

CH_VB 2003-2232 855 vom 6. Juni 2003

Bundesverwaltung, 2003-06-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2003-2232_855_

FR: CH_VB 2003-2232 855 du 6 juin 2003

IT: CH_VB 2003-2232 855 del 6 giugno 2003

Erwägungen

E. 1

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

E. 1.1

Bases légales Dans un premier temps, l'OPCA a identifié les bases légales qui constituent le noyau du programme politique d'adhésion aux institutions de Bretton Woods. Il n'existe aucun critère de portée générale pour la délimitation de décrets pertinents relevant ou non du programme d'adhésion aux institutions de Bretton Woods. Toutefois, en raison du principe de légalité et sur le plan de l'analyse politique, il convient de considérer des lois adoptées par le Parlement et des dispositions décrétées par le Conseil fédéral comme constitutives du programme et des objectifs d'adhésion aux institutions de Bretton Woods. En revanche, des documents et des arrêtés relevant d'un échelon inférieur (départements, offices, etc.) et des décisions du Conseil fédéral exigées par les départements sont traités dans la présente évaluation uniquement comme la concrétisation du programme durant la phase d'exécution, et non comme partie intégrante du programme proprement dit. Si l'on prend ce critère pour point de départ, on obtient la liste suivante de bases du programme pertinentes: Bases légales traitées par le Parlement: – Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 4 octobre 1991, état au 26 novembre 2002 (RS 979.1). – Message concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 15 mai 1991 (FF 1991 II 1121). – Message sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 7 décembre 1998 (FF 1999 II 1575). – Loi fédérale sur les mesures économiques extérieures du 25 juin 1982, art. 9 (RS 946.201). L'OPCA a estimé peu pertinentes, concernant les objectifs s'inscrivant dans le cadre du statut de membre des institutions de Bretton Woods, les bases légales relatives à la participation financière de la Suisse dans le cadre du FMI et aux mesures de soutien bilatérales pour des actions internationales de soutien d'autres devises (parti-

866 cipation de la Suisse aux accords d'emprunt du FMI).¹² Ces bases ne contiennent, concernant les objectifs de la Suisse, aucun aspect allant au-delà des principes cités dans le message et la loi. Bases légales du programme adoptées par le Conseil fédéral: – Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères du 29 mars 2000 (Org DFAE; RS 172.211.1). – Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances du

E. 1.2

Objectifs et intérêts de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods Les objectifs que doit poursuivre la Suisse, conformément aux bases légales susmentionnées, dans le cadre

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

E. 1.2.1

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

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

867 conditions de vie des groupes de population les plus démunis dans les pays les plus pauvres et doit contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces (art. 2 et 5). Ces principes et objectifs de la politique de développement sont également mentionnés dans le message relatif à la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, lequel message reprend plus en détail les objectifs de cette participation. Le message opère une distinction entre les objectifs au sein du FMI et les objectifs au sein de la Banque mondiale. Concernant le FMI, le Conseil fédéral indique dans son message de 1991 que la politique monétaire, financière et économique du FMI concorde avec celle de la Suisse: le FMI entend faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les Etats membres. Pour réaliser cet objectif premier de la politique économique, la Suisse soutient, au sein des instances du FMI, les sous-objectifs suivants en matière de législation, de politique monétaire et de politique de développement:13 – encourager une politique visant des ajustements structurels du marché dans tous les Etats membres, et non dans les seuls pays en développement (objectif en matière de législation); – dans le cadre des programmes d'ajustement, appliquer les mesures visant à corriger la surévaluation de la monnaie, à maîtriser l'accroissement de la masse monétaire et à limiter le déficit budgétaire (objectif monétaire); – défendre les principes et objectifs de la politique de développement de la Suisse lorsque la Suisse s'exprime sur les programmes dans les pays en développement (objectif en matière de politique de développement); le FMI doit tenir compte des retombées sociales et environnementales de ses programmes et ces retombées ne doivent pas peser sur les couches les plus pauvres de la population. Cet objectif en matière de politique de développement est renforcé dans le

message sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement de 1998.¹⁴ Conformément au message relatif à la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, le Conseil fédéral poursuit, comme pour le statut de membre du FMI, des sous-objectifs en matière de législation et de politique de développement pour le statut de membre de la Banque mondiale.¹⁵ Toutefois, en adéquation avec la répartition des tâches au sein des institutions de Bretton Woods, l'accent est davantage mis, pour la Banque mondiale, sur l'objectif en matière de politique de développement. En revanche, des objectifs explicites en matière de politique monétaire et financière font défaut. Voici un aperçu de ces objectifs:

13 Voir FF 1991 II 1212 ss

E. 1.2.2

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

869 sage pour identifier les intérêts poursuivis par le Conseil fédéral.¹⁶ Ce message présente des intérêts relativement généraux, mais aussi des intérêts assez concrets: – La Suisse poursuit des intérêts solidaires en matière de développement mondial durable (développement économique dans le respect des droits de l'homme ainsi que d'objectifs sociaux et environnementaux). Le message rappelle que les deux institutions contribuent à ces objectifs, sachant que l'accent est mis sur le poids de l'aide financière multilatérale, possible dans le cadre de la Banque mondiale.¹⁷ – Une place importante est consacrée aux intérêts que procure à l'industrie de l'exportation suisse le statut de pays membre: le FMI et la Banque mondiale représentent un bien collectif (conditions-cadres pour le commerce international) dont profitent tous les pays en général et la Suisse en particulier, en tant qu'économie ouverte et dépendante des exportations. Le message met plus particulièrement l'accent sur le fait qu'à l'avenir, la Suisse n'entend pas uniquement fournir des contributions financières, mais également participer aux prises de décision. Cela implique par conséquent que la qualité de membre de la Suisse et partant son droit de codécision contribuent à une meilleure politique des institutions de Bretton Woods et améliorent ainsi les conditions pour l'industrie de l'exportation suisse. – L'intérêt fondamental de la Suisse en matière de renommée mondiale est également mentionné, ne serait-ce qu'implicitement: cet aspect est de plus en plus important pour la Suisse au regard de la tendance accrue à la mondialisation et de la politique extérieure plus active que cette tendance nécessite. Il est fait explicitement référence au fait que la position marginale de la Suisse et l'exception suisse se heurtent à une incompréhension croissante. – Concernant l'adhésion à la Banque mondiale, le message fait valoir un intérêt économique direct dont bénéficie l'industrie de l'exportation suisse au travers de projets de la Banque mondiale, précisant que la Suisse ne se verra plus confier de tels mandats si elle n'adhère pas. – Pour ce qui est de l'adhésion au FMI, le message souligne que la qualité de membre représente un atout au regard de l'accès aux informations du FMI et de leur utilisation. En effet, de nombreuses sources d'informations et de nombreuses analyses concernant la situation économique des membres du FMI, la conjoncture mondiale ainsi que les problèmes financiers et monétaires internationaux ne sont accessibles qu'aux seuls Etats membres. En résumé, on retiendra qu'au niveau des lois, ordonnances et arrêtés fédéraux, seuls quelques objectifs concrets substantiels sont formulés en matière d'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton

Woods. Par conséquent, la concrétisation et l'aspect opérationnel sont implicitement transférés vers la mise en œuvre et délégués aux services administratifs compétents. C'est la raison pour laquelle la digression ci-dessous traite différents documents qui doivent être considérés comme la concrète-

E. 1.2.3

Importance des dispositions institutionnelles concernant les objectifs Une partie de la littérature spécialisée met l'accent sur l'importance des dispositions institutionnelles dans les programmes politiques.²¹ Elle indique que la définition d'objectifs concrets est souvent déléguée à l'exécution et éventuellement pilotée indirectement par le biais de dispositions institutionnelles et de la définition des consignes des autorités en matière de compétences. Or, au regard des mesures et des effets d'une politique, ce pilotage indirect revêt une importance capitale qui forge le noyau de la politique sur le plan de son contenu. C'est la raison pour laquelle cette problématique est brièvement abordée ici, le présent chapitre étant complété par les dispositions relatives aux consultations et compétences du Parlement. Comme il a été décrit plus haut, les objectifs substantiels de la politique de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods, présentés dans les bases légales, sont formulés de manière générale et abstraite et laissent aux services compétents chargés de l'exécution une marge d'interprétation relativement importante. A cela s'ajoute le fait que les bases légales spécifiques aux institutions de Bretton Woods renferment peu d'éléments concernant la désignation des compétences au sein de l'administration, ce que le ch. 2.1 s'emploie à démontrer. Les compétences principales sont réparties sur trois offices rattachés à trois départements différents et sur la BNS. Aucune règle spécifique n'est formulée, à l'exception, d'une part de l'attribution, au seco et à la DDC, des sujets liés à la Banque mondiale, d'autre part de la coordination, réglée dans le détail, entre le DFF et la BNS dans le domaine du FMI. Le soin est donc laissé aux services chargés de l'exécution, en se basant sur les principes généraux en vigueur et non uniquement sur ceux qui sont valables pour les institutions de Bretton Woods, de développer une stratégie de coordination, de la mettre en œuvre et de faire appel au Conseil fédéral si des mises au point s'avèrent nécessaires (en cas de conflit par exemple). En d'autres termes, si des objectifs politiques viennent à se contredire durant l'exécution, comme c'est le cas ici, et qu'aucune hiérarchie identifiable n'est définie en termes d'objectifs, la gestion des conflits dans le cadre de l'exécution relève du processus politique.²² Le message relatif à la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods stipule par ailleurs que des consultations parlementaires et extraparlimentaires doivent avoir lieu pour les aspects importants relevant de la politique de développement.²³ Il n'est toutefois pas précisé sous quelle forme. Il convient cependant de souligner qu'outre les Commissions de politique extérieure des Chambres, il existe deux instances extraparlimentaires – la Commission consultative de la coopération internationale au développement (aujourd'hui: Commission Ming) et la Commission consultative pour la politique économique extérieure – dont

E. 1.09

1.81 DDC DP V SECO AFF BNS Bur FMI Bur BM PDC PRD PS UDC Verts EcoCH ASB CdT DdB

883 Se trouvent au centre du graphique les acteurs qui collaborent le plus avec tous les autres acteurs. L'AFF, le Bureau FMI et, ce qui n'est pas sans surprendre, la DDC et la communauté de travail des œuvres d'entraide suisses occupent une place centrale au sein du

réseau FMI. Le seco est quant à lui au cœur du réseau de la Banque mondiale, la DDC, le Bureau Banque mondiale et la communauté de travail des œuvres d'entraide suisses en étant un peu éloignés. Du point de vue de la différenciation des intérêts, à savoir de la fréquence de la collaboration entre les acteurs, le schéma 2 fait apparaître une démarcation géographique entre les acteurs étatiques, situés dans la partie supérieure, et les acteurs non étatiques, situés dans la partie inférieure. Ce résultat suggère l'existence d'une séparation entre acteurs publics et privés. On notera en particulier que les partis politiques sont relativement éloignés du centre du réseau, tandis que la communauté de travail des œuvres d'entraide (CdT) paraît la mieux intégrée dans le réseau. Le tableau 2 complète l'image fournie par le schéma 2. D'une part, ce tableau présente le «pouvoir réputationnel» d'un acteur (2e et 5e colonnes), c'est-à-dire le pouvoir que celui-ci possède selon l'avis des personnes interrogées. Un acteur est réputé influent lorsque les autres acteurs le citent parmi les trois principaux acteurs du réseau. D'autre part, le tableau présente le degré de centralité «intermédiaire» («betweenness centrality») des différents acteurs (3e et 6e colonnes). Comme le schéma 2, la mesure de centralité intermédiaire est dérivée de la matrice de collaboration: un acteur est central s'il se situe «entre» les autres acteurs du réseau, c'est-à-dire s'il est le point de passage obligé pour la jonction entre un grand nombre d'acteurs du réseau.⁵⁷ Le nombre d'interlocuteurs (17 ou 18), bien que limité, couvre l'ensemble du réseau tel qu'identifié par les acteurs eux-mêmes.

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

884 Mesures de pouvoir réputationnel et de centralité intermédiaire, domaines du FMI (à gauche) et de la Banque mondiale (à droite) Tableau 2 FMI

Banque mondiale

Pouvoir réputationnel (nombre de citations comme l'un des trois acteurs les plus importants, N = 17)* Betweenness centrality

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

* Certaines personnes interrogées n'ont pas respecté la consigne de ne citer que les trois principaux acteurs, mais en ont cité quatre ou seulement deux. C'est pourquoi la somme de toutes les réponses n'est pas égale à N x 3. Source: Dupont / Sciarini et al. 2003

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

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

E. 1.30

1.65

E. 2

acteurs de l'administration fédérale et de la Banque nationale suisse (BNS), répartition des compétences et coordination;

E. 2.00

DDC DP V SECO AFF BNS Bur FMI Bur BM PDC PRD PS UDC Verts EcoCH ASB CdT DdB

Coefficient de Kruskal⁵⁶: 0,059

Coefficient de Kruskal: 0,049 Source: Dupont/Sciarini et al. 2003

⁵⁵ Techniquement, les deux schémas sont obtenus en traitant les mesures de collaboration (0 pour aucune collaboration, 1 pour collaboration ponctuelle et 2 pour collaboration intense) comme des mesures de proximité entre paires d'acteurs. Cette matrice de collaboration (proximité) est soumise à une procédure de représentation multidimensionnelle (Multidimensional scaling), disponible dans le logiciel UCINET. Comme les mesures utilisées sont ordinales, nous utilisons une technique de représentation non-métrique. ⁵⁶ Le coefficient de Kruskal indique la qualité de la représentation graphique du réseau. Plus il est proche de zéro meilleure est la qualité de la représentation (il prend la valeur zéro en cas d'ajustement parfait). Voir notamment Laumann / Knoke; John Scott 1991: *Social Network Analysis. A Handbook*. Beverly Hills: Sage. -1.77 -1.41 -1.05 -0.70 -0.34 0.02 0.38 0.74

E. 2.1

Répartition des compétences

E. 2.1.1

Cadre légal et administratif Compétences dans le domaine du FMI Selon l'art. 1 d'une convention²⁷ adoptée en septembre 1992 et prévue par la loi fédérale de 1991 sur la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, les positions défendues par la Suisse au sein du FMI requièrent l'approbation du DFF et de la BNS. Les art. 2 et 3 de cette convention définissent ensuite les domaines de «pilotage» de chacun: le premier – spécifiquement l'Administration fédérale des finances (AFF) – est en général chef de file, notamment pour les questions politiques, la BNS gérant les questions techniques. La représentation de la Suisse au sein du FMI est réglée de façon relativement symétrique.²⁸ Bien que cela puisse paraître paradoxal, les tensions qui existaient entre la BNS et le DFF avant l'adhésion de la Suisse semblent avoir favorisé la mise en place d'un «gentlemen's agreement» entre les deux principaux acteurs. Cependant, trois autres acteurs étatiques sont investis de compétences «résiduelles». Tout d'abord, la Direction politique du DFAE est concernée au titre du maintien de la cohérence de la politique étrangère.²⁹ Si les aspects liés au FMI échappent partiellement à ce domaine, les autres offices sont toutefois tenus de consulter la DP du DFAE et cette dernière est associée à certaines questions. Cette compétence revient avant tout à la Division V de la DP du DFAE, chargée des affaires

économiques et financières. De leur côté, la DDC et le seco peuvent faire valoir leurs compétences dans le domaine de l'aide au développement. Aux termes de l'ordonnance y afférente (1977), «l'aide financière multilatérale est une tâche commune de la DDC et du seco» (art. 8).³⁰ Compétences dans le domaine de la Banque mondiale Bien que la loi de 1991 ne contienne aucune disposition spécifique, le Conseil fédéral rappelle dans son message que l'aide financière multilatérale est une tâche commune de la DDC et du seco.³¹ Cependant, le système défini par l'art. 8 (ordonnance de 1977) est relativement complexe.³² Ainsi, peu après l'adhésion aux institutions de Bretton Woods, on ressent le besoin de clarifier la situation. L'élaboration d'un premier document interdépartemental (1993 – 1995) ne permet pas d'avancer

E. 2.1.2

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

E. 2.1.3

Recommandations des acteurs Dans le domaine du FMI, les recommandations portent exclusivement sur le rôle joué par la DDC, cette dernière souhaitant être davantage associée aux prises de décisions. D'autres interlocuteurs exigent un renforcement du poids du DFAE. Concernant la Banque mondiale, l'éventail des recommandations est sensiblement plus large, puisque celles-ci vont d'une séparation plus nette des deux domaines⁴³ à l'attribution de toutes les compétences à un seul office⁴⁴ en passant par un regroupement du seco et de la DDC au sein du même département. Considérant l'ensemble de l'arrangement des institutions de Bretton Woods, plusieurs interlocuteurs expriment le souhait de la création d'un Bureau interdépartemental. Ce bureau pourrait comprendre trois sections (chargées respectivement du FMI, de la Banque mondiale et des banques de développement régionales), favoriserait une cohérence de la politique et permettrait de dégager des synergies. Cependant, diverses réserves sont aussi exprimées (place de la BNS dans cet arrangement, déplacement plutôt que résolution des conflits, problème de faisabilité politique).

E. 2.2

Analyse de la structure des divergences et des convergences au sein du réseau La répartition claire des compétences constitue un élément important pour le bon fonctionnement d'un système. Elle ne suffit toutefois pas à elle seule et n'est pas garante d'une collaboration fructueuse entre les acteurs. Outre la qualité de la coordination, le profil des divergences et des convergences existant entre les différents acteurs joue un rôle non négligeable; autrement dit, il est important de savoir si les opinions des acteurs sur les dossiers liés aux institutions de Bretton Woods convergent ou non. En vue de déterminer la structure des divergences et des convergences au sein du réseau, il a été demandé aux interlocuteurs de citer les acteurs avec qui ils ont une convergence ou une divergence de vue sur les dossiers liés au FMI et à la Banque mondiale. L'évaluation de ces entretiens a permis de classer les acteurs dans différents groupes. On identifie trois groupes d'acteurs, tant dans le domaine du FMI que dans celui de la Banque mondiale: 1. les acteurs étatiques (hormis la DDC), la

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

E. 2.3

Coordination au sein de l'administration fédérale

E. 2.3.1

Cadre légal et administratif Outre les divers instruments de coordination usuels en vigueur au sein de l'administration fédérale (consultation des offices, procédure de co-rapport et conférence des secrétaires généraux), des instruments plus spécifiques ont été créés dans le domaine des institutions de Bretton Woods. Coordination dans le domaine du FMI L'AFF étant, dans ce domaine, l'unique organe de coordination entre l'administration et la BNS, aucun règlement formel particulier n'a été nécessaire.⁴⁵ Dans un premier temps, les trois principaux offices concernés et la BNS ont rédigé différents textes conjointement.⁴⁶ Ce n'est qu'en 1994 que les deux domaines (FMI et Banque mondiale) ont été séparés.⁴⁷ Parallèlement, un groupe de coordination interdépartemental FMI a été créé⁴⁸ dans le cadre de réunions de coordination. Toutefois, ce groupe a fini par s'avérer être superflu en raison des bonnes relations entre les principaux acteurs et de la communication électronique. Aujourd'hui, la coordination s'organise de manière informelle: se basant sur l'agenda du FMI, l'AFF et la BNS se répartissent les prises de position à rédiger. L'AFF transmet la liste aux autres offices qui peuvent demander à être consultés. Le document final doit être approuvé par l'AFF et par la BNS. Coordination dans le domaine de la Banque mondiale Concernant les activités liées à la Banque mondiale, la coordination est plus complexe. Certes, certains principes fondamentaux sont conservés de 1977 à NOVE Due⁴⁹; toutefois, s'y ajoutent progressivement des mécanismes interdépartementaux. En outre, le Comité interdépartemental pour la coopération au développement et l'aide humanitaire (CICDA)⁵⁰, prévu dans la loi et dans l'ordonnance sur la coopération au développement (1976/1977), a été créé. Sous la direction de la DDC, il était chargé de questions générales qui ne touchaient pas spécialement aux aspects liés aux institutions de Bretton Woods. Ne répondant par ailleurs pas à sa mission, le CICDA a cessé ses activités à la fin des années quatre-vingt. Bien que la séparation

E. 2.3.2

Evaluation de la coordination par les acteurs Les deux principaux acteurs dans le domaine du FMI expriment davantage de satisfaction quant à la coordination au sein de leur domaine que les deux principaux acteurs concernés par la Banque mondiale. Concernant les activités liées au FMI, aucun problème important n'est cité, hormis le fait que la BNS n'est pas associée aux processus politiques et que les délais impartis pour les consultations sont très courts. En revanche, la coordination entre la DDC et le seco souffre de querelles doctrinaires et de difficultés organisationnelles et techniques,⁵² bien que la situation s'améliore, grâce à la bonne volonté du personnel et l'atténuation des divergences de fond. En ce qui concerne les acteurs secondaires, le système informel de consultation est jugé

satisfaisant, bien qu'il faille parfois «aller chercher» les autres offices pour qu'ils se manifestent. Quant aux relations entre Berne et les bureaux des Directeur exécutifs, elles sont évaluées très positivement, bien que plusieurs interlocuteurs, au sein et en dehors de l'administration, se demandent si l'indépendance des Directeur exécutifs est suffisante par rapport aux services bernois. Du côté des bureaux des Directeur exécutifs, on regrette la difficulté à établir des relations avec le niveau «intermédiaire» des divisions⁵³ et on évalue le soutien obtenu de la centrale de façon variable. Finalement, les relations entre les deux bureaux à Washington sont excellentes et permettent une certaine coordination sur place.

51 C'est le cas au sein du groupe de travail «Préservation de l'influence de la Suisse au sein des institutions financières internationales», qui a établi dans les années 2000–2001, sous la direction de l'AFF, un rapport interdépartemental. 52 Manque de ressources de la DDC, difficulté de se rencontrer physiquement, et brièveté des délais. 53 Les contacts de niveau stratégique/diplomatique (supérieur) et opérationnel (inférieur) sont satisfaisants.

880 Parmi les instruments de coordination créés dans le domaine du FMI, le rôle du groupe de coordination FMI et celui du CIDCI sont peu appréciés. Le Comité de pilotage pour l'aide multilatérale jouit d'un jugement plus favorable, sachant toutefois que certaines personnes interrogées déplorent que le travail du Comité souffre des conflits entre la DDC et le seco. Pour les mécanismes de coordination usuels de l'administration fédérale, les acteurs accordent de l'importance à la consultation des offices et au procédé de co-rapport ainsi qu'aux entretiens stratégiques entre directeurs d'office, ajoutant cependant que la coordination quotidienne et informelle est souvent la plus efficace. Finalement, le rapprochement des affaires FMI et BM est à l'origine d'un besoin accru de coordination, la situation n'étant pas satisfaisante. Plusieurs personnes y notent une asymétrie, l'arrangement FMI cherchant presque systématiquement à s'imposer. Malgré une amélioration des relations entre le seco et l'AFF, la qualité de la coordination reste «très variable» d'une année à l'autre. En résumé, l'analyse de la répartition des compétences et de la coordination au sein de l'appareil d'Etat révèle, concernant les activités liées aux institutions de Bretton Woods, une asymétrie entre le domaine du FMI et celui de la Banque mondiale. Dans le premier domaine, les compétences et les tâches de coordination ont été clairement définies, bien que de manière sommaire, dès l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Ce règlement institutionnel est toujours en vigueur et il est estimé satisfaisant. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que les thèmes à répartir sont relativement simples et qu'il existe des convergences de vue entre l'AFF et la BNS. La situation dans le domaine de la Banque mondiale est sensiblement plus problématique. D'une part, il a fallu attendre les projets NOVE et NOVE DUE pour voir le seco et la DDC parvenir à un accord sur un règlement détaillé. La nécessité d'un tel règlement résulte de la diversité et de la complexité du domaine, mais également des divergences doctrinales et des luttes de pouvoir existant entre le seco et la DDC. D'autre part, malgré le fait que la répartition des compétences est plus élaborée dans le domaine BM que dans le domaine FMI, la situation demeure plus problématique dans le premier cas, que dans le second. Les différences doctrinales existant entre le seco et la DDC illustrent la grande ligne de conflit qui caractérise plus généralement le domaine des institutions de Bretton Woods. Ce conflit oppose les acteurs dits «libéraux» aux acteurs dits «tiers-mondistes». Ces deux groupes ne se différencient pas seulement du point de vue de leurs sensibilités, mais également du point de vue de leur évaluation de la qualité de l'arrangement institutionnel suisse relatif aux institutions de Bretton Woods. L'idée d'un Bureau interdépartemental Bretton Woods a été

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

881 3 Rôle et 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, ONG, experts scientifiques) lors de l'élaboration des positions suisses dans les institutions de Bretton Woods? De manière générale, quelle est l'influence des différents acteurs publics et privés concernés sur l'élaboration des positions suisses?

E. 3

influence exercée par les acteurs non étatiques;

E. 3.1

Structure de la collaboration et du pouvoir Sur la base de questions concernant la collaboration entre les acteurs étatiques et non étatiques dans le domaine des institutions de Bretton Woods, les auteurs du rapport d'expertise Dupont/Sciarini ont, dans une première étape, identifié le réseau politique responsable de l'élaboration de la politique suisse au sein du FMI et de la Banque mondiale. A cette fin, il a été demandé aux personnes interrogées dans l'enquête de désigner, à partir d'une liste complète, les services ou organisations avec lesquels ils collaborent étroitement, autrement dit, avec qui ils sont fréquemment en contact. Les autres réponses possibles étaient: pas de collaboration et collaboration ponctuelle. Le schéma 2 offre une synthèse visuelle du réseau de collaboration. Une telle représentation nous renseigne sur le degré de centralité des acteurs et sur la différenciation des intérêts existant au sein du réseau: d'une part, on trouve au centre du graphique les acteurs qui sont les plus proches de tous les autres acteurs, c'est-à-dire qui collaborent le plus avec tous les autres acteurs; d'autre part, les acteurs situés les uns près des autres dans le schéma sont ceux qui collaborent le plus entre eux (principe de «différenciation des intérêts»).⁵⁴

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

882 Réseau de collaboration, FMI (en haut) et Banque mondiale (en bas)⁵⁵ Schéma 2 -1.51 -1.16 -0.81 -0.46 -0.11 0.25 0.60 0.95

E. 4

possibilités d'influence et de participation de la Suisse au sein des différents organes des institutions de Bretton Woods et

E. 5

Source: DFAE, Division politique III. Ces chiffres ne comprennent pas la souscription versée lors de l'adhésion au FMI (quote-part pour les droits de tirages spéciaux). La BNS

est tenue de garantir la quote-part des droits de tirages spéciaux, sachant qu'il s'agit d'un échange de réserves monétaires. Les totaux sont à considérer sous la réserve émise dans le rapport de la CdG du Conseil des Etats intitulé «La Suisse comme membre des institutions de Bretton Woods» (section 2.5.1 «les coûts du statut de membre»).

861 Modèle causal sur le statut de la Suisse de pays membre des institutions de Bretton Woods Schéma 1 Objectifs et intérêts (programme) Acteurs étatiques compétences, réseau et instruments de coordination Position de la Suisse / intégration d'acteurs non étatiques Organes et instruments d'influence Décisions et mesures des institutions de Bretton Woods Avantages D C B A E F Elaboration de la position (exécution interne) Mise en œuvre externe au sein des institutions de Bretton Woods Impacts du statut de pays membre des institutions de Bretton

Le modèle représente la mise en œuvre et les impacts du statut de pays membre des institutions de Bretton Woods sous une forme très simplifiée. Il donne la priorité au mécanisme d'impact central relevant de la législation correspondante. En outre, il conçoit la mise en œuvre du statut de pays membre comme un processus se réalisant étape par étape, lequel se manifeste au travers de résultats intermédiaires et de résultats finaux. Ces résultats, présentés sous forme de petits encadrés, peuvent être observés. Chacun d'entre eux constituant un objet susceptible d'être évalué, ils servent de base aux questions de l'étude. Le programme d'adhésion aux institutions de Bretton Woods constitue le point de départ. Il s'agit des bases légales existantes, en l'occurrence la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 4 octobre Impacts du statut de pays membre des institutions de Bretton Woods Position de la Suisse / intégration d'acteurs non étatiques

862 1991.6 A ce niveau surgissent des questions sur le contenu et la cohérence des objectifs poursuivis par la Suisse en qualité de membre des institutions de Bretton Woods au regard de la concrétisation de ces objectifs. Les deux premières étapes de mise en œuvre du programme portent sur la mise sur pied d'un réseau réunissant les services compétents, lequel réseau a pour mission d'élaborer, en recourant aux instruments de coordination adéquats, des positions communes de la politique suisse au sein des institutions de Bretton Woods (résultats intermédiaires B et C). Il s'agit de savoir qui a joué quel rôle lors de la formulation de ces positions et quels instruments de coordination ont été utilisés pour cela (B). L'échelon suivant du processus d'impact soulève des questions sur le contenu des positions et leur élaboration (C). Lors de l'étape de mise en œuvre suivante, la Suisse s'emploie à défendre sa position au sein du FMI et de la Banque mondiale. A l'instar de la phase d'exécution interne, il s'agit de mettre sur pied les réseaux nécessaires et de développer les instruments servant à une représentation efficace et à la communication de la position suisse (résultat intermédiaire D). L'évaluation porte par conséquent sur la nature des réseaux mis en place et sur les instruments (d'influence) employés. Le résultat intermédiaire pertinent suivant correspond aux décisions des institutions de Bretton Woods, en particulier aux décisions des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale (résultat intermédiaire E). L'influence exercée par la Suisse sur ces décisions représentant l'un des principaux impacts que la Suisse attend de son statut de pays membre, l'évaluation s'attache à définir, dans le cadre d'études de cas, l'ampleur de l'influence suisse. Sur cette base, des éléments de réponse peuvent être apportés, d'une part à la question de l'efficacité du réseau et des instruments utilisés, d'autre part à celle de l'influence de facteurs externes, en particulier institutionnels. La question de l'influence de la Suisse ayant récemment fait

l'objet d'une étude par le PNR, elle n'est pas au cœur de la présente analyse.⁷ L'influence exercée par la Suisse sur les institutions de Bretton Woods n'est pas une fin en soi; elle est bien plus au service des intérêts supérieurs de la Suisse en matière de politique étrangère, d'économie extérieure et de développement (résultat F). C'est pourquoi, à ce niveau, l'évaluation porte sur les avantages que tire la Suisse de son statut de membre des institutions de Bretton Woods au regard des intérêts cités plus haut. Ce faisant, il faut aussi tenir compte d'éventuels effets (positifs et négatifs) du statut de membre au sein des institutions de Bretton Woods. Le tableau 1 récapitule les objets et questions de l'étude menée dans le cadre de l'évaluation, conformément au modèle causal. Le présent rapport reprend au début de chaque chapitre les questions posées. Par ailleurs, le tableau donne des indications sur la structure du rapport.

E. 6

RS 979.1

E. 7

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

863 Objets et questions de l'évaluation Tableau 1 Objets de l'étude

Questions de l'étude Objectifs et intérêts (chapitre 1)

A. Quels objectifs la Suisse poursuit-elle et quels sont ses intérêts en tant que membre des institutions de Bretton Woods? Acteurs étatiques, compétences et instruments de coordination (chapitre 2)

B. Comment les consignes des autorités en matière de compétences sont-elles structurées? Quelles sont les compétences des différents services et quels instruments sont utilisés dans le cadre de la coordination interne? Position de la Suisse/ intégration d'acteurs non étatiques (chapitre 3)

C. Quelle position la Suisse a-t-elle formulée pour les négociations au sein des institutions de Bretton Woods? Comment les acteurs non étatiques sont-ils intégrés lors de l'élaboration de la position? Le contenu des positions de la Suisse n'est abordé concrètement que dans les études de cas (chapitre 4). Canaux et instruments d'influence (chapitre 4.1)

D. De quels instruments la Suisse dispose-t-elle pour exercer une influence au sein des institutions de Bretton Woods? A quels instruments a-t-elle recouru et dans quel cadre / au sein de quels organes? Décisions et mesures des institutions de Bretton Woods (chapitre 4.2)

E. Quel est le degré d'efficacité des instruments et des stratégies d'exécution mis en œuvre par la Suisse dans le cadre de son statut de membre des institutions de Bretton Woods? Avantages tirés du statut de membre (chapitre 5)

F. Quels avantages la Suisse tire-t-elle de son statut de membre des institutions de Bretton Woods?

Les conclusions des ch. 1 à 5 sont exposées au ch. 6. Démarche et méthodes Le présent rapport est fondé sur une collaboration de l'OPCA avec l'Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI) de l'Université de Genève et avec l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) à Chavannes-près-Renens. L'OPCA a confié aux

professeurs Cédric Dupont de l'IUHEI et Pascal Sciarini de l'IDHEAP un mandat d'expertise portant sur les réponses aux questions B à E. Afin d'évaluer les acteurs étatiques, les compétences et les instruments de coordination en matière de politique relative aux institutions de Bretton Woods, les experts ont analysé des documents y afférents et recueilli des informations au moyen d'entretiens. Concernant l'influence de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods, trois études de cas ont été élaborées. Sur la base de 20 entretiens, les experts

864 ont effectué une analyse des données relevées et recouru à des outils de l'analyse de réseaux. Les entretiens ont été réalisés avec des représentants des principaux services concernés de l'administration fédérale et de la Banque nationale suisse (BNS) ainsi qu'avec des acteurs non étatiques (groupes d'intérêt, partis politiques). De plus amples détails sur les méthodes utilisées figurent en introduction et dans chacun des chapitres du rapport d'expertise. Ce dernier constitue, en tant que volume à part, l'annexe au présent rapport.⁸ Les résultats de l'étude réalisée par les experts sont repris dans les ch. 2 à 4 sous forme de synthèse. De son côté, l'OPCA a répondu aux questions A et F. Pour cela, il s'est appuyé, pour la partie A, sur une analyse des documents pertinents et il a réalisé, concernant la question des avantages que tire la Suisse de son statut de membre des institutions de Bretton Woods, une enquête auprès de 31 personnes provenant de l'administration, de l'économie, des sciences, d'organisations non gouvernementales (ONG) et de l'étranger. Les questions concernant la partie F ont également été posées dans le cadre des entretiens réalisés par les experts.⁹ Le ch. 5 traite de manière plus détaillée de la démarche et des méthodes. La présente évaluation n'aborde pas les relations de la Suisse avec les institutions de Bretton Woods avant son adhésion.¹⁰ De la même manière, l'organisation, les missions et les structures des institutions de Bretton Woods ne peuvent être présentées dans le présent rapport de manière détaillée.¹¹

1 Objectifs et intérêts de la Suisse en tant que pays membre des institutions de Bretton Woods
Questions A Quels objectifs la Suisse poursuit-elle et quels sont ses intérêts en tant que membre des institutions de Bretton Woods? Quelles bases légales définissent ces objectifs et ces intérêts? Ces objectifs sont-ils cohérents en soi et au regard de la politique étrangère de la Suisse dans son ensemble? Les objectifs de la Suisse dans le cadre de son statut de membre des institutions de Bretton Woods constituent l'objet principal de ce chapitre. Il ne s'agit pas, cependant, de relever les objectifs et intérêts que défendent les services chargés de la mise

E. 8

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

E. 9

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

E. 10

Nous souhaitons toutefois mentionner une étude traitant la période antérieure à l'adhésion. Voir Dupont, Cédric/Alexandre Swoboda 2000: Engagements institutionnels internationaux et processus politiques internes: l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Berne: FNS, NFP Synthesis 46. Voir également le message concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 15 mai 1991, FF 1991 II 1160 ss, 1192 ss et

1200 ss.

E. 11

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

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

E. 13

février 2001 (Org DFF; RS 172.215.1). – Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'économie du

E. 14

FF 1999 II 1634 ss

E. 15

Voir FF 1991 II 1213 ss

868 – création des conditions nécessaires au bon fonctionnement d'une économie de marché, en vue d'assurer l'accès de tous aux ressources productives et de permettre une croissance durable de l'économie (objectif en matière de législation); – les objectifs sociaux visés sont également explicitement cités: l'accent doit être mis sur la lutte contre la pauvreté et toutes les couches de la population, y compris les femmes, doivent pouvoir participer au développement économique (objectif social); – en tant que pays membre, la Suisse doit en outre s'engager pour une prise en compte accrue des aspects environnementaux dans les programmes de la Banque mondiale (objectif environnemental); – enfin, il est expressément fait mention du respect des droits de l'homme en tant qu'objectif de la politique de la Suisse au sein de la Banque mondiale. Concernant la question de la cohérence du programme des institutions de Bretton Woods au regard des objectifs suisses, d'une part au sein du FMI, d'autre part au sein de la Banque mondiale, un effort de cohérence ressort clairement des bases légales. Pour ce qui est du FMI, outre des objectifs d'économie extérieure, des objectifs de politique de développement et de politique environnementale sont abordés; à l'inverse, dans le cadre de la politique de la Banque mondiale, la Suisse doit faire valoir des objectifs d'économie extérieure en complément des objectifs de politique de développement. Au regard de la mission des deux institutions, la pondération relative aux différents objectifs semble tout à fait appropriée. Si l'on voulait y trouver des incohérences (entre les objectifs de politique monétaire défendus par le FMI et les objectifs sociaux poursuivis par la Banque mondiale, par exemple), il faudrait plus les

chercher dans la structure et la mission des institutions de Bretton Woods que dans un programme politique de la Suisse qui serait incohérent. Il est évident que des conflits d'objectifs peuvent surgir sur le plan des exigences présentes plus haut, entre, par exemple, le respect des intérêts des exportations suisses et le respect des droits de l'homme ou encore entre les programmes d'ajustement économique dans le cadre d'interventions du FMI et les objectifs sociaux et environnementaux de la Suisse en tant que pays membre. Si toutefois cet aspect est considéré sous l'angle de l'ensemble de la politique extérieure de la Suisse, on constate une concordance élevée des intérêts de la Suisse, au sein des institutions de Bretton Woods, avec les lignes directrices de la politique extérieure de la Suisse telle qu'elles sont formulées dans le rapport de politique extérieure de 1993 et dans les art. 54 et 101 de la Constitution. Cela indique qu'il ne s'agit pas d'un problème lié au statut de membre des institutions de Bretton Woods, mais que ces conflits d'objectifs sont propres à l'ensemble de la politique extérieure de la Suisse.

E. 16

Voir FF 1991 II 1204 ss

E. 17

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

70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103 104 105 106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130 131 132 133 134 135 136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146 147 148 149 150 151 152 153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165 166 167 168 169 170 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181 182 183 184 185 186 187 188 189 190 191 192 193 194 195 196 197 198 199 200 201 202 203 204 205 206 207 208 209 210 211 212 213 214 215 216 217 218 219 220 221 222 223 224 225 226 227 228 229 230 231 232 233 234 235 236 237 238 239 240 241 242 243 244 245 246 247 248 249 250 251 252 253 254 255 256 257 258 259 260 261 262 263 264 265 266 267 268 269 270 271 272 273 274 275 276 277 278 279 280 281 282 283 284 285 286 287 288 289 290 291 292 293 294 295 296 297 298 299 300 301 302 303 304 305 306 307 308 309 310 311 312 313 314 315 316 317 318 319 320 321 322 323 324 325 326 327 328 329 330 331 332 333 334 335 336 337 338 339 340 341 342 343 344 345 346 347 348 349 350 351 352 353 354 355 356 357 358 359 360 361 362 363 364 365 366 367 368 369 370 371 372 373 374 375 376 377 378 379 380 381 382 383 384 385 386 387 388 389 390 391 392 393 394 395 396 397 398 399 400 401 402 403 404 405 406 407 408 409 410 411 412 413 414 415 416 417 418 419 420 421 422 423 424 425 426 427 428 429 430 431 432 433 434 435 436 437 438 439 440 441 442 443 444 445 446 447 448 449 450 451 452 453 454 455 456 457 458 459 460 461 462 463 464 465 466 467 468 469 470 471 472 473 474 475 476 477 478 479 480 481 482 483 484 485 486 487 488 489 490 491 492 493 494 495 496 497 498 499 500 501 502 503 504 505 506 507 508 509 510 511 512 513 514 515 516 517 518 519 520 521 522 523 524 525 526 527 528 529 530 531 532 533 534 535 536 537 538 539 540 541 542 543 544 545 546 547 548 549 550 551 552 553 554 555 556 557 558 559 560 561 562 563 564 565 566 567 568 569 570 571 572 573 574 575 576 577 578 579 580 581 582 583 584 585 586 587 588 589 590 591 592 593 594 595 596 597 598 599 600 601 602 603 604 605 606 607 608 609 610 611 612 613 614 615 616 617 618 619 620 621 622 623 624 625 626 627 628 629 630 631 632 633 634 635 636 637 638 639 640 641 642 643 644 645 646 647 648 649 650 651 652 653 654 655 656 657 658 659 660 661 662 663 664 665 666 667 668 669 670 671 672 673 674 675 676 677 678 679 680 681 682 683 684 685 686 687 688 689 690 691 692 693 694 695 696 697 698 699 700 701 702 703 704 705 706 707 708 709 710 711 712 713 714 715 716 717 718 719 720 721 722 723 724 725 726 727 728 729 730 731 732 733 734 735 736 737 738 739 740 741 742 743 744 745 746 747 748 749 750 751 752 753 754 755 756 757 758 759 760 761 762 763 764 765 766 767 768 769 770 771 772 773 774 775 776 777 778 779 780 781 782 783 784 785 786 787 788 789 790 791 792 793 794 795 796 797 798 799 800 801 802 803 804 805 806 807 808 809 810 811 812 813 814 815 816 817 818 819 820 821 822 823 824 825 826 827 828 829 830 831 832 833 834 835 836 837 838 839 840 841 842 843 844 845 846 847 848 849 850 851 852 853 854 855 856 857 858 859 860 861 862 863 864 865 866 867 868 869 870 871 872 873 874 875 876 877 878 879 880 881 882 883 884 885 886 887 888 889 890 891 892 893 894 895 896 897 898 899 900 901 902 903 904 905 906 907 908 909 910 911 912 913 914 915 916 917 918 919 920 921 922 923 924 925 926 927 928 929 930 931 932 933 934 935 936 937 938 939 940 941 942 943 944 945 946 947 948 949 950 951 952 953 954 955 956 957 958 959 960 961 962 963 964 965 966 967 968 969 970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986 987 988 989 990 991 992 993 994 995 996 997 998 999 1000

870 871 872 873 874 875 876 877 878 879 880 881 882 883 884 885 886 887 888 889 890 891 892 893 894 895 896 897 898 899 900 901 902 903 904 905 906 907 908 909 910 911 912 913 914 915 916 917 918 919 920 921 922 923 924 925 926 927 928 929 930 931 932 933 934 935 936 937 938 939 940 941 942 943 944 945 946 947 948 949 950 951 952 953 954 955 956 957 958 959 960 961 962 963 964 965 966 967 968 969 970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986 987 988 989 990 991 992 993 994 995 996 997 998 999 1000

tisation des bases légales durant la phase d'exécution et qui, pour certains, donnent des indications plus précises sur les objectifs. Digression: rapports du Conseil fédéral et concrétisation des objectifs durant la phase d'exécution Dans ses Rapports sur la politique économique extérieure, publiés chaque année, le Conseil fédéral consacre un chapitre à part à son engagement au sein du FMI et dans le cadre de l'aide financière multilatérale au développement (dont la Banque mondiale). Il y présente les principales activités de chaque institution au cours de l'exercice et, éventuellement, les positions défendues par la Suisse. Toutefois, il n'est pas fait mention de nouveaux objectifs ni d'une modification de la pondération des objectifs existants. Cela vaut également pour les rapports de politique extérieure, lesquels ne traitent en outre les institutions de Bretton Woods que de manière très succincte. Ce constat peut être interprété comme la volonté de maintenir les objectifs existants. La concrétisation des objectifs fait l'objet de deux documents de base. – Rapport sur le système financier international et la position de la Suisse (1999): en octobre 1999, le Conseil fédéral a publié un rapport sur le système financier international et la position de la Suisse, qui présente les dix principes adoptés par le Conseil fédéral en mars 1999 pour une politique à long terme de la Suisse au sein du FMI.¹⁸ Ce rapport ne contient pas de nouvelles orientations fondamentales au regard de la politique suisse au sein du FMI, laquelle est au cœur du présent rapport, mais il confirme l'objectif supérieur consistant à soutenir le FMI dans ses efforts de promotion d'un système monétaire et financier international stable et fiable. Dans le contexte des crises financières survenues dans les années nonante (Asie, Russie), l'accent est mis sur la manière dont le FMI pourrait mieux accomplir son mandat de prévention de telles crises. Par ailleurs, la Suisse demande davantage de transparence concernant les processus et décisions internes du FMI, incluant en cela

la publication des résultats des discussions tenues au sein du conseil d'administration du FMI. Enfin, elle souligne la prise en compte renforcée, dans le cadre des programmes (d'ajustement) du FMI, des dimensions sociales et environnementales telles que les aspects écologiques et la bonne gestion gouvernementale. Ces points correspondent à des problèmes soulevés dans le cadre de nombreuses initiatives parlementaires qui ont surtout été lancées suite aux crises financières. Ces initiatives se penchent pour l'essentiel, d'une part sur les questions de la transparence et de l'évaluation

E. 18

Rapport du Conseil fédéral du 4 octobre 1999: Le système financier international et la position de la Suisse. www.efv.admin.ch. Le rapport a été établi sous la direction de l'AFF, en collaboration avec le seco, la DDC, la Division V de la Direction politique et la BNS. Dans son communiqué de presse du 29 mars 1999, le Conseil fédéral désigne ces principes comme devant servir de ligne de conduite, de base de référence pour la politique internationale du gouvernement sur le plan financier et il précise qu'ils doivent également servir à l'information du Parlement et du public. Voir Principes régissant la politique suisse au sein du FMI du 26 mars 1999.
http://www.efv.admin.ch/f/internat/iwf_int/pdf/grundsatz.pdf.

871 des activités du FMI, d'autre part sur les conséquences sociales et environnementales des programmes d'ajustement structurel du FMI.¹⁹ – Rapport du groupe de travail «Préservation de l'influence de la Suisse au sein des institutions financières internationales» – Préservation de la position de la Suisse au sein des institutions financières internationales. Rapport à l'intention du chef du DFF, Berne, 2 février 2001. C'est en juin 2001 que le Conseil fédéral apporte le principal complément concernant le programme. Se fondant sur ce document de base, il prend pour la première fois position sur les instruments devant être utilisés dans le cadre du statut de la Suisse de membre des institutions de Bretton Woods. Il décide l'application des recommandations liées en priorité aux instruments, au nombre de 24, formulées dans une note de discussion du DFAE, du DFF et du DFE en vue de préserver la position de la Suisse au sein des institutions financières internationales.²⁰ Il s'agit notamment des recommandations suivantes: il convient de renforcer la coopération bilatérale avec des pays partageant les mêmes opinions, sachant que de nouveaux partenaires peuvent être recherchés en fonction des intérêts. Il faut en outre accorder une attention particulière au dialogue bilatéral avec les Etats-Unis et d'autres pays du G-7 ainsi qu'avec des pays émergents. Pour que le groupe de vote soit consolidé, il faut renforcer la coopération financière et technique avec les pays membres qui le composent (augmentation des moyens) et organiser une rencontre annuelle avec les représentants des gouvernements du groupe de vote suisse responsables des questions liées au FMI et à la Banque mondiale. En vue d'améliorer la qualité de l'influence suisse, il faut renforcer la collaboration avec les universités, établir un dialogue avec les représentants du secteur financier suisse, encourager les carrières de représentants suisses au sein des institutions internationales et, pour la représentation au sein des conseils d'administration, retenir également des candidats externes à l'administration fédérale et à la Banque nationale. Par ailleurs, il est exigé une planification annuelle et la formulation de priorités pour la politique au sein du FMI. Ces recommandations portent sur des éléments importants en terme d'intervention. Leur mise en œuvre n'est pas analysée dans le cadre du présent rapport, car elle a été estimée prématurée au moment où a été débutée l'étude. En procédant à ce complément, le Conseil fédéral concrétise l'aménagement du programme de la Suisse au sein des institutions de

Bretton Woods.

E. 19

Ces problèmes sont exprimés dans différentes interventions parlementaires. Concernant le thème de la transparence et de la bonne gestion gouvernementale, voir, à titre d'exemple, postulat Meier Josi (93.3688), postulat Steinemann (94.3239), postulat Pelli (00.3121), postulat Langenberger (00.3175). Concernant la politique environnementale voir, à titre d'exemple, interpellation Frick (97.3536), question ordinaire urgente du groupe écologiste (99.1066), interpellation Frick (00.3173). Le manque de transparence du FMI et une réforme institutionnelle correspondante sont également discutés sur le plan international depuis le milieu des années nonante, notamment en raison de critiques internes et du fait que l'institution sœur (la Banque mondiale) a introduit certaines réformes allant dans ce sens (évaluation systématique, transparence des processus décisionnels, par exemple).

E. 20

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

872

E. 21

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

E. 22

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

E. 23

Voir FF 1991 II 1212.

873 la mission porte sur les questions d'aide multilatérale au développement et de politique économique extérieure.²⁴ Enfin, après plusieurs initiatives²⁵ et suite à l'adoption d'une initiative parlementaire, le Parlement s'est doté de la compétence suivante: non seulement il doit être informé (préalablement) des augmentations de capital du FMI, mais ces dernières sont soumises à son approbation. Cette initiative a eu pour conséquence la modification de l'article correspondant de la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods.²⁶ Par conséquent, le Conseil fédéral n'est plus habilité à conclure des accords internationaux concernant les augmentations de capital de la BIRD, de l'AID et de la SFI du Groupe de la Banque mondiale que dans les limites des crédits ouverts. Pour des crédits supplémentaires, l'approbation de l'Assemblée fédérale est nécessaire. 2 Acteurs, compétences et coordination Questions B B1 Comment la répartition des compétences entre les différents organes de l'administration fédérale est-elle théoriquement structurée et comment est-elle pratiquée dans les faits? B2 Constate-t-on d'importants problèmes de coordination susceptibles de nuire à l'efficacité de la politique suisse? Si oui, quelle est l'origine de ces problèmes et comment y remédier? La loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods et le message y afférent prévoient une répartition des compétences sur trois offices fédéraux dans trois

départements ainsi que sur la BNS. Les départements concernés sont: le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Département fédéral des finances (DFF) et le Département fédéral de l'économie (DFE) Le chapitre suivant récapitule les réponses du rapport d'expertise à ces questions.

E. 24

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

E. 25

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

E. 26

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

874

E. 27

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

E. 28

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

E. 29

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

E. 30

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

E. 31

Voir FF 1991 II 1214.

E. 32

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

875 de façon déterminante, mais la réforme NOVE (1997)³³ procède à une répartition thématique du travail, tout en confirmant la base posée en 1977.³⁴ Evalué fin 1999, cet

arrangement est retravaillé et débouche en juin 2000 sur la formulation de règles détaillées (NOVE DUE), un grand travail de codification. En ce qui concerne la représentation internationale de la Suisse, il confirme les relations existantes.³⁵ Toutefois, NOVE Due ne permet pas de clore le débat: le principe de rotation du Directeur exécutif n'est pas acquis³⁶ et diverses zones grises subsistent. Parallèlement, le rôle des acteurs détenant dans le domaine BM de compétences «résiduelles» n'est pas très clair. La DP V jouit dans ce domaine de prérogatives similaires à celles dont elle dispose pour les questions FMI,³⁷ soit d'un droit de participation vaguement défini. En outre, l'AFF participe aux côtés de la DDC et du seco à la «conception globale» de la politique de développement (Ordonnance 1977, art. 4). Cependant les documents NOVE n'y font pas allusion, pas plus que les ordonnances d'organisation des départements. Enfin, un cinquième office peut intervenir ponctuellement: il s'agit de l'OFEFP qui, dans le cadre de différents programmes internationaux, possède certaines compétences, en particulier concernant la facilité globale pour l'environnement (GEF) de la Banque mondiale.³⁸ Compétences en matière de questions communes Le recoupement des activités du FMI et de la BM est un phénomène en croissance. Pourtant, des dispositions spécifiques font défaut en la matière: on n'a pas défini de responsabilités particulières ni de «pilote» pour l'ensemble du domaine des institutions de Bretton Woods.

E. 33

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

E. 34

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

E. 35

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

E. 36

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

E. 37

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

E. 38

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

876 interviews³⁹). Les résultats révèlent, pour le domaine du FMI, un degré moyen de satisfaction sensiblement plus élevé que celui enregistré dans le domaine de la Banque mondiale. On constate en outre une séparation nette entre deux groupes d'acteurs: d'une

part les acteurs de tendance «libérale» – seco, BNS, AFF, Eco- miesuisse (EcoCH), Association suisse des banquiers (ASB) et PRD – qui se déclarent globalement satisfaits, d'autre part les acteurs de tendance «tiers-mondiste» – DDC, Déclaration de Berne (DdB), Communauté de travail des œuvres d'entraide, PS et les Verts – qui sont beaucoup plus critiques.⁴⁰ Concernant la répartition des compétences dans leur ensemble, les personnes interrogées soulignent tous son «éclatement» mais y voient alternativement un système non fonctionnel (tiers-mondistes), ou un mal nécessaire, politiquement inévitable (libéraux). Par ailleurs, les acteurs non-étatiques déplorent un manque de transparence dans la répartition des compétences. Concernant le rôle de la DP V du DFAE dans le domaine des institutions de Bretton Woods, toutes les personnes interrogées soulignent le peu de présence et de poids de la DP V, sachant que la majorité d'entre elles se satisfont de cette situation en raison d'un organigramme qu'elles jugent déjà suffisamment complexe. Dans le domaine spécifique du FMI, la répartition des compétences entre l'AFF et la BNS est jugée adéquate, y compris par les principaux intéressés. Les commentaires sont nettement plus contrastés en ce qui concerne le rôle des acteurs secondaires, dont la DDC.⁴¹ En ce qui concerne les affaires BM, les personnes interrogées déplorent le manque de clarté de la répartition DDC-seco, certains considérant la base juridique de 1976/1977 «profondément viciée». Si plusieurs personnes se réjouissent des effets de NOVE, on reconnaît la persistance de zones d'ombre. Fait emblématique, le principe de rotation du Directeur exécutif est perçu de façon très différente. En outre, les personnes interrogées constatent que la situation est encore aggravée par des divergences de sensibilité et évoquent parfois la lutte de pouvoir que se livrent les deux offices. Si les relations sont bonnes actuellement, cela est surtout attribué à la personnalité de certains collaborateurs. Finalement, les acteurs du groupe «tiers-mondiste» font valoir qu'il existe une asymétrie entre le seco et la DDC, et que la position du premier domine systématiquement lorsqu'il y a désaccord.⁴²

E. 39

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

E. 40

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

E. 41

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

E. 42

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

877

E. 43

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

E. 44

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

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

E. 45

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

E. 46

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

E. 47

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

E. 48

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

E. 49

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

E. 50

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

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

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

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.