suisse a également réussi à quelque peu infléchir la politique de l'AID en matière de calcul des critères de réalisation, dans le sens d'une plus grande transparence et d'une plus grande progressivité. Subsiste tout de même un gros point noir avec la modification substantielle de la part des dons dans le financement des activités – passant de 3% dans AID-12 à 18-21% dans AID-13. C'est une pilule amère à avaler pour la Suisse qui n'a jamais articulé un chiffre supérieur à 10% jusqu'au compromis du printemps 2002 et ce pour certaines activités seulement (situations post-conflits et SIDA).

Nul doute que ce résultat mitigé explique l'ambivalence de nos interlocuteurs quant à leur évaluation du succès de la politique suisse sur le cas AID-13 (cf. paragraphe 3.2.1 ci-dessus). La Suisse a certes participé de manière active, mais force est de constater qu'elle n'a pas joué un rôle moteur. D'un point de vue structurel, ceci n'est guère surprenant de la part d'un pays qui contribue à hauteur de 2.43% des contributions bilatérales. Le caractère spécial, très intergouvernemental des processus de reconstitution des ressources de l'AID, est défavorable à des petits pays contributeurs. Le recours à des alliances s'est avéré indispensable pour atténuer les effets de l'asymétrie de pouvoir. Toutefois, à ce niveau, la Suisse n'a pas pu que constater la fragilité de l'alliance européenne, qui a volé en éclats au sein du G-7. D'un point de vue institutionnel, on peut penser que la Suisse a su exploiter la crédibilité et l'expérience

¹¹² Ceci implique toutefois une hausse de 26% par rapport à la contribution de l'AID 12 pour s'établir à hauteur de 243.5 millions de DTS (530.7 millions FRS).

acquises à la tête d'un groupe mixte pour faire entendre avec un certain succès sa voix sur des questions de critères de réalisation des prêts.

D'un point de vue stratégique, la Suisse n'a clairement guère été en mesure de jouer un rôle moteur sur ce dossier, coincée qu'elle a été entre les positions des grandes puissances et des contraintes budgétaires nationales. Ces dernières ont contribué à élaborer une attitude généralement conservatrice quant au montant de la reconstitution des fonds et quant à la nécessité de restreindre au minimum la part de dons dans le financement. En conséquence, la Suisse ne pouvait guère que prendre des initiatives sur des aspects plus techniques, en particulier de gouvernance, sans implications financières majeures et sur lesquels elle pouvait faire valoir son expertise acquise à la direction d'un groupe de vote mixte. Il est clair que sans vouloir nier l'intérêt de ces aspects, ils furent rapidement relégués à l'arrière plan lorsque les Etats-Unis orientèrent la discussion sur la question plus générale du financement. Face à cette dynamique nouvelle, la Suisse tenta tant bien que mal de s'accrocher au camp européen, sans jamais pouvoir prétendre à un rôle proactif. Elle n'avait guère d'alternative au vu du contexte stratégique international et des moyens budgétaires disponibles pour la conduite de sa politique.

c) Etude de cas E3 : Initiative pour un allègement de la dette des pays pauvres très endettés (HIPC)

Au début des années 1990, alors que le problème de l'endettement des grands pays en voie de développement s'améliore graduellement, la situation des petits pays pauvres reste elle très préoccupante, soulevant progressivement l'attention de la communauté internationale. Pour faire face au poids insoutenable de la dette de ces pays, plusieurs initiatives émergent, dont une initiative conjointe du FMI et de la BM concernant la dette multilatérale.¹¹³ Cette initiative, adoptée en septembre 1996 par les Comités intérimaire et du développement des IBW et qui couvre actuellement 42 pays pauvres, constitue "un dispositif global de réduction de la dette des pays pauvres qui requiert une participation de tous les créanciers" visant à éviter des charges d'endettement "intolérables."¹¹⁴ Approfondie et élargie en 1999, cette initiative prévoit que, pour pouvoir bénéficier d'une assistance, les pays pauvres doivent s'engager à des efforts d'ajustement macro-économiques ainsi qu'à des réformes des politiques sociales. Ces efforts doivent en premier lieu être élaborés par les pays endettés dans un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (PRSP), document indispensable (dans sa forme finale ou intérimaire) pour atteindre le *point de décision*, moment où le FMI et la BM statuent sur l'admissibilité du pays au programme HIPC et sur le montant d'allègement de la dette accordé par l'ensemble des créanciers à ce pays. Ces efforts doivent ensuite être mis

¹¹³ Les autres initiatives au sein du G-7, du Club de Paris ou de la part de certains gouvernements (notamment France, Royaume-Uni) concernaient la dette bilatérale officielle.

¹¹⁴ Le seuil d'intolérabilité est actuellement fixé à une valeur de 150% pour le ratio valeur actualisée nette de la dette extérieure/exportations; un seuil inférieur peut être accordé au cas des économies très ouvertes (ratio exportations/PIB supérieur à 30%) ayant une charge d'endettement très élevée par rapport aux recettes budgétaires, et ce malgré un haut niveau de recettes budgétaires (supérieur à 15% du PIB).

en pratique, selon les lignes prévues dans le PRSP, avec des résultats pendant au moins un an avant d'atteindre le *point d'achèvement*, date à laquelle l'intégralité de l'allègement de la dette est accordée.¹¹⁵ Afin d'encourager les pays dits "performants" à atteindre plus rapidement le point d'achèvement, le programme a été modifié en 1999 avec notamment l'emploi de dates d'achèvement "flottantes."¹¹⁶ Le financement d'une telle initiative, dont le coût est actuellement estimé à plus de 30 milliards de dollars (\$12,5 milliards dans le programme initial), s'effectue du côté du FMI par des ressources provenant des facilités de paiement ESAF et Enhanced ESAF, alimentés notamment par une partie des produits de la vente d'or du FMI, et côté BM par la mise sur pied d'un fonds fiduciaire HIPC alimenté par des ressources de la BM et des contributions bilatérales et géré par l'AID.

Quel rôle la Suisse a-t-elle joué dans la genèse de cette initiative ? La Suisse fut active très tôt sur la thématique de l'allègement de la dette en décidant de débloquer en 1991 1,3 milliards FRS pour le désendettement bilatéral ainsi que pour des arriérés auprès d'organisations multilatérales. Certes, elle n'était pas la première à s'engager au niveau bilatéral,¹¹⁷ mais le montant de son engagement ramené à la taille de ses créances était très significatif. Puis, lorsqu'une dynamique internationale semble se dessiner en 1994, la Suisse organise (avec la Suède) à Genève une conférence en mai de la même année sur le problème global de l'endettement (y compris multilatéral) pour les pays pauvres, alors même que le contexte multilatéral y était plutôt hostile la BM ne considérant pas qu'il y a un problème d'endettement multilatéral. A ce moment, la Suisse fait partie de la demi-douzaine de pays actifs, parmi lesquels figurent le Royaume-Uni, les pays nordiques (Norvège, Suède) et les Pays-Bas, pour amener un débat au sein des IBW, et de la BM en particulier, sur la question de l'endettement multilatéral. La Suisse emboîte le pas du Royaume-Uni lorsque ce dernier, par l'intermédiaire de son Ministre des finances Kenneth Clarke, exhorte en septembre 1994 (Conférence des Ministres des finances du Commonwealth à Malte) les organisations multilatérales à considérer ce qu'elles pourraient faire pour remédier au problème de l'endettement des pays pauvres. La Suisse prend notamment appui sur le cas particulier de l'Ouganda (dont 68% de l'endettement est de source multilatérale) pour renforcer sa défense d'une nécessité d'action au niveau multilatéral.

L'activisme helvétique ne s'arrête pas lorsque le débat commence, enfin, au sein des IBW, et à la BM en particulier. Le directeur exécutif suisse auprès de la BM fournit à l'automne 1994 un feedback très détaillé sur les premières études du staff de la BM. Il adresse notamment une note en décembre 1994 à propos des *World Debt Tables* récemment publiées par la Banque, demandant une analyse précise de l'endettement multilatéral car ceci pourrait remettre en

¹¹⁵ Entre les deux dates, les pays bénéficient du rééchelonnement des dettes commerciales et bilatérales arrivant à maturité visant à réduire de 90% la VAN de la dette; au niveau multilatéral, le FMI utilise des prêts en provenance du fonds pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC, *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF)); la BM aide les pays entre les deux points par un début d'allègement de la dette AID.

¹¹⁶ Autre modification importante en 1999: une détermination de l'allègement basée sur la situation au point de décision plutôt que sur des projections de la situation au moment du point d'achèvement.

¹¹⁷ Le Royaume-Uni s'était engagée sur la voie de l'allègement de la dette bilatérale envers les pays du Commonwealth en 1990 (termes de Trinidad).

cause l'orthodoxie de la position de la BM, qui nie toujours l'acuité du problème de l'endettement multilatéral. Son intervention est une contribution majeure à l'ouverture des débats au sein des IBW, alors même que le Club de Paris, suite à une réunion du G-7 à Naples, augmente le taux de réduction de la dette bilatérale de 50% (termes de Londres en 1991) à 67%. Dans ce contexte, d'autres pays commencent à se profiler, notamment la France et les Etats-Unis, menant à des débats de plus en plus intenses au sein des Conseils d'administration des deux IBW au cours du premier semestre 1995.

Lors des premiers débats au sein du FMI, le directeur exécutif suisse auprès du FMI reprend les arguments de la note de son collègue auprès de la BM lors d'une séance du Conseil d'administration FMI en février 1995, relevant la nécessité de reconnaître que l'endettement multilatéral est un problème pour certains pays et demandant une analyse globale de l'endettement des pays. Rapidement les pays membres montrent leurs divisions. Au sein du Conseil d'administration de la BM (mars 1995), deux camps se forment entre ceux (Japon, Australie, Canada, Italie) qui estiment que le problème de l'endettement multilatéral ne concerne que quelques pays et que la BM a les instruments nécessaires pour y faire face et ceux qui considèrent que le problème est plus sérieux et que de nouvelles solutions doivent être envisagées et analysées (Royaume-Uni, France, Pays-Bas, Allemagne, Suisse, Etats-Unis, pays nordiques). La Suisse prend position fermement en faveur d'une stratégie complète et intégrée qui prenne en considération la situation d'endettement globale (multilatéral, bilatéral, concessionnel ou non concessionnel). Les Assemblées du printemps 1995 sont l'occasion d'une première discussion plus politique au sein des Comités intérimaire et du développement, occasion qui permet de révéler du côté suisse une nécessité d'harmonisation des prises de position au sein des deux IBW. En effet, si le directeur exécutif du groupe de la Suisse au sein du FMI a porté les arguments de son collègue de la BM sur la nécessité de considérer le problème de la dette multilatérale devant le Conseil d'administration du FMI, le printemps 1995 a révélé des différences notoires quant aux réponses à apporter à ce problème d'endettement. Le directeur exécutif du groupe suisse à la BM souligne, dans une note au SECO et à l'AFF, le fort contraste entre l'approche prudente de l'AFF et celle beaucoup plus ambitieuse, ouverte du SECO. De manière spécifique, le directeur exécutif suisse met en évidence des différences importantes sur deux points cruciaux : a) l'AFF est opposée à l'idée de restructurer la dette multilatérale contractée sous la facilité de paiement ESAF alors que le SECO y est favorable pour les prêts IDA, qui pourtant sont plus concessionnels qu'ESAF ; b) l'AFF suggère que le FMI devrait laisser le problème de la dette multilatérale au financement IDA, impliquant que des fonds IDA serviraient à aider des pays endettés auprès du FMI ; le SECO réclame, lui, la participation d'agences multilatérales autres que la BM, notamment en leur demandant d'offrir davantage de concessionnalité. Même si le FMI n'est pas explicitement mentionné, on ne peut s'empêcher d'y penser. En conclusion de sa note, le directeur exécutif du groupe suisse à la BM fait valoir que dans un cas (BM) comme dans l'autre (FMI), il s'agit de l'argent du contribuable suisse : "*We should avoid to pass the Schwarze Peter from one institution to the other.*" S'il est difficile d'évaluer l'impact de cette

note, force est de constater que les positions suisses dans les deux IBW vont s'efforcer de s'occuper essentiellement de leurs terrains respectifs, notamment sur la question difficile du financement de l'initiative HIPC. Côté FMI, cette question du financement soulève celle de la continuation du financement de la facilité de paiement ESAF. A ce sujet, la Suisse se profile très clairement par une opposition à l'utilisation du produit de la vente d'or, utilisation proposée en automne 1994 déjà par la Royaume-Uni.

Le débat au sein des IBW prend une nouvelle dimension suite à une réunion conjointe des deux Conseils d'administration début mai 1995. Un camp élargi de pays, comprenant le Royaume-Uni, le Canada, les Etats-Unis, l'Allemagne, la Suisse et le groupe nordique, s'accorde sur la nécessité des réductions de dette au cas par cas dans un effort global de réduire la pression de l'endettement des pays pauvres fortement endettés. Sur la question du financement de cette réduction de la dette, la préférence va à l'utilisation de dons (sans mention de l'origine de la source de ces dons). La Suisse réitère la nécessité d'évaluer l'endettement de manière globale afin d'aboutir à des niveaux d'endettement durables. Elle souligne donc la nécessité d'adopter une approche intégrée, incluant la participation de tous les acteurs concernés.

Durant l'été 1995, la Suisse affine ses positions sur la question du financement de l'initiative dans un document rédigé conjointement par l'AFF, la DDC et le SECO.¹¹⁸ La Suisse y précise qu'elle soutient tous les efforts de la BM d'utiliser les options de financement IDA.¹¹⁹ Au FMI, la Suisse soutient la proposition de prolongation du programme d'accumulation des droits, encourage un examen approfondi des possibilités de prolonger ESAF et des implications d'une concessionnalité accrue pour de nouveaux prêts.

L'automne 1995 permet à la Suisse de mesurer son impact sur l'initiative à travers la préparation d'un rapport d'une task force de la BM.¹²⁰ Ce rapport reprend des considérations fortement défendues par la Suisse, notamment la nécessité d'une approche intégrée, d'une approche concertée entre différents créditeurs, ainsi que de la création d'un nouvel instrument fiduciaire et finalement d'un montant d'endettement durable. Mais ce rapport reçoit un accueil très mitigé de la part de nombreux directeurs exécutifs. Certains pays, en premier lieu l'Allemagne, estiment que les mécanismes de financement actuels sont adéquats pour remédier au problème de l'endettement des pays pauvres et leur réticence va significativement ralentir le dossier jusqu'au début de l'année 1996.

La Suisse s'emploie alors au débloqué de la situation, en appuyant les efforts du staff de la BM et du FMI. Elle insiste sur la nécessité d'une action concertée entre tous les créditeurs et sur la nécessité de contributions bilatérales aux différentes facilités de paiement multilatérales. De ce fait, la Suisse se retrouve sur une position médiane entre les réticents

¹¹⁸ "Dette Multilatérale. Principes et orientation générale de la position suisse auprès des institutions de Bretton Woods"

¹¹⁹ Options IDA : élimination de la date butoir de la cinquième dimension, fonds IDA additionnels pour les pays à bas revenus avec une dette IDA élevée (septième dimension), réduction de la dette commerciale et du service de la dette commerciale, différenciation des termes de crédit IDA entre les emprunteurs IDA, et autres instruments pour faire face à la situation

¹²⁰ "An Approach to Deal with the Debt of Heavily Indebted Poor Countries"

(Allemagne, Italie, Japon) et ceux qui poussent à un engagement plus important du financement multilatéral (Royaume-Uni, Etats-Unis). Le directeur exécutif du groupe suisse au FMI en appelle au bon sens et au réalisme de ses collègues afin de parvenir à une solution acceptable par tous. En mars 1996, la réticence des sceptiques (Allemagne, Italie, Japon et sur certains aspects la France) est toujours forte, mais le camp de ceux qui poussent à l'adoption d'une initiative ambitieuse grandit (Royaume-Uni, Pays-Bas, groupe nordique, Russie, Argentine, Belgique/Espagne, Inde, Etats-Unis, Arabie Saoudite, Koweït et les deux groupes africains), camp dans lequel se positionne également la Suisse en cherchant toutefois à maintenir un engagement raisonnable des sources de financement multilatérales, point de vue particulièrement répété dans l'enceinte FMI. La Suisse se retrouve sur ce registre très proche des positions de la Belgique et des pays nordiques. Si la Suisse cherche donc à se positionner de façon médiane, elle n'en garde pas moins une attitude très tranchée sur la question de la possibilité de la vente d'or du FMI pour le financement de la facilité de paiement ESAF. La Suisse s'oppose toujours à une telle possibilité, insistant sur la nécessité de contributions bilatérales additionnelles. Elle se retrouve par là même en compagnie des réticents, Allemagne, Japon, et Italie, et est secondée par la Suède (pour le groupe nordique) et la Belgique.

Face à l'absence prolongée d'un consensus - l'idée d'un vote ayant été écartée - le staff des IBW s'emploie durant l'été 1996 à préparer des documents prenant en compte les préoccupations des différents Etats, le but étant de parvenir à un accord lors des réunions automnales des Comités intérimaire et du développement. La Suisse s'efforce de faire entendre son point de vue dans cette dynamique d'accélération, en insistant sur la nécessité de garder une participation résiduelle pour les institutions multilatérales dans l'allègement de la dette, s'élevant contre toute tentative de minimiser les efforts de réduction de la dette bilatérale, notamment au sein du Club de Paris. Elle se positionne habilement entre la position des grands et celle des pays nordiques et des Pays-Bas. La France, l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Italie, le Royaume-Uni et le Japon considèrent comme totalement irréaliste l'objectif mentionné dans l'ébauche du staff d'une réduction de 90% de la dette détenue par le Club de Paris et affirment qu'ils n'iront pas au-delà de 80%. Les Pays-Bas et les pays nordiques affirment eux qu'ils s'opposent à toute solution qui ne prévoit pas au moins une réduction de 90% de la dette bilatérale. La Suisse propose elle que la réduction devrait aller jusqu'à 90%. Par contre, sur la question de la vente d'or, au sein du FMI, la Suisse campe sur sa position, demandant au staff un *de-linking* de la discussion du financement ESAF et de la discussion de l'initiative HIPC afin de permettre à ce dossier d'avancer.

Les efforts du président de la BM et du directeur général du FMI sont finalement récompensés par un accord au sein des deux Conseils d'administration, accord transmis au Comité intérimaire et au comité du développement qui entérinent tous deux le projet. La position de la Suisse a été préservée sur la question de l'engagement bilatéral, mais par contre sur la question du financement de la facilité ESAF, elle a dû accepter l'éventualité d'une vente d'or dans le contexte d'une optimisation de l'utilisation des ressources multilatérales si le besoin

s'en faisait sentir. Ce n'est que quelques mois plus tard que la Suisse rentre dans le rang sur cette dimension, suite au changement radical de position de la BNS en matière de vente d'or au niveau national.

Après le lancement de l'initiative en 1996, la Suisse a certes continué à faire entendre sa voix, mais l'implication grandissante des puissances l'a confiné à un rôle plus discret. Ce rôle consista surtout à essayer d'empêcher ce qu'on pourrait appeler un développement trop rapide de la couverture de l'initiative. La Suisse n'a pas cessé d'insister sur la nécessité de s'assurer de la durabilité des solutions adoptées, soulevant la question de la situation après le point d'achèvement et de l'utilisation des ressources libérées par l'allègement de la dette. Force est de reconnaître que sa voix est restée isolée sur cette dimension. L'insistance sur l'évaluation de la qualité des efforts entrepris par les pays endettés n'a pas empêché la Suisse de soutenir l'adoption des points d'achèvement flottants et des documents de stratégie de réduction de la dette intermédiaires, deux aspects permettant une accélération du déroulement de l'initiative. Son expérience à la tête d'un groupe de vote mixte a certainement contribué à cette flexibilité. Du côté du financement, la Suisse a montré l'exemple par une contribution de 40 millions FRS au fonds fiduciaire HIPC à la BM et ceci dès la création de ce fonds en 1996-97 et a continuellement relancé les pays industrialisés, notamment ceux du G-7 pour qu'ils fassent de même. Ces appels n'ont pas trouvé l'écho souhaité, en tous les cas pas immédiatement, mais la Suisse a ainsi pu renforcer son image auprès des pays en développement.

En résumé de ce cas, la Suisse y a montré qu'elle pouvait jouer dans la cour des grands, profitant d'un positionnement précoce et entretenant un contact étroit avec le staff des IBW. Elle a réussi à combiner prises de position propres et propositions de solutions médianes entre différents groupes de membres du Conseil d'administration, devenant ainsi un acteur central dans les débats sur la conception de l'initiative. La direction d'un groupe de vote mixte ainsi que l'absence d'un *hidden agenda* lui ont conféré une crédibilité supérieure à celle des puissances, notamment anciennement coloniales, et la qualité de ses analyses l'a érigé en interlocuteur privilégié du staff des IBW. Ceci dit, il faut se rendre à l'évidence que la Suisse est, en quelque sorte, rentrée dans le rang depuis 1996. Comme l'ont admis nos interlocuteurs au sein de l'administration, l'emballlement qu'a subi l'initiative HIPC dès 1999 a quelque peu laissé sur place la Suisse, cette dernière s'efforçant de défendre une exigence de qualité dans les programmes de réformes émis par les pays éligibles pour un allègement de la dette. La grande politisation du dossier, suite notamment au programme Millenium, a progressivement rendu anonyme la voix de la Suisse. A ce stade, l'absence de toute alliance solide s'est avérée, non plus un atout comme précédemment dans le processus, mais un désavantage important.

Dans une perspective stratégique, ce cas d'étude révèle une réelle capacité à saisir une opportunité d'influence au niveau international, dans un contexte relativement délicat. En combinant initiatives unilatérales puis prises de position médianes et en suivant de près le travail de l'administration des IBW, la Suisse a contribué à l'établissement de ce qu'on pourrait appeler un point focal pour le début des discussions au sein des institutions multilatérales. Ce

faisant, elle a contribué au "réveil" de certaines puissances, avec la conséquence d'une perte d'influence sur la suite du processus.

Synthèse des trois cas d'étude

Notre analyse des trois cas d'étude montre en premier lieu que la Suisse est un membre très actif des IBW. Cette activité se manifeste principalement par des prises de position, écrites ou orales, au sein des Conseils d'administration du FMI et de la BM, mais on constate toutefois un important et précieux travail complémentaire "en amont" auprès de l'administration des deux institutions. La Suisse recherche également souvent à parler de concert avec d'autres membres, notamment ceux dits *"like-minded"*, ainsi qu'à développer des contacts bilatéraux avec des pays importants. Au niveau de l'impact de ces actions, le bilan de l'activité suisse démontre une réelle capacité à modifier l'agenda des IBW lorsque les autres membres n'ont pas encore occupé le terrain et lorsque la Suisse se donne les moyens budgétaires de son action. Elle peut ainsi prendre des initiatives ambitieuses et susceptibles d'être imitées par d'autres membres. Par contre, lorsque les préférences des grandes puissances sont clairement établies, le poids de la Suisse se réduit inéluctablement. La recherche systématique d'alliances et une plus grande utilisation des contacts bilatéraux avec les grandes puissances permettent certes d'entretenir quelques espoirs d'être écoutés, mais guère d'être entendus. Seul un profond travail en amont auprès des administrations des IBW peut alors entretenir la perspective d'une certaine influence à moyen et long terme.

3.2.3 Cadre institutionnel et influence de la Suisse

Question E2

Dans quelle mesure le cadre institutionnel (votes, définition du mandat des deux institutions) 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?

Notre enquête ainsi que l'analyse des trois cas particuliers nous permettent de mettre en lumière différents éléments de réponse à ces questions d'une importance singulière pour l'avenir de la politique suisse au sein des institutions de Bretton Woods.

Dans un premier temps, nous abordons la question du mode de la prise de décision au sein des organes clés que sont les conseils d'administration des IBW. Cette question, qui a fait l'objet d'une attention particulière dans le monde académique, a souvent été abordée lors de nos études de cas. En particulier, nos interlocuteurs soulignent la nécessité de comprendre que les Etats suivent un mode consensuel, délaissant donc la plupart du temps le recours à des votes formels selon les différentes majorités requises. Le fonctionnement selon un mode consensuel apparaît à de nombreux interlocuteurs comme une grande opportunité pour la Suisse. En effet, à leurs yeux, ceci signifie que la Suisse a toujours un rôle à jouer. Face à cette position

largement répandue, il faut certes reconnaître que le mode consensuel garantit d'être écouté, mais également qu'il nécessite, pour obtenir des résultats significatifs et immédiats, une capacité de mobilisation importante, à la fois s'il s'agit de s'opposer à une position dominante existante (par exemple dans le cas des décisions d'intervention massive pour aider des pays en difficulté financière), ou s'il s'agit de créer une position dominante dans un contexte où les autres membres ne se sont encore guère positionnés (par exemple l'initiative HIPC). Dans une dynamique d'opposition à une position dominante, l'absence de consensus peut à tout moment être tranchée par un vote formel. Pour que ce vote soit davantage qu'une simple formalité, un Etat de la taille de la Suisse doit être soutenu par plusieurs autres pays. Sinon le risque d'une certaine marginalisation, et d'une perte de crédibilité, existe. La question de l'ampleur du soutien à obtenir est sujette à discussion. Par exemple dans le contexte général des discussions sur la politique du FMI en matière d'intervention, certains de nos interlocuteurs ont souligné avec satisfaction le fait que la Suisse ait réussi à mobiliser un camp de sceptiques dont le poids avoisine les 20% des votes au sein du conseil d'administration du FMI. Tout en étant honorable, un tel effort reste bien en deçà de la majorité simple requise pour contrecarrer la dynamique sur cet objet. Vaut-il alors la peine d'investir autant d'efforts? Pour l'exemple susmentionné des politiques en matière d'intervention, il faut constater que pour l'instant la Suisse n'a guère réussi à mettre en marche un effet boule de neige à travers ses abstentions. Mais il faut également souligner que son attitude lui a conféré un regain de visibilité, notamment dans la presse internationale, ce qui pourrait inciter certains membres soit à mieux expliquer leur position soit à l'infléchir quelque peu. Dans une dynamique de création d'une nouvelle position dominante, un pays de la taille de la Suisse ne peut pas à lui seul "mettre le train en marche." Mais l'aide d'un ou deux pays clés peut suffire, à l'exemple de la Grande-Bretagne dans le cas de l'initiative HIPC, surtout en cas d'important travail en amont auprès des administrations des IBW. La capacité de ces dernières à façonner l'agenda en fait un important allié potentiel pour la Suisse. En somme, à nos yeux, le consensus est certes une opportunité, mais l'exploiter est un défi considérable pour la Suisse.

Deuxième élément, nous avons déjà mentionné ci-dessus et dans notre synthèse des cas d'étude l'importance du travail en amont auprès des administrations des IBW. Cette observation rappelle, si besoin s'en fait, que le cadre institutionnel des IBW n'est pas seulement intergouvernemental, mais qu'il inclue un aspect plus indépendant des préférences des Etats membres. A ce titre, les IBW sont fortement différentes de leur pendant dans le domaine commercial, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui ne reste à l'heure actuelle qu'une sorte d'organe exécutif minimal des décisions des Etats membres. Si le travail en amont s'impose donc, il peut prendre différentes formes (voir supra 3.1.1). Force est de constater que la Suisse n'a pas démontré un grand zèle dans sa diversité d'approches des administrations. En particulier, elle n'a pas développé une pratique d'implication systématique dans les activités organisées par les administrations, tels séminaires, conférences, ni n'a cherché avec insistance à promouvoir certains de ses ressortissants à des postes clés des administrations. En d'autres termes, elle n'a pas vraiment développé une présence continue

et multiple dans la vie des administrations des IBW. C'est à n'en pas douter une source importante d'opportunités à saisir.

Si nos deux premiers points soulignent les bénéfices potentiels du cadre institutionnel des IBW pour la Suisse, il convient dans un troisième temps d'en relativiser l'impact par rapport à des dimensions structurelles de distribution des ressources de pouvoir. A cet égard, la lecture des tableaux 5 et 6 sur les raisons du succès et de l'insuccès est frappante quant à l'importance des considérations de *Real Politik*. Le filtre institutionnel multilatéral des IBW ne gomme pas l'asymétrie de pouvoir entre Etats forts et Etats plus faibles. Appartenant clairement au deuxième groupe, la Suisse ne peut que constater son impuissance lorsque les pays forts parlent d'une seule voix, à savoir celle du G-7, ou lorsqu'elle n'arrive pas à se démarquer par des actions originales et visibles. Notre étude des négociations AID-13 est particulièrement révélatrice de l'ampleur que peut prendre cette impuissance, et ce malgré un effort important de contre alliance qui incluait une partie des membres du G-7. Si le cas d'AID-13 est particulièrement révélateur d'une logique de *Real Politik*, cela est notamment dû au fait que les négociations se sont déroulées *en dehors* du contrôle du Conseil d'administration de la BM. Mais l'influence des puissances est également manifeste dans les autres cas considérés, par exemple sur les discussions sur un mécanisme de restructuration de la dette souveraine. Cette influence ne s'arrête pas aux cénacles de nature intergouvernementale, mais pénètre également dans la vie et les travaux des administrations des IBW.

Au terme de notre analyse sur l'influence de la Suisse, il ressort aussi bien de notre enquête générale que de nos études de cas, que la participation aux travaux des Conseils d'administration a été un instrument crucial. Il est donc légitime de s'inquiéter des conséquences de la perte éventuelle des sièges permanents aux Conseils dont dispose la Suisse. Ce scénario a déjà fait couler beaucoup d'encre, mais nous aimerions apporter quelques éléments supplémentaires à la réflexion.¹²¹ Le premier point qui mérite à notre avis réflexion concerne les alternatives envisageables. A cet égard, les discussions en Suisse nous semblent quelque peu réductrices: en général, elles se limitent aux deux scénarios extrêmes, à savoir siège permanent, ou pas de siège du tout. Or, s'il est fort probable que la Suisse ne pourra pas garder à long terme un siège permanent au sein des Conseils d'administration des IBW, ceci n'exclut pas la possibilité de disposer d'un siège sur la base d'une rotation au sein d'un groupe de vote. Plusieurs autres pays de taille similaire (pays nordiques) ou mêmes plus

¹²¹ Le groupe de travail interdépartemental "sécurisation de l'influence de la Suisse dans les IFIs" que nous avons déjà mentionné (cf supra 1.3.1.c) a évalué le risque de perte du siège et les différents moyens qui permettraient de réduire ce risque et plus généralement de renforcer l'influence de la Suisse. Cet exercice a débouché sur une série de recommandations, dont la nécessité de renforcer les relations bilatérales avec les pays membres du groupe de vote de la Suisse, d'intensifier les contacts bilatéraux avec les pays du G7 et des grands pays émergents, d'augmenter l'engagement financier de la Suisse au sein des institutions financières internationales ainsi que d'essayer d'étoffer le nombre et le rang des collaborateurs suisses au sein des IBW. Voir Pressemitteilung des 15. Juni 2001 ; "Sicherung der Stellung der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen", Bericht an den Vorsteher des EFD, 2. Februar 2001 (Vertraulich) ; Aussprachepapier "Sicherung der Stellung der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen", 13. Juni 2001.

grands (Espagne) fonctionnent à l'heure actuelle de cette manière, sans que l'on puisse dire qu'ils ne sont pas actifs ou qu'ils n'arrivent pas à faire entendre leur voix. Une telle option pourrait s'avérer particulièrement intéressante si la Suisse se trouvait dans un groupe de vote plus homogène, à l'instar du groupe des pays nordiques par exemple. En effet, le principe de rotation peut créer une grande synergie entre les pays, le pays ayant la direction du groupe n'étant qu'un *primus inter pares*, un peu à la manière de la présidence du Conseil Fédéral. Le problème est qu'il apparaît difficile de constituer un tel groupe de vote, hormis peut-être dans l'hypothèse où la Suisse rejoindrait le groupe des pays nordiques. Une autre option pourrait être une solution bicéphale, la Suisse disposant d'un siège permanent au sein d'un des deux Conseils d'administration, laissant le siège auprès de l'autre institution à un autre pays du groupe de vote. Ce scénario ne serait certainement pas pour déplaire à la Pologne au sein du groupe de vote actuel de la Suisse. Pour la Suisse, il aurait l'avantage de préserver au moins une partie de ce qu'elle possède actuellement. Finalement, une troisième option pourrait être en quelque sorte une combinaison des deux alternatives précédentes, consistant à attribuer un siège de manière permanente et attribuer le second sur un principe de rotation.¹²² Sous une telle option, on peut envisager deux cas de figure pour la Suisse. Un premier cas résulterait d'une modification de la composition du groupe de vote qui maintiendrait la Suisse comme puissance principale mais avec un groupe de pays pouvant prétendre au deuxième siège (plusieurs Pologne en quelque sorte). Dans ce cas, la Suisse garderait le siège attribué de manière permanente. Le deuxième cas de figure résulterait par exemple d'une fusion/redistribution des groupes de vote, aboutissant à l'appartenance à un groupe dans lequel figurent à la fois un pays de plus grand poids et d'autres pays de taille similaire. La Suisse ne pourrait alors prétendre qu'au siège attribué sur un principe de rotation.

Les trois alternatives susmentionnées seraient non seulement certainement plus intéressantes pour la Suisse que la perte pure et simple d'une représentation au sein des Conseils d'administration mais elles sont également beaucoup plus probables. En outre, il n'est pas évident que sous certaines conditions l'une ou l'autre d'entre elles n'apporte pas autant d'avantages que la situation actuelle, soit au niveau de synergies (première option en particulier) ou au niveau d'une crédibilité dans les efforts de démocratisation des IBW (deuxième et troisième options). Car, et c'est notre deuxième axe de réflexion sur la question du siège, la situation actuelle est, certes, intéressante mais il convient de ne pas l'idéaliser: comme nous l'avons vu, détenir un siège permanent offre à la Suisse la garantie d'être écoutée, mais pas celle d'être entendue. De ce point de vue, la détention d'un siège ne constitue pas une condition suffisante pour exercer de l'influence. On peut même aller plus loin et se demander si elle constitue une condition nécessaire à l'exercice de l'influence, c'est-à-dire à se demander si la perte du siège permanent serait nécessairement une catastrophe. Ce n'est pas sûr. Certes, cette perte modifierait considérablement les règles du jeu et la Suisse

¹²² Une quatrième option est envisageable, à savoir une solution avec une rotation indépendante pour chacun des deux sièges. Une telle solution comporte cependant trop de complications potentielles (coûts de transaction) pour apparaître comme une alternative crédible.

devrait s'adapter à cette nouvelle situation. Sans siège au Conseil d'administration, elle devrait se donner les moyens de donner l'exemple par des actions unilatérales ou bilatérales phares, actions qu'elle pourrait d'une certaine manière ensuite "créditer" au niveau multilatéral. Comme le montre notre étude, c'est assurément une des sources de succès dans le cas de l'initiative en faveur de l'allègement de la dette des pays pauvres (HIPC). L'influence que la Suisse a pu avoir sur ce dossier provient en grande partie de développements initiaux, hors du cadre institutionnel des IBW. A l'encontre de notre raisonnement, on pourrait cependant faire valoir que la détention d'un siège a aussi des conséquences sur l'influence que la Suisse est à même d'exercer en amont et, par conséquent, que la perte de ce siège réduirait aussi son influence aux stades précoces du processus décisionnel.

Enfin, dernier axe de notre réflexion sur la question du siège, notre enquête révèle une certaine ligne de fracture sur la meilleure utilisation de cet important instrument tant que la Suisse le possède. Pour certains, la Suisse doit profiter de cette opportunité pour être active sur le plus grand nombre de dossiers possibles, l'idée étant en quelque sorte de renforcer l'influence en maximisant le nombre de dossiers sur lesquels elle pourrait s'exercer. Pour d'autres, cette stratégie est contre-productive, la Suisse diluant ses forces et ainsi la qualité de ses interventions. Mieux vaudrait développer une expertise et crédibilité sur certains dossiers particuliers. Force est de constater que notre analyse des cas d'étude tend à donner raison à ceux qui prônent une concentration des forces, par exemple sur le thème de l'endettement multilatéral ou sur les questions de gouvernance et transparence. Naturellement, l'idéal serait de faire à 3 fois plus et mieux (plus en profondeur) mais ceci nécessiterait certainement d'importantes ressources supplémentaires.

Enfin, le cas HIPC livre également quelques enseignements sur un autre défi institutionnel potentiel pour la Suisse, à savoir les implications d'un chevauchement grandissant des mandats des deux IBW. D'une part, cette tendance au recoupement des activités nécessite un effort supplémentaire de clarification des compétences et de coordination au sein de l'administration fédérale (voir chapitre 1), avec pour but de développer des points de vue compatibles au sein des deux organisations. Dans cette perspective, le cas HIPC révèle des faiblesses, certes atténuées dès l'été 1995 mais jamais complètement disparues depuis lors. Les débats sur les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (PRSP) ont notamment révélé les lignes de tension entre les différentes approches au sein de l'administration fédérale du problème de la pauvreté. Clairement, il y a là matière à amélioration afin de maximiser les chances d'influence de la Suisse au niveau international.

Synthèse du chapitre 3

Notre évaluation de l'influence exercée par la Suisse au sein des IBW souligne en premier lieu que l'activité de la Suisse se concentre, selon les personnes interrogées, sur des prises de position écrites ou orales au sein des Conseils d'administration du FMI et de la BM. Dans un autre registre, on note la place importante des activités "concertées", c'est-à-dire des situations dans lesquelles la Suisse cherche à développer des positions communes (alliances formelles) ou compatibles (alliances informelles) avec d'autres pays. Quant à l'efficacité de ces instruments et approches, notre enquête fait ressortir un bilan considéré comme positif par nos interlocuteurs, dû principalement à des prises de positions claires et crédibles au sein du Conseil d'administration des IBW, à une longue expérience en certaines matières, et à des approches concertées. Nos analyses de cas d'étude spécifiques permettent à la fois d'affiner et de nuancer ce bilan global. L'activité de la Suisse se manifeste certes principalement par des prises de position, écrites ou orales, au sein des Conseils d'administration du FMI et de la BM, mais on constate toutefois combien le travail "en amont" auprès de l'administration des deux institutions peut être précieux. Les cas d'étude révèlent que la Suisse est entendue lorsqu'elle agit pendant les périodes de gestation des politiques adoptées et mises en œuvre dans le cadre des IBW. Par contre, lorsque la dynamique décisionnelle s'enclenche, le poids de la Suisse se réduit. Nos cas d'étude confirment que la Suisse défend souvent des positions proches de celles d'autres membres des Conseils mais par contre en relativisent l'impact concret. Dernier volet de ce chapitre, le cadre institutionnel des IBW offre de nombreuses opportunités à la Suisse. Le mode consensuel des prises de décision garantit une écoute, mais requiert pour être entendu une capacité de mobilisation d'autres acteurs. La possibilité de travailler en étroite collaboration avec les administrations des IBW est un atout précieux dans de tels efforts de mobilisation, sans toutefois nier l'importance des considérations de *Real Politik*. Enfin, nous soulignons l'aspect crucial pour l'influence exercée par la Suisse au sein des IBW de la participation aux Conseils d'administration. La perte de ces sièges permanents serait donc un défi important pour la Suisse mais ne serait pas nécessairement une catastrophe. D'une part on peut envisager des alternatives crédibles et intéressantes à la perte pure et simple des deux sièges permanents et d'autre part la Suisse a montré qu'elle sait se donner les moyens de donner l'exemple par des actions unilatérales ou bilatérales phares, actions qu'elle pourrait d'une certaine manière ensuite "créditer" au niveau multilatéral et en quelque sorte pallier à la perte d'influence qu'elle subirait avec la perte des sièges permanents.

Conclusion

Notre analyse de la politique de la Suisse dans les IBW (FMI et BM) a débuté par l'examen de *la répartition des compétences et de la qualité de la coordination existant au sein de l'appareil étatique*. En sus des deux principaux protagonistes de chacun des deux domaines (l'AFF et la BNS pour le FMI, le SECO et la DDC pour la BM), cette analyse a également couvert des acteurs moins centraux (DPV pour les deux domaines, DDC et SECO dans le domaine FMI, OFEFP et AFF dans le domaine BM). Tant notre description (de l'évolution) du partage des compétences et des pratiques de coordination que l'évaluation qui en est faite de la part des personnes interrogées dans notre enquête soulignent l'asymétrie existant en la matière entre la sphère FMI et la sphère BM. Dans le premier cas, les compétences et les tâches de coordination ont été clairement, bien que sommairement, définies dès l'adhésion de la Suisse aux IBW. Encore en vigueur aujourd'hui, cet arrangement institutionnel est jugé satisfaisant par les acteurs directement et indirectement concernés. La relative simplicité de la matière à répartir ainsi que l'entente existant entre l'AFF et la BNS semblent avoir contribué à ce résultat positif. La situation est nettement plus problématique dans le domaine du groupe de la BM. Non seulement la délimitation des compétences et la coordination n'ont pas fait l'objet d'une définition en 1992, mais elles ont ensuite donné lieu à des exercices récurrents et laborieux de clarification. Il a fallu attendre les projets NOVE et NOVE DUE pour pouvoir s'entendre sur une réglementation détaillée. Ce besoin de codification détaillée s'explique par la grande diversité et complexité des dossiers BM, mais aussi par les divergences doctrinales et les luttes de pouvoir existant entre le SECO et la DDC. Malgré le fait que la répartition des compétences est plus élaborée dans le domaine BM que dans le domaine FMI, nos interlocuteurs considèrent que 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 IBW. Ce conflit oppose un groupe d'acteurs dit "libéral" (BNS, SECO, AFF, ASB, Economiesuisse, PRD) à un groupe dit "tiers-mondiste" (DDC, DdB, CdT, PS, Verts). Ces deux groupes ne se différencient pas seulement du point de vue de leurs sensibilités politiques, mais également du point de vue de leur évaluation de la qualité de l'arrangement institutionnel suisse relatif aux IBW. Le groupe "libéral" est relativement satisfait de cet arrangement, tandis que le groupe "tiers-mondiste" le critique unanimement.

Pour permettre de surmonter une fois pour toutes les conflits de compétences existant entre la SECO et la DDC, mais aussi pour combler le vide juridique existant dans les domaines – de plus en plus nombreux – relevant à la fois du FMI et de la BM, l'idée d'un Bureau interdépartemental Bretton Woods a été avancée. A court terme, la valeur ajoutée d'un tel Bureau n'est pas prouvée (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). A plus long terme, on peut néanmoins imaginer que la coexistence dans un cadre

institutionnel commun serait propice à une amélioration des relations – et de la coordination – entre le SECO et la DDC, voire contribuerait à l'affirmation d'une certaine "identité commune". L'exemple du Bureau de l'intégration DFAE/DFE en matière de politique européenne apporte un certain crédit à ce scénario.

L'analyse de la *place et du poids des acteurs non étatiques* montre que ces derniers ne sont, certes, pas exclus des affaires FMI et BM, mais y jouent un rôle très secondaire, pour ne pas dire marginal. L'administration écoute, mais n'entend pas. Tel pourrait être le résumé des avis exprimés par les acteurs non étatiques Avec des nuances: l'influence exercée par les organisations tiers-mondistes demeure très inférieure à leur activisme dans le domaine; inversement, les milieux proches de l'économie sont peu actifs, mais semblent bénéficier de relais solides dans l'administration; finalement, les représentants des partis politiques s'avouent dépassés, ou impuissants. D'un côté, ce constat n'est pas tellement surprenant et, vraisemblablement, pas très différent de celui prévalant dans d'autres domaines de la politique extérieure de la Suisse. Dans cette perspective, la faible intégration des acteurs non étatiques peut être expliquée par trois principaux types de facteurs: les caractéristiques intrinsèques de l'objet étudié et notamment l'importance du niveau international, qui réduit inévitablement le poids des acteurs internes non étatiques; le désintérêt de ces acteurs pour ces questions et leur tendance à s'en remettre à l'administration; leur incapacité à se faire entendre, qui serait à son tour imputable, comme dans le cas des partis politiques, à leur faiblesse structurelle (manque d'expertise technique, surcharge des parlementaires, etc.). D'un autre côté, il nous semble que la discrétion des acteurs internes non étatiques n'a pas seulement à voir avec les points évoqués ci-dessus, mais aussi avec un certain manque de transparence de la part de l'administration, sinon d'un manque d'ouverture aux demandes adressées par les acteurs non étatiques

Notre évaluation de *l'influence exercée par la Suisse au sein des IBW* souligne, sur la base de notre enquête générale, en premier lieu que l'activité de la Suisse se concentre sur des prises de position écrites ou orales au sein des Conseils d'administration du FMI et de la BM. La Suisse travaille toutefois également "en amont" des Conseils en développant des relations de travail privilégiées avec l'administration des deux institutions. Plus récemment, probablement suite aux conclusions d'un récent rapport interdépartemental, un autre travail en amont s'est également développé, celui des contacts bilatéraux entre capitales avec des pays importants, en particulier ceux du G-7. Notons également l'utilisation fréquente d'actions "concertées", c'est-à-dire des situations dans lesquelles la Suisse cherche à 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 qui ne font pas partie du groupe de vote. Les deux exemples le plus souvent mentionnés sont la participation de la Suisse au groupe dit du G-4 (Pays-Bas, Belgique, Suisse et Suède) ou l'appartenance à la mouvance des "like-minded" (G-4 plus Royaume-Uni). Les activités suisses peuvent également faire l'objet d'une coordination avec un seul pays, notamment au sein du groupe de vote, mais moins fréquemment qu'au niveau

minilatéral. Selon nos interlocuteurs la Suisse essaie de limiter la présentation de positions "unilatérales", c'est-à-dire sans concertation préalable d'autres membres, même si de telles positions ne sont pas rares.

Notre rapport se penche ensuite sur l'efficacité de l'activité de la Suisse en combinant une évaluation globale sur la base de notre enquête et évaluation spécifique sur la base de trois cas d'étude sur des thèmes importants -- à savoir les travaux sur la question de la participation du secteur privé (PSI) à la résolution des crises financières, les négociations sur la 13^{ème} reconstitution des ressources de l'AID, et l'initiative pour l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (HIPC). L'évaluation globale laisse apparaître en premier lieu que nos interlocuteurs estiment dans l'ensemble que sur les thèmes les plus importants la Suisse a connu plus de succès que de manque de succès, avec toutefois des variations entre des succès francs (HIPC, questions de gouvernance) et des situations plus mitigées (PSI, AID). Pour les personnes interrogées, le succès repose généralement sur des prises de positions claires et crédibles et qui arrivent tôt dans le processus, sur l'expérience acquise, et sur la capacité à nouer des alliances. De tels facteurs ne sont toutefois pas suffisants si la Suisse défend des positions différentes de celles des grandes puissances.

Nos analyses de cas d'étude spécifiques permettent à la fois d'affiner et de nuancer ce bilan global. L'activité de la Suisse se manifeste certes principalement par des prises de position, écrites ou orales, au sein des Conseils d'administration du FMI et de la BM. L'obtention d'un siège permanent a permis à la Suisse de démontrer sa capacité à présenter des positions claires et crédibles et de leur garantir une écoute auprès des puissances et du staff des IBW, notamment à ses échelons les plus élevés. La perte de ces sièges permanents serait donc un défi important pour la Suisse mais ne serait pas nécessairement une catastrophe. Nos cas d'étude démontrent d'une part que la Suisse sait se donner les moyens de donner l'exemple par des actions unilatérales ou bilatérales phares, actions qu'elle peut d'une certaine manière ensuite "créditer" au niveau multilatéral et en quelque sorte pallier à la perte d'influence qu'elle subirait avec la perte des sièges permanents. D'autre part, nos cas d'étude montrent combien la Suisse peut gagner à un travail "en amont" auprès de l'administration des deux institutions. Certes, ce travail est d'autant plus efficace qu'il est complémentaire à l'action au sein des Conseils, mais il est, dans tous les cas de figure, la clé à une influence de fond sur les questions traitées au sein des institutions de Bretton Woods. Enfin, comme nous le discutons en dernière partie du chapitre sur l'influence, on peut raisonnablement envisager des alternatives crédibles et intéressantes à la perte pure et simple des deux sièges permanents. Ceci nécessite toutefois une réflexion approfondie sur l'utilisation des principes de rotation ou de séparation des sièges à la BM et au FMI.

De manière plus générale, notre rapport met en lumière les limites de l'influence d'un pays de la taille de la Suisse. En ayant accès aux organes directeurs des IBW, la Suisse a la garantie d'être écoutée mais pas celle d'être entendue, et ceci même si les décisions suivent le plus souvent un mode consensuel. Nos cas d'études révèlent que la Suisse est entendue lorsqu'elle agit de manière proactive pendant les périodes de gestation des politiques adoptées et mises

en œuvre dans le cadre des IBW. Par contre, lorsque la dynamique décisionnelle s'enclenche, le poids de la Suisse se réduit, et ce malgré une grande flexibilité dans la recherche d'alliances formelles ou informelles.

Annexe A1 : Acronymes

AFF	Administration fédérale des finances [EFV]
AGE	Accords généraux d'emprunts (GAB)
AID	Association internationale de développement (IDA)
AID13	13 ^e reconstitution des ressources de l'AID (IDA 13)
AIDS	Acquired immunodeficiency syndrome (SIDA)
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA)
ASB	Association suisse des banquiers [SBVg]
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (IBRD)
BM	Banque mondiale
BNS	Banque nationale suisse [SNB]
BRD(s)	Banque(s) régionale(s) de développement (RDB)
BRI	Banque des règlements internationaux (BIS)
BUCOs	Bureaux de coordination
Bureau BM	Bureau du directeur exécutif (suisse) auprès de la BM
Bureau FMI	Bureau du directeur exécutif (suisse) auprès du FMI
CAC	Clauses d'action collective
CAS	Country Assistance Strategy (SAP)
CCL	Contingent Credit Line (LCP)
CDF	Comprehensive Development Framework (CDI)
CDI	Cadre de développement intégré (CDF)
CdT	Communauté de travail des œuvres d'entraide
CICDA	Comité interdépartemental pour la coopération au développement et l'aide humanitaire [IKEH]*
CIDCI	Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux [IKEZ]
CMFI	Comité monétaire et financier international (IMFC)
COPOL	Comité des politiques
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment (EIPP)
DDA	Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire [DEH]*
DdB	Déclaration de Berne [EvB]
DDC	Direction du développement et de la coopération [DEZA]
DE	Directeur exécutif [ED]
DEO	Département de l'évaluation des opérations (OED)
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication [UVEK]
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères [EDA]
DFE	Département fédéral de l'économie [EVD]
DFF	Département fédéral des finances [EFD]
DFJP	Département fédéral de justice et police [EJPD]
DMG	Décote pour mauvaise gouvernance (WGD)
DP	Direction politique du DFAE [PD]
DP V	Division politique V [PA V]
DRSP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (PRSP)
DTS	Droit de tirage spécial (SDR)
EcoCH	Economiesuisse
EIPP	Evaluation institutionnelle et politique par pays (CPIA)
(E)SAF	(Extended) Structural Adjustment Facility (FAS(R))

EU	European Union (UE)
FAS(R)	Facilité d'ajustement structurel (renforcée) ((E)SAF)
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FMI	Fonds monétaire international (IMF)
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (PRGF)
FRS	Facilité de réserve supplémentaire (SRF)
FRS	Francs suisses
FSAP	Financial Sector Assessment Program (PESF)
G-4	Groupe des Quatre
G-7	Groupe des Sept
G-10	Groupe des Dix
GAB	General Agreements to Borrow (AGE)
GDP	Gross Domestic Product (PIB)
GEF	Global Environment Facility
HIPC	Highly Indebted Poor Countries (PPTE) (ou Initiative en faveur des PPTE)
IBM	Institut de la Banque mondiale (WBI)
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (BIRD)
IBW	Institutions de Bretton Woods [BWI]
IDA	International Development Association (AID)
IFC	International Financial Corporation (SFI)
IFI(s)	Institutions financières internationales
IMFC	International Monetary and Financial Committee (CMFI)
LCP	Ligne de crédit préventive (CCL)
LOGA	Loi relative à l'organisation de l'administration
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency (AMGI)
MRDS	Mécanisme de restructuration de la dette souveraine (SDRM)
NAB	New Agreements to Borrow (NAE)
NAE	Nouveaux accords d'emprunt (NAB)
NOVE	Réforme du gouvernement et de l'administration
OED	Operations Evaluation Department (DEO)
OFAEE	Office fédéral des affaires économiques extérieures [BAWI]*
OFEPF	Office fédéral des forêts, de l'environnement et du paysage [BUWAL]
OLOGA	Ordonnance relative à l'organisation de l'administration
OMC	Organisation mondiale du commerce (WTO)
ONG	Organisation non gouvernemental
ONU	Organisation des Nations unies
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration [PVK]
Org DFAE	Ordonnance sur l'organisation du Département des affaires étrangères
Org DFF	Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances
PDC	Parti démocrate-chrétien [CVP]
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier (FSAP)
PIB	Produit intérieur brut (GDP)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement (UNDP)
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP)
PPTE	Pays pauvres très endettés (HIPC) (ou Initiative en faveur des PPTE)
PRD	Parti radical-démocratique [FDP]
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (FRPC)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (DRSP)
PS	Parti socialiste [SP]
PSI	Private Sector Involvement (PSP)

PSP	Participation du secteur privé
RDB(s)	Regional Development Bank(s) (BRD(s))
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SAP	Stratégie d'aide-pays (CAS)
SDR	Special Drawing Right (DTS)
SDRM	Sovereign Debt Restructuring Mechanism (MRDS)
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SFI	Société financière internationale (IFC)
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise (AIDS)
SRF	Supplementary Reserve Facility (FRS)
UDC	Union démocratique du centre [SVP]
UE	Union européenne (EU)
UNDP	United Nations Development Program (PNUD)
UNEP	United Nations Environment Program (PNUE)
US\$	Dollar des Etats-Unis
VAN	Valeur actualisée nette
Verts	Parti écologiste suisse [Grüne]
VIH/SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine/Syndrome immunodéficitaire acquis
WBI	World Bank Institute (IBM)
WGD	Weak Governance Discount (DMG)

Légende :

- * Ne correspond plus à la dénomination actuelle
- [] Acronyme équivalent en allemand
- () Acronyme équivalent en français / anglais

Annexe A2: Quelques faits sélectifs sur les IBW

1. Groupe de la Banque Mondiale

Le Groupe de la Banque mondiale compte cinq institutions spécialisées dans divers aspects du développement. D'abord, l'Association internationale de développement (AID) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) accordent des prêts et une aide au développement aux pays à revenu intermédiaire et aux pays pauvres ayant une bonne cote de crédit. Le Groupe comprend également trois autres institutions avec des mandats plus spécifiques: la Société financière internationale (SFI) a vocation à promouvoir l'investissement privé étranger et intérieur dans les pays membres en développement; l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) a pour mandat de promouvoir l'investissement étranger direct en offrant des garanties aux investisseurs et aux prêteurs, et de fournir des compétences et des ressources pour aider les économies émergentes à attirer et retenir les investisseurs; et enfin le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) facilite le règlement, par voie de conciliation ou d'arbitrage, des différends qui peuvent intervenir entre les investisseurs étrangers et les pays d'accueil.

2. Organes directeurs des IBW

2.1 Conseils des gouverneurs du FMI et de la BM

Les Conseils des gouverneurs sont théoriquement les instances suprêmes de décision des deux institutions. Ils se réunissent conjointement une fois par an en séance plénière lors de l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale. Les Conseils sont chargés, entre autres missions, de fixer les grandes orientations de l'action de la Banque, d'approuver les demandes d'adhésion ou de suspension des pays membres, d'arrêter le montant des augmentations du capital autorisé, et d'approuver les budgets et les états financiers.

Chaque pays membre a son représentant (le plus souvent le ministre des Finances ou directeur de la Banque centrale, comme pour la BIRD). Chaque gouverneur dispose de 250 voix, auxquelles s'ajoute 1 voix par tranche de capital détenu, celui-ci étant proportionnel au niveau économique du pays. Les Gouverneurs délèguent l'essentiel de leurs pouvoirs de gouverneurs au Conseil des administrateurs.

2.2 Comité du développement et Comité monétaire et financier international

Le Comité du développement conjoint de la Banque mondiale et du FMI et le Comité monétaire et financier international du FMI se réunissent deux fois par an. Composés de 24 membres au niveau ministériel, les Comités formulent des avis et font rapport au Conseil des gouverneurs. Le Comité du développement examine la politique de développement et les ressources financières requises pour promouvoir l'essor économique des pays en développement. Le Comité monétaire et financier international surveille la gestion et le fonctionnement du système monétaire international.

2.3 Conseils d'administration du FMI et de la BM

En réalité, les instances les plus importantes des deux institutions sont les Conseils d'administration. En effet, chaque Conseil des gouverneurs délègue la plupart de ses pouvoirs au Conseil d'administration respectif, dont les 24 participants représentant les 184 pays membres siègent en permanence à Washington. Les Conseils d'administration sont responsables de la conduite des affaires courantes des deux institutions, approuvent les prêts et politiques, contrôlent les opérations. Ils se réunissent aussi fréquemment que l'exige la conduite des affaires des institutions.

Chaque Conseil d'administration est présidé (sans droit de vote, sauf en cas de partage) par un Directeur général, élu pour cinq ans. Chef du personnel du FMI, il est investi d'un rôle diplomatique essentiel, organise la mise en œuvre des décisions et oriente la politique de l'institution. Horst Köhler a succédé en juin 2000 à Michel Camdessus qui fût pendant 13 ans le Directeur Général du FMI. Quant à la Banque mondiale, le poste est occupé par James Wolfensohn depuis juin 1995.

Cinq des 24 administrateurs sont désignés par les cinq Etats membres (Allemagne, Etats-Unis, France, Japon et Royaume-Uni) qui détiennent le plus grand nombre de parts du capital. Les 19 autres administrateurs sont élus par les autres Etats membres, répartis en groupes à l'occasion d'élections qui ont lieu tous les deux ans. Certains groupes ne comptent qu'un seul pays : c'est le cas de l'Arabie saoudite, de la Chine et de la Fédération de Russie.

Annexe A3 (I) : Questionnaire général

Questionnaire relatif à la participation de la Suisse dans les institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale)

Introduction

Cet entretien porte sur la position de la Suisse dans les institutions de Bretton Woods (FMI et BM). Il s'inscrit dans le cadre d'un mandat qui nous a été octroyé par l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA), pour le compte des Commissions de gestion des Chambres fédérales.

Notre entretien comporte cinq parties. La première partie s'intéresse aux objectifs poursuivis par la Suisse dans les institutions de Bretton Woods. La seconde partie porte sur le réseau des acteurs – internes et externes à l'administration – responsable de l'élaboration et la mise en œuvre de la politiques suisse dans les institutions de Bretton Woods. Dans la troisième partie, nous abordons des questions relatives au partage de compétences et à la coordination au sein de l'administration, ainsi qu'aux arènes et instruments d'influence à disposition de l'administration (pour les acteurs externes à l'administration, les questions sur la coordination sont remplacées par des questions sur les canaux d'intervention et d'influence sur l'administration). La quatrième partie traite des grands thèmes couverts par le FMI et la BM et de l'influence exercée à cet égard par la Suisse. Enfin, la dernière partie porte sur l'intérêt et l'utilité générale de la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Les questions y relatives ont été préparées par l'OPCA. La durée totale de l'entretien est d'environ 1h30.

Nous partons de l'idée que vous vous exprimez au nom du service XXX ou du parti YYY ou de l'organisation ZZZ. Vos réponses seront traitées de manière confidentielle et ne feront pas l'objet de citations individuelles.

1. Objectifs

Sur la base des documents officiels, nous avons identifié trois grands objectifs poursuivis par la Suisse au travers de sa participation aux institutions de Bretton Woods, FMI d'une part, et BM de l'autre.

Q1.1 Pouvez-vous nous dire, pour chacune des institutions, quel est l'objectif le plus important pour la Suisse?

Q1.2 Et quel est l'objectif le moins important?

FMI

1. Contribuer à la mise en place de conditions propices à l'économie de marché
2. Œuvrer à la stabilisation macroéconomique
3. Veiller au respect des dimensions sociales et environnementales dans les programmes du FMI

Banque mondiale

1. Contribuer à la mise en place de conditions propices à l'économie de marché
2. Mettre l'accent sur les dimensions sociales du développement (lutte contre la pauvreté, promotion des droits de l'homme, égalité des sexes, etc.)
3. Renforcer la prise en compte des aspects environnementaux dans les programmes de la BM

2. Collaboration

Nous avons essayé d'établir la liste des acteurs **internes** – services de l'administration fédérale, partis politiques, associations, etc. – qui interviennent dans le cadre de la participation de la Suisse dans les institutions de Bretton Woods.

Q2.1 A partir de cette liste, pouvez-vous me dire avec quels acteurs vous **collaborez très étroitement** dans le cadre du **FMI**, d'une part (Q2.1a), et dans le cadre de la **BM**, de l'autre (Q2.1b)?

*[Montrer la liste 1 des acteurs, faire parcourir la liste et noter les réponses pour **chacune** des deux institutions. Précisions:*

- Par collaboration très étroite, nous entendons des contacts fréquents ; il n'est pas nécessaire d'avoir les mêmes opinions que l'acteur avec lequel on collabore

- sections dans leur ensemble, divisions en tant que représentant le personnel supérieur aux sections]

Q2.2 A partir de cette même liste, pourriez-vous me dire quels sont à votre avis les trois acteurs les plus **importants** pour la politique suisse au FMI, d'un côté (Q2.2a), et à la BM, de l'autre (Q2.2b)?

*[Montrer la liste 1 des acteurs, faire parcourir la liste et noter les réponses pour **chacune** des deux institutions]*

Q2.2a1 Pour le FMI, parmi les trois acteurs que vous avez cités, lequel est le plus important?

Q2.2a2 Et quel est le deuxième plus important?

Q2.2b1 Pour la BM, parmi les trois acteurs que vous avez cités, lequel est le plus important?

Q2.2b2 Et quel est le deuxième plus important?

Q2.3a Toujours à partir de cette même liste, pouvez-vous encore me dire avec quels acteurs votre organisation/service a en général de grandes **convergences** de vue, respectivement de grandes **divergences** de vue, dans le cadre de la politique de la Suisse au **FMI** (ceci indépendamment du fait que vous collaboriez ou non avec ces acteurs)? Il s'agit d'une estimation globale, une sorte de "moyenne" de convergence.

[Montrer la liste 1 des acteurs, faire parcourir la liste et noter les réponses pour les divergences (-1) et les convergences (1); si ni l'un ni l'autre, coder 0]

[Relancer sur réponses « divergentes » : sur quels thèmes, pourquoi ?]

Q2.3b Et pouvez-vous finalement me dire avec quels acteurs votre organisation/service a en général de grandes **convergences** de vue, respectivement de grandes **divergences** de vue, dans le cadre de la politique de la Suisse à la **BM**?

[Montrer la liste 1 des acteurs, faire parcourir la liste et noter les réponses pour les divergences (-1) et les convergences (1); si ni l'un ni l'autre, coder 0]

[Relancer sur réponses « divergentes » : sur quels thèmes, pourquoi ?]

3. Partage des compétences, coordination et instruments

3.1 Partage des compétences

Q3.1.1 Les textes légaux relatifs à la participation de la Suisse aux institutions de BW prévoient une répartition des compétences entre 4 services de l'administration fédérale (Le DFAE au titre de sa mission de cohérence de la politique extérieure de la Suisse, SECO/DDC pour la BM, AFF pour le FMI), plus la BNS pour le FMI.

Que pensez-vous globalement de cette répartition des compétences? Vous paraît-elle :

1. Très satisfaisante
2. Assez satisfaisante
3. Peu satisfaisante
4. Très peu satisfaisante

Si pas 1: Q3.1.1b. Quels sont les problèmes? Exemples? Et comment devrait-on selon vous y remédier?

Q3.1.2 Dans le domaine de la participation de la Suisse au **FMI**, les compétences sont partagées entre l'AFF et la BNS. Le pilotage (Federführung) incombe en règle générale à l'AFF, sauf dans les affaires techniques ou relevant de la politique monétaire ou de l'or. Que pensez-vous de cette répartition des compétences? Est-elle :

1. Très satisfaisante
2. Assez satisfaisante
3. Peu satisfaisante
4. Très peu satisfaisante

Si pas 1: Q3.1.2b Quels sont les problèmes? Exemples? Et comment devrait-on selon vous y remédier?

Q3.1.3 Dans le domaine de la participation de la Suisse à la **BM**, les compétences sont partagées entre la DDC et le SECO. Depuis fin 1997 (projet NOVE), le pilotage (Federführung) incombe en règle générale au SECO, sauf dans les domaines liés aux dimensions sociales du développement (pauvreté, sécurité alimentaire, santé, éducation, projets de développement). Que pensez-vous de cette répartition des compétences? Est-elle :

1. Très satisfaisante
2. Assez satisfaisante
3. Peu satisfaisante
4. Très peu satisfaisante

Si pas 1: Q3.1.3b Quels sont les problèmes? Exemples? Et comment devrait-on selon vous y remédier?

3.2 Coordination (questions à poser seulement aux représentants de l'administration)

Q3.2.1 Le **DFAE** est chargée de la cohérence de la politique extérieure de la Suisse. Comment évaluez-vous le rôle assumé par le DFAE (et plus particulièrement la Division politique V, Affaires économiques et financières) dans la politique suisse à l'égard des institutions de Bretton Woods? Vous diriez que ce rôle de coordination est assumé de manière:

1. Très satisfaisante
2. Assez satisfaisante
3. Peu satisfaisante
4. Très peu satisfaisante

Si pas 1: Q3.2.1b Quels sont les problèmes? Exemples? Et comment devrait-on y remédier?

FMI

Q3.2.2 Pour ce qui est plus spécifiquement du **FMI**, comment évaluez-vous la coordination entre **l'AFF et la BNS**? Vous diriez qu'elle fonctionne de manière:

1. Très satisfaisante
2. Assez satisfaisante
3. Peu satisfaisante
4. Très peu satisfaisante

Si pas 1: Q3.2.2b Quels sont les problèmes? Exemples? Et comment devrait-on y remédier?

Instances de coordination FMI

Q3.2.3 Comment jugez-vous la contribution du **Groupe de coordination interdépartemental** pour la coordination des positions sur les dossiers relatifs au FMI?

1. Importante
2. Modeste
3. Négligeable

Q2.3 4 **pour l'AFF seulement**: Les autres offices fédéraux sont informés du calendrier des sujets prévus pour discussion au sein du Conseil exécutif et peuvent ainsi se prononcer sur les "drafts inputs". Quels sont les offices qui utilisent cette possibilité, et dans quelle mesure?

Q3.2.5 Comment évaluez-vous la collaboration entre les services de l'administration fédérale à Berne (centrale) et le **Bureau exécutif** FMI à Washington (antenne)?

1. Très satisfaisante
2. Assez satisfaisante
3. Peu satisfaisante
4. Très peu satisfaisante

Si pas 1: Q3.2.5b Quels sont les problèmes? Exemples? Et comment devrait-on y remédier?

BM

Q3.2.6 Pour ce qui est plus spécifiquement de la **BM**, comment évaluez-vous la coordination entre la **DDC** et le **SECO**? Vous diriez qu'elle fonctionne de manière:

1. Très satisfaisante
2. Assez satisfaisante
3. Peu satisfaisante
4. Très peu satisfaisante

Si pas 1: Q3.2.6b Quels sont les problèmes? Exemples? Et comment devrait-on y remédier?

Instances de coordination BM

Q3.2.7 Comment jugez-vous la contribution du **Comité interdépartemental de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (CICDA)** pour la coordination des positions sur les dossiers relatifs à la BM?

1. Importante
2. Modeste
3. Négligeable

Q3.2.8 Comment jugez-vous la contribution du **Comité de pilotage SECO/DDC** pour la coordination des positions sur les dossiers relatifs à la BM?

1. Importante
2. Modeste
3. Négligeable

Q3.2.9 **pour le SECO et la DDC seulement**: Les autres offices fédéraux sont informés du calendrier des sujets prévus pour discussion au sein du Conseil exécutif et peuvent ainsi se prononcer sur les "drafts inputs". Quels sont les offices qui utilisent cette possibilité, et dans quelle mesure?

Q3.2.10 Comment évaluez-vous la collaboration entre les services de l'administration fédérale à Berne (centrale) et le **Bureau exécutif BM** à Washington (antenne)?

1. Très satisfaisante
2. Assez satisfaisante
3. Peu satisfaisante
4. Très peu satisfaisante

Si pas 1: Q3.2.10b Quels sont les problèmes? Exemples? Et comment devrait-on y remédier?

FMI/BM

Q3.2.11 Les procédures usuelles de coordination au sein de l'administration (consultation des offices, procédure de co-rapport, Conférences des Secrétaires généraux, discussions stratégiques entre Directeurs d'offices) fournissent-elles une contribution substantielle pour la coordination des positions au sein de l'administration sur les dossiers relatifs au FMI/BM ?

1. Oui
2. Non

Q3.2.11b Si Oui, quelles procédures fournissent une contribution substantielle pour la coordination?

1. Consultation des offices
2. Procédure de co-rapport
3. Conférence des Secrétaires généraux
4. Discussions stratégiques entre Directeurs d'offices
5. Autre procédure. Laquelle ?

Q3.2.12 On assiste depuis quelques années à un rapprochement des dossiers couverts par le FMI et par la BM, par exemple dans le domaine de l'allégement de la dette et de la réduction de la pauvreté. Quelles sont les conséquences de cette évolution pour la conduite de la coordination au sein de l'administration?

3.3 Arènes et instruments (questions à poser seulement aux services de l'administration)

Nous avons préparé une liste des **arènes/canaux** à disposition de la Suisse pour exercer son influence dans le cadre de sa participation aux institutions de Bretton Woods.

Q3.3.1 Dans le cadre du **FMI**, quels sont les trois canaux d'influencer **les plus utilisés** par la Suisse à votre connaissance? Et quels sont à votre avis les trois canaux d'influence **les plus importants**, c'est-à-dire ceux qui ont le plus d'effets sur les décisions?

Liste 2 arènes/canaux

Q3.3.2 Dans le cadre de la **BM**, quels sont les trois canaux d'influence **les plus utilisés** à votre connaissance par la Suisse? Et quels sont à votre avis les trois canaux d'influence **les plus importants**?

Liste 2 Arènes/Canaux

Nous avons préparé une liste des **instruments** à disposition de la Suisse pour exercer son influence dans le cadre de sa participation aux institutions de Bretton Woods.

Q3.3.3 Dans le cadre du **FMI**, quels sont les trois instruments **les plus utilisés** par la Suisse à votre connaissance? Et quels sont à votre avis les trois instruments **les plus importants**?

Liste 3 instruments

Q3.3.4 Dans le cadre de la **BM**, quels sont les trois instruments les plus utilisés à votre connaissance? Et quels sont à votre avis les trois instruments les plus importants?

Liste 3 instruments

Q3.3.5 Dans quelle mesure la Suisse recourt-elle aux approches suivantes (très souvent, assez souvent, assez rarement, très rarement)

	Très souvent	Assez souvent	Assez rarement	Très rarement
1. approche unilatérale				
2. approche bilatérale avec un pays du groupe de vote				
3. approche bilatérale avec un autre pays (ex: like-minded)				
4. approche pluri/minilatérale avec des pays du groupe de vote				
5. approche pluri/minilatérale avec d'autres pays (ex: like-minded)				

3.4 Canaux d'intervention pour acteurs non-étatiques (questions à poser seulement aux acteurs hors de l'administration)

Q3.4.1 De manière générale, parvenez-vous à faire entendre votre point de vue par l'administration sur les sujets touchant au **FMI**?

1. Très bien
2. Assez bien
3. Assez mal
4. Très mal
5. Ne cherche pas à faire entendre son point de vue

Q3.4.2 De manière générale, arrivez-vous à faire entendre votre point de vue par l'administration sur les sujets touchant à la **BM**?

1. Très bien
2. Assez bien
3. Assez mal
4. Très mal
5. Ne cherche pas à faire entendre son point de vue

Q3.4.3 Nous avons préparé une liste des canaux d'intervention (formels et informels) que votre organisation/parti pourrait utiliser pour faire entendre son point de vue sur les sujets touchant au FMI et à la BM. Pouvez-vous me dire quels canaux vous utilisez pour faire valoir votre point de vue? Veuillez répondre séparément pour du FMI, d'une part, et pour la BM, d'autre part, en qualifiant vos réponses : souvent (2), parfois (1), jamais (0).

	FMI (Q3.4.3a)	BM (Q3.4.3b)
1. Commissions de politique extérieure des Chambres fédérales		
2. Commission consultative pour la politique économique extérieure		
3. Commission consultative de la coopération internationale au développement (Commission Ming)		
4. Sous-commission "Institutions de Bretton Woods" (Commission Leisinger)		
5. Contacts informels avec des hauts fonctionnaires et/ou le Conseil fédéral (téléphone, fax, lettre, entretien, etc.)		
6. Campagne dans les médias		
7. Autre canal/moyen, lequel?		

Q3.4.4 Avez-vous participé à l'élaboration de la position suisse dans les trois dossiers suivants? (*oui=1; non=0*)

1. HIPC (Highly indebted poor countries)
2. PSI (Private sector involvement)
3. IDA

Q3.4.5 Dans ces trois dossiers, êtes-vous parvenus à faire entendre votre point de vue par l'administration?
(*oui=1; non=0; n'a pas cherché à faire entendre son point de vue=2*)?

1. HIPC (Highly indebted poor countries)
2. PSI (Private sector involvement)
3. IDA

4. Influence / thèmes

Nous avons préparé une liste des principaux thèmes/objets traités au cours des cinq dernières années dans le cadre du FMI et de la BM et sur lesquels la Suisse s'est engagée.

Q4.1a S'agissant tout d'abord du FMI, quels sont à votre avis les trois thèmes les plus importants dans cette liste pour la Suisse?

[Montrer liste 4 des thèmes FMI]

Q4.1a1 Quel est le thème le plus important?

Q4.1a2 Et le deuxième?

Q4.1b S'agissant maintenant de la BM, quels sont à votre avis les trois thèmes les plus importants dans cette liste pour la Suisse ?

[Montrer liste 5 des thèmes BM]

Q4.1b1 Quel est le thème le plus important?

Q4.1b2 Et le deuxième?

Q4.2 (seulement pour les services de l'administration)

A partir de ces deux listes, pouvez-vous identifier les thèmes sur lesquels la Suisse a eu à votre avis du succès dans son influence, et les thèmes sur lesquels elle a eu moins de succès?

[Montrer la liste 4 des thèmes FMI ET la liste 5 des thèmes BM, et noter les cas de succès et d'insuccès]

Q4.2a Pour les thèmes où la Suisse a eu du succès, quelles sont à votre avis les trois principales raisons de ce succès (**en ordre d'importance: première raison, deuxième raison, troisième raison**)?

1. elle défendait les mêmes positions que les grandes puissances
2. elle a pu occuper tôt le terrain
3. elle a une longue expérience en la matière
4. elle a pu faire alliance
5. elle a pu activer son groupe de vote
6. elle a pu jouer un rôle d'arbitre
7. elle a bénéficié de la clarté et de la crédibilité de sa position

Q4.2b Pour les thèmes où la Suisse a eu moins de succès, quelles sont à votre avis les trois principales raisons de l'insuccès (**en ordre d'importance: 1e raison, 2e raison, 3e raison**)?

1. elle défendait une position isolée par rapport aux grandes puissances
2. elle a été prise de court
3. elle a peu d'expérience en la matière
4. elle n'a pas pu faire d'alliances
5. elle n'a pas pu s'appuyer sur son groupe de vote
6. elle a connu des problèmes de coordination internes
7. elle a souffert du manque de personnel à Washington
8. elle a souffert du manque de personnel à Berne

5. Utilité de la participation aux institutions de Bretton Woods

Les dernières questions ont été préparées par l'Organe parlementaire de contrôle de l'administratin (OPCA). Ces questions portent sur l'utilité de la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Nous ferons un procès-verbal de vos réponses et le transmettrons à l'OPCA. Il se peut que ce dernier vous recontacte ultérieurement en cas de besoin de clarification.

Q5.1a Pouvez-vous nous présenter brièvement les avantages que tire, selon vous, la Suisse de son statut de pays membre des institutions de Bretton Woods ?

Q5.1b Qui tire parti de ce statut de pays membre de la Suisse ? (Par exemple: sur le plan national, les offices fédéraux, le secteur privé de l'économie, des ONG, autres; sur le plan international, les pays en voie de développement, les pays du groupe de vote, autres)

Q5.2a Le tableau ci-dessous contient certains énoncés sur lesquels le Conseil fédéral s'est appuyé il y a 10 ans pour motiver l'intérêt de la Suisse à adhérer aux institutions de Bretton Woods. Indiquez pour chacun de ces énoncés si le statut de membre a effectivement procuré des avantages à la Suisse.

Q5.2b Parmi ces énoncés, lequel a procuré le plus grand avantage à la Suisse ? Prière de motiver votre choix (un ou deux énoncés) ! (Demander ensuite si cet avantage peut être illustré au travers d'exemples ou de données concrètes/objectives.)

	2a)			2b)
	correct			principal avantage
	oui	non	ne sait pas	
Le statut de membre des institutions de Bretton Woods a des répercussions positives sur la réputation de la Suisse dans le monde.	?	?	?	?
Grâce à son statut de membre des institutions de Bretton Woods, la Suisse augmente sa contribution à un développement mondial solidaire.	?	?	?	?
Grâce au statut de membre des institutions de Bretton Woods, les conditions-cadres sont améliorées pour les exportations suisses, par ex. pour ce qui a trait à la stabilité et à la solvabilité des pays clients de la Suisse.	?	?	?	?
La Suisse se sert d'informations importantes du FMI (les consultations au titre de l'article IV par ex.) comme base essentielle pour des décisions économiques et monétaires (sur le plan national).	?	?	?	?
La Suisse se sert d'informations du FMI sur les pays (les consultations au titre de l'article IV par ex.) comme base essentielle pour des décisions relatives à l'économie extérieure et à la politique de développement (sur le plan international).	?	?	?	?
La Suisse étant membre des institutions de Bretton Woods, son industrie de l'exportation s'est vu octroyer, ces 10 dernières années, des mandats dans le cadre de projets de la Banque mondiale.	?	?	?	?
Autre avantage, lequel? *	?	?	?	?

* Exemples : effets de synergie concernant l'aide bilatérale de la Suisse au développement, divers (répercussions de la collaboration avec les pays du groupe de vote de la Suisse, par ex.)

Liste 1: Acteurs

	FMI			BM		
	Collab.	Imp.	Conv.	Collab.	Imp.	Conv.
<u>Conseil Fédéral</u>						
<u>Administration fédérale</u>						
<u>DFAE/EDA</u>						
<u>DDC/DEZA</u>						
Division Politique de développement et coopération multilatérale						
Section Bretton Woods						
Division Coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI						
Section CEI						
Bureaux de coordination (BUCOs)						
<u>Direction politique</u>						
Division politique V, affaires économiques et financières						
Section affaires économiques						
Section affaires financières						
<u>Représentations diplomatiques de la Suisse à l'étranger</u>						
<u>DFF/EVD</u>						
<u>SECO</u>						
Domaine Développement et transition						
Section Institutions financières multilatérales						
Section Aide à la balance des paiements et mesures de désendettement						
<u>DFP/EPD</u>						
<u>AFF/EFV</u>						
Division Questions financières internationales et politique monétaire						
Section FMI et financements internationaux						

	FMI			BM		
	Collab.	Imp.	Conv.	Collab.	Imp.	Conv.
<u>DETEC/UEVEK</u>						
<u>OFEFP/BUWAL</u>						
Division Affaires internationales						
Section Affaires globales						
<u>Banque nationale suisse</u>						
Division Affaires internationales						
Section Aide technique et recherche						
Section Institutions de Bretton Woods						
<u>Bureaux des directeurs exécutifs</u>						
Directeur exécutif FMI						
Conseillers et assistants FMI						
Directeur exécutif BM						
Conseillers et assistants BM						
<u>Parlement fédéral</u>						
Commissions de politique extérieure des Chambres fédérales						
Plénum						
<u>Partis</u>						
PDC						
PRD						
PSS						
UDC						
PES (Verts)						
<u>Commissions extra-parlementaires</u>						
Commission consultative pour la politique économique extérieure						
Commission consultative de la coopération internationale au développement (Commission Ming)						

	FMI			BM		
	Collab.	Imp.	Conv.	Collab.	Imp.	Conv.
Sous-commission "Institutions de Bretton Woods" (Commission Leisinger)						
<u>Associations, syndicats</u>						
Economiesuisse						
Association suisse des banquiers (ASB)						
Union suisse des arts et métiers (USAM)						
Union Syndicale Suisse (USS)						
Communauté de travail des œuvres d'entraide suisses						
Déclaration de Berne						
Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN)						
<u>Experts</u>						
HEI						
Gerster Consulting						
NADEL						

Liste 2: arènes/canaux d'influence

	FMI		BM	
	<i>Utilisation</i>	<i>Importance</i>	<i>Utilisation</i>	<i>Importance</i>
Conseil des gouverneurs (Board of Governors)				
Interim Committee (IMFC)				
Development Committee				
Conseil d'administration (Executive Board)				
Staff OI				
Séminaires, conférences organisés par l'OI				
Groupes de travail ad hoc				
Autres (rencontres ministérielles, Davos..)				
Autres				

Liste 3: instruments

	FMI		BM	
	<i>Utilisation</i>	<i>Importance</i>	<i>Utilisation</i>	<i>Importance</i>
1. Prises de position écrite				
2. Prises de position orales				
3. Déclarations (des gouv. lors des annual meetings) sur base écrite (speeches)				
4. Déclarations sans base écrite (interventions orales)				
5. Contributions ciblées (strings attachés aux contributions CH (dans le Trust Fund par ex.))				
6. Votes				
7. Aide technique				
8. Organisation de conférences, séminaires				
9. Etudes, rapports				

Liste 4: Thèmes/objets FMI

	Importance	Succès	Insuccès
1. Système de prévention des crises (<i>standards and codes</i> , libéralisation des mouvements de capitaux, <i>contingent credit lines</i>)			
2. Participation du secteur privé (PSI) et système multilatéral de gestion et de résolution des crises (clauses collectives (CAC) dans les emprunts obligataires, moratoire temporaire pour les pays insolvable, mécanisme de restructuration des dettes souveraines (SDRM))			
3. Augmentation des quotes-parts (réforme de la procédure et des droits de vote, attribution des "voix de base", position de la Suisse en tant que chef de groupe et implications des réformes)			
4. Consolidation des systèmes financiers (<i>Financial Sector Assessment Project</i> (FSAP), <i>Financial Action Task Force</i>)			
5. Conditionnalité des financements du Fonds (<i>New Guidelines on Conditionality</i>)			
6. Allègement de la dette multilatérale des pays fortement endettés les plus pauvres et instruments d'aide financière à ces pays (Initiative de désendettement HIPC (1996) et <i>Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)</i> , <i>enhanced HIPC initiative</i> , et <i>Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)</i>)			
7. Amélioration de la transparence du Fonds (couverture de la surveillance, systèmes de divulgation de l'information, évaluations indépendantes de l' <i>independent evaluation office</i>).			

Liste 5: Thèmes/objets Banque mondiale

	Importance	Succès	Insuccès
1. Mise au point d'un nouveau cadre général pour le développement et la lutte contre la pauvreté (Comprehensive Development Framework et Poverty Reduction Strategy Papers)			
2. Politiques sectorielles de l'eau, de l'éducation et de la santé (participation et investissement de l'Etat et du secteur privé, position sur le principe de <i>cost recovery</i> , définition des services de base)			
3. Replenishment des ressources de l'IDA (IDA-13) (niveau des contributions, politique IDA de réduction de la pauvreté, réforme du processus de négociation en vue de IDA-14)			
4. Allègement de la dette multilatérale des pays fortement endettés les plus pauvres (Initiative de désendettement HIPC (1996), <i>enhanced HIPC initiative</i>)			
5. Réformes du secteur public / Rôle de l'Etat (intervention étatique, dépenses publiques, décentralisation, corruption)			
6. Politiques en matière d' environnement (Comprehensive Environment Strategy, Forest Strategy, Ecosystem, Global Public Goods)			
7. "Gouvernance" de la Banque mondiale (<i>independent evaluation office</i> ", <i>Strategic Compact</i>).			

Annexe A3 (II) : Questionnaire spécifique

Questionnaire relatif à la participation de la Suisse dans les institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale)

Cas d'étude spécifiques

Introduction

Cet entretien porte sur la position de la Suisse dans les institutions de Bretton Woods (FMI et BM). Il s'inscrit dans le cadre d'un mandat qui nous a été octroyé par l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA), pour le compte des Commissions de gestion des Chambres fédérales.

Notre entretien vient en complément de l'entretien plus général pour lequel nous nous sommes déjà rencontrés. Il s'intéresse à la question de la participation de la Suisse à la lumière de trois thèmes/sujets spécifiques, à savoir: a) Participation du secteur privé (PSI) et système multilatéral de gestion et de résolution des crises; b) Allégement de la dette multilatérale des pays fortement endettés les plus pauvres et instruments d'aide financière à ces pays; c) *Replenishment* des ressources de l'IDA (IDA-13).

Ces trois cas nous servent à explorer de manière précise comment la Suisse met en oeuvre au niveau des institutions de BW sa politique et avec quels résultats. Nous cherchons à analyser à la fois la situation de départ puis l'évolution des discussions/négociations internationales sur chacun de ces cas, pour terminer avec des questions sur la question de la coordination au niveau national lors de l'élaboration de la position suisse. Les questions qui suivent sont des questions ouvertes, que nous poserons pour chacun des cas, ou seulement un ou deux cas en fonction de votre connaissance des dossiers. Nous estimons que chacun des cas prendra environ 30min.

Nous partons de l'idée que vous vous exprimez au nom du service XXX ou du parti YYY ou de l'organisation ZZZ. Vos réponses seront traitées de manière confidentielle et ne feront pas l'objet de citations individuelles.

1. Situation initiale / Positions de départ

Q.1.1 La Suisse était-elle active depuis le début des discussions sur ce sujet?

Q.1.2 Quelle était la position de départ de la Suisse? Que recherchait-elle?

Q.1.3 Quels autres acteurs (internationaux) principaux étaient actifs?

2. Déroulement des négociations/discussions internationales

Q.2.1 Quelles ont-été les événements majeurs sur ce dossier?

Q.2.2 La Suisse s'est-elle positionnée sur ces événements? Dans quelles arènes? Avec quels instruments?

Q.2.3 Quelle ont été les acteurs principaux tout au long du processus? Leur position diffèrent-elle de la position suisse?

Q.2.4 L'évolution du dossier a-t-il nécessité une adaptation de la position initiale suisse?

3. Elaboration nationale de la position suisse

Q.3.1 Comment la coordination au sein de l'administration a-t-elle été gérée dans ce cas précis?

Q.3.2 Mis à part l'administration, d'autres acteurs en Suisse ont-ils été consultés sur ce dossier particulier?

4. Résultat

Q.4.1 Comment jugez-vous l'action de la Suisse sur ce cas précis?

Q.4.2 Quelles leçons spécifiques (d'ordre tactique par exemple) ou générales (utilité de la participation aux institutions de Bretton Woods) faut-il en tirer?

Annexe A4 : liste de nos entretiens

Interlocuteurs	Service	Fonctions	Date
Entretiens préliminaires			
Giorgio Dhima Paul Inderbinen	AFF Division <i>Questions financières internationales et politique monétaire</i> Section <i>Fonds monétaire international et financements internationaux</i>	Chef de section Chef suppléant de section	16.12. 2002
Martin Rohner Patrick Belser	SECO Centre de prestations <i>Développement et transition (ET)</i> Section <i>Institutions financières multilatérales (MFET)</i>	Chef de section Desk World Bank	19.12. 2002
Caroline Baumann	SECO Centre de prestations <i>Développement et transition (ET)</i> Section <i>Aide à la balance des paiements et mesures de désendettement (ZEET)</i>	Collaboratrice scientifique	07.01. 2003
Sabrina Musumeci	AFF Division <i>Questions financières internationales et politique monétaire</i> Section <i>Fonds monétaire international et financements internationaux</i>	Collaboratrice scientifique	08.01. 2003
Questionnaire général			
Paul Inderbinen	AFF Division <i>Questions financières internationales et politique monétaire</i> Section <i>Fonds monétaire international et financements internationaux</i>	Chef suppléant de section	13.01. 2003
Jacques de Watteville Louis-José Touron Bernard Jaggy	DP Division <i>Affaires économiques et financières (DP V)</i> Section <i>Affaires économiques</i>	Chef de division Chef de section Collaborateur diplomatique	13.01. 2003
Bruno Gurtner	CdT Secteur <i>Politique de développement</i>	Responsable <i>Marchés financiers, concurrence fiscale, FMI/BM</i>	14.01. 2003

Bernhard Gasser	SECO Centre de prestations <i>Développement et transition</i> (ET) Task Force <i>Groupe de vote</i> (MG-ET)	Responsable Task Force	14.01. 2003
Rosmarie Zapfl	PDC		14.01. 2003
Claude-Alain Margelish Germain Hennet Stefan Hoffmann	ASB Secteur <i>Marchés financiers internationaux</i>	Chef de secteur Responsable <i>WTO-OECD-ICC</i> Responsable <i>Economie et SPSS</i>	15.01. 2003
Remo Gysin	PS		15.01. 2003
Rudolf Walser	EcoCH Département <i>Politique économique</i>	Responsable <i>Coordination politique économique, PME, politique du développement, formation/recherche</i>	16.01. 2003
Roberto Cippà Umberto Schwarz	BNS 1 ^{er} Département (Zurich) Division <i>Affaires internationales</i> Section <i>Institutions de Bretton Woods</i>	Chef de section (ex-DE FMI) Collaborateur scientifique	16.01. 2003
Walter Hofer Christine Grieder	DDC Domaine <i>Politique du développement et Coopération multilatérale</i> Section <i>Institutions de Bretton Woods</i>	Chef de section Cheffe suppléante de section	17.01. 2003
Martin Rohner Patrick Belser	SECO Centre de prestations <i>Développement et transition</i> (ET) Section <i>Institutions financières multilatérales</i> (MFET)	Chef de section Desk World Bank	17.01. 2003
Matthias Meyer	SECO Task force <i>Trade and Development</i>	Responsable Task force (ex-DE BM)	21.01. 2003

Ruedi Baumann	Verts		22.01. 2003
Serge Chappatte	DDC <i>Domaine Politique du développement et Coopération multilatérale</i>	Chef de domaine	24.01. 2003
Heinz Kaufmann	SECO Centre de prestations <i>Développement et transition</i> (ET) Section <i>Aide à la balance des paiements et mesures de désendettement</i> (ZEET)	Chef de section	24.01. 2003
Ulrich Schlüer	UDC		05.02. 2003
Klaus M. Leisinger	Commission consultative pour le <i>Développement et la coopération internationaux</i> (Commission Ming) Sous-commission <i>Institutions de Bretton Woods</i> (en principe dissolue en septembre 2002)	Chef de la sous-commission	05.02. 2003
Claude Frey	PRD		18.02. 2003
Fritz Zurbrügg	Bur FMI	Directeur exécutif FMI	20.02. 2003
Christine Eberlein	DdB Programme <i>Institutions financières publiques</i>	Responsable de programme	06.03. 2003
Questionnaire spécifique			
Pietro Veglio	Bureau BM à Washington	Directeur exécutif BM	28.01. 2003
Martin Rohner	SECO Centre de prestations <i>Développement et transition</i> (ET)	Chef de section	28.01. 2003
Patrick Belser	Section <i>Institutions financières multilatérales</i> (MFET)	Desk World Bank	
Giorgio Dhima	AFF Division <i>Questions financières internationales et politique monétaire</i>	Chef de section	30.01. 2003
Paul Inderbinen	Section <i>Fonds monétaire international et financements internationaux</i>	Chef suppléant de section	

Roberto Cippà Umberto Schwarz	BNS 1 ^{er} Département (Zurich) Division <i>Affaires internationales</i> Section <i>Institutions de Bretton Woods</i>	Directeur (ex-DE FMI) Sous-directeur	30.01. 2003
Walter Hofer	DDC Domaine <i>Politique du développement et Coopération multilatérale</i> Section <i>Institutions de Bretton Woods</i>	Chef de section	31.01. 2003
Matthias Meyer	SECO Task force <i>Trade and Development</i>	Responsable Task Force (ex-DE BM)	31.01. 2003
Fritz Zurbrügg	Bureau FMI à Washington	Directeur exécutif FMI	20.02. 03