

46

Engagements institutionnels internationaux et processus politiques internes: l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods

**Cédric Dupont
Alexandre Swoboda**

Berne, Septembre 2000

Nationales Forschungsprogramm
„Grundlagen und Möglichkeiten der
schweizerischen Aussenpolitik“

Die NFP 42 Synthesis fassen die Ergebnisse
einzelner Forschungsprojekte zusammen.
Der Inhalt verpflichtet nur die Autorinnen
und Autoren.

Programme national de recherche
„Fondements et possibilités de la
politique extérieure suisse“

Les NFP 42 Synthesis résument les résultats
de projets de recherche individuels.
Le contenu n'engage que les auteurs.

Programmleitung · Direction du programme

Dr. Laurent Goetschel · Magdalena Bernath
Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft
Lerchenweg 36, CH-3000 Bern 9

Sekretariat Nationalfonds · Secrétariat Fonds national

Dr. Christian Mottas
Wildhainweg 20, CH-3001 Bern

<http://www.snf.ch/NFP42/>

ENGAGEMENTS INSTITUTIONNELS INTERNATIONAUX ET PROCESSUS POLITIQUES INTERNES:

l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods

Étude dans le cadre du PNR „Politique extérieure de la Suisse“

Rapport de Synthèse

Juillet 2000

Cédric Dupont
Alexandre Swoboda

Institut universitaire de hautes études
internationales
11a, avenue de la Paix
CH-1202 Genève
Tél.: 022-734 89 50
Fax: 022-733 30 49

Ce rapport de synthèse résume les résultats essentiels du projet „Engagements institutionnels internationaux et processus politiques internes: l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods“. Cette recherche a grandement bénéficié de l'assistance de Caroline Baumann, Denis Knübel, Stephan Litschig et Marcel Peter. Nous tenons également à remercier particulièrement le Département fédéral des finances qui a mis à notre disposition ses archives et dont plusieurs collaborateurs ont gracieusement prêté leur concours à nos travaux.

CONTENU

1	Introduction.....	5
2	Evolution de l'engagement institutionnel de la Suisse (1944-1989).....	5
2.1	Toile de fond analytique: politique économique extérieure, groupes d'intérêt et contexte international.....	5
2.2	La période de la préconvertibilité (1944-58): lien étroit entre commerce et monnaie et prédominance du Vorort.....	6
2.3	Le retour à la convertibilité et le régime normal du Fonds monétaire international (1958-71): le poids des arguments monétaires et de la Banque Nationale Suisse.....	8
2.4	La fin du tout fixe et les réformes du système monétaire international: la découverte des arguments politiques et l'antagonisme gouvernement-Banque Nationale Suisse (1971-76).....	9
2.5	Le régime du deuxième amendement des statuts du Fonds: la prise de pouvoir du gouvernement et la décision en faveur de l'adhésion malgré les réticences de la Banque Nationale Suisse (1976-1989).....	9
3	Les négociations en vue de l'adhésion et le processus de ratification interne (1989-1992).....	10
3.1	Toile de fond analytique: politique nationale, négociation internationale et information asymétrique.....	11
3.2	Les particularités du cas de l'adhésion aux institutions de Bretton Woods en perspective comparative.....	11
3.3	Le succès du dossier de l'adhésion au Fonds monétaire international: habileté stratégique du gouvernement et contexte permissif.....	14
4	Conclusion.....	15

1 INTRODUCTION

Comment conduire la politique extérieure suisse? Le gouvernement doit-il privilégier les approches multilatérales au détriment des solutions uni- ou bilatérales? Y a-t-il un particularisme suisse en matière d'engagement extérieur? Le premier volet de notre recherche a abordé ces questions pour le cas de la politique monétaire extérieure de la Suisse depuis la seconde guerre mondiale, englobant les relations de la Suisse avec les institutions de Bretton Woods. Dans ce domaine, la Suisse a recouru à diverses approches, allant de la fixation unilatérale du franc par la loi monétaire de 1952 au choix du multilatéralisme mondial avec l'adhésion aux institutions de Bretton Woods en 1992, en passant par le bilatéralisme des accords de paiement ou plus tard des accords généraux d'emprunt, ainsi que par le multilatéralisme régional au sein de l'Union européenne des paiements (UEP).

Comment expliquer cette variation? La littérature existante a largement souligné l'importance de la préservation de la souveraineté nationale. Dans cette perspective, le gouvernement devait chercher à s'abstenir de toute participation à des mécanismes multilatéraux de changes fixes, car cela aurait entraîné une perte d'autonomie monétaire, autonomie considérée comme essentielle pour le bien-être du pays. La variation de l'engagement dépend donc, selon cet argument, essentiellement du type de système de taux de changes qui prévaut au niveau international. Mais alors comment expliquer l'appartenance de la Suisse à l'UEP, système multilatéral basé sur des changes fixes ou encore la tentative d'appartenance au serpent monétaire européen dans les années 1970? Notre recherche permet, elle, d'apporter une réponse à cette question à travers une vision plus désagrégée de la politique gouvernementale. En effet, au lieu de postuler *a priori* une préférence nationale, la souveraineté, nous dérivons la position du gouvernement des préférences et du poids des principaux groupes d'intérêt (industriels, financiers, et bureaucratiques) qui façonnent la politique économique extérieure de la Suisse. Ainsi, au gré de la dynamique politique interne et des conditions économiques extérieures qui affectent les groupes d'intérêt, le gouvernement a varié la forme de ses engagements externes indépendamment du système de taux de changes.

Le deuxième volet de notre recherche s'est penché plus particulièrement sur les phases de négociation internationale puis de ratification nationale qui ont précédé l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Le but de cet éclairage spécifique est d'améliorer la compréhension de l'interdépendance entre processus politiques internationaux et nationaux dans un système politique accessible à un grand nombre d'acteurs. La gestion de la politique étrangère est difficile pour le gouvernement et l'adhésion au Fonds monétaire international (FMI) nous a permis de souligner, de manière comparative, les facteurs permettant de dégager des perspectives d'approbation populaire. Dans cette brève synthèse, nous livrons quelques-uns des résultats des deux volets de notre recherche. Afin de les rendre plus intelligibles, nous présentons pour chacun des volets les éléments les plus pertinents de notre grille analytique.

2 EVOLUTION DE L'ENGAGEMENT INSTITUTIONNEL DE LA SUISSE (1944-1989)¹

2.1 Toile de fond analytique: politique économique extérieure, groupes d'intérêt et contexte international

Notre recherche se fonde sur le postulat central que les choix du gouvernement répondent aux pressions de différents groupes d'intérêt internes (économiques et bureaucratiques) et découlent ainsi essentiellement du pouvoir et des préférences de ces groupes. Concernant la politique monétaire extérieure, la littérature distingue trois dimensions principales de variation pour les préférences de ces groupes, le niveau du taux de change, sa fixité, et l'inclination à une coordination monétaire avec les partenaires étrangers.

Considérons tout d'abord le cas des groupes d'intérêt économiques. Un facteur majeur de variation provient de leur orientation économique, divisée en quatre ou cinq catégories principales: a) producteurs de biens destinés à l'exportation, b) producteurs de biens en concurrence avec les importations; c) producteurs de biens ou services non soumis à la concurrence internationale („non-tradables“); d) secteur financier/investisseurs.

L'attitude de ces différents groupes quant au niveau et au système du taux de change dépend essentiellement des conditions économiques nationales et internationales (en particulier croissance économique, niveau d'inflation). Ainsi, les exportateurs préfèrent un taux de change fixe, à une parité faible, et ce d'autant plus qu'ils se trouvent dans un pays à inflation faible. La fixité du taux leur garantit une prévisibilité ainsi qu'une dépréciation réelle de la monnaie et par là même un gain de compétitivité. Les secteurs en concurrence avec les importations et ceux non soumis à la concurrence tendent à préférer des changes flexibles, car cela laisse plus de liberté macroéconomique au gouvernement. Les premiers préfèrent un taux de change faible car cela renchérit les importations. Les seconds, en tant que consommateurs de produits importés, préfèrent un

¹ Pour plus de détails sur ce premier volet de notre recherche, voir Baumann, Caroline, Cédric Dupont et Marcel Peter (1999). „Forme et logique des engagements internationaux de la Suisse: quelques enseignements du cas des relations avec les institutions de Bretton Woods.“ *Revue suisse de science politique* 5(3): 97-109; et Baumann, Caroline, et Cédric Dupont (2000). *Entre solitude et solidarité: la Suisse et le système monétaire international (1944-1989)*. Genève: Institut universitaire de hautes études internationales.

taux de change élevé car cela abaisse leurs coûts de production ou de fonctionnement. Le secteur financier et les investisseurs préfèrent un taux de change élevé, les premiers car cela attire les capitaux étrangers, les seconds car cela augmente leur capacité d'investissement à l'extérieur. Concernant le système de taux de change, les investisseurs penchent en faveur de changes fixes pour leur prévisibilité. Les financiers tendent également à privilégier les changes fixes dans le but de sécuriser les déposants étrangers.

Il est plus délicat de dégager de la littérature l'attitude quant à une coordination monétaire internationale. Cette attitude dépend de la perception par les différents groupes des risques et opportunités du contexte international, perception qui elle-même tend à être fortement influencée par la force de la monnaie du pays concerné ainsi que par le degré d'aversion des différents acteurs envers l'inflation. Ainsi, pour des pays à monnaie stable et avec une tradition de faible inflation, les différents groupes inclinent généralement peu à une coordination monétaire. Toutefois plus les pressions s'accroissent sur les secteurs soumis à la concurrence internationale, (exportateurs et producteurs de biens en concurrence avec les importations) plus ces derniers verront les bénéfices d'une coordination pour faciliter les ajustements entre monnaies fortes et monnaies faibles. A l'opposé plus les secteurs non soumis à la concurrence dépendent de stimulations macroéconomiques, plus ils s'opposent à des mécanismes de coordination monétaire internationaux. Quant au secteur financier, il tend d'autant plus à s'opposer à une coordination que celle-ci risque de réduire les avantages conférés par la législation nationale.

Au niveau de l'intensité des préférences sur les trois dimensions considérées, plus les groupes d'intérêt dépendent directement ou indirectement de la politique monétaire, plus ils chercheront à influencer le gouvernement. Ainsi, plus les liens entre monnaie et commerce sont forts, plus on peut s'attendre à une mobilisation des secteurs soumis à la concurrence internationale. Les secteurs non soumis à la concurrence tendent eux à rester en retrait, ce d'autant plus qu'il existe des mécanismes de redistribution/compensation économiques inter-sectoriels.

Outre les groupes d'intérêt économiques, la littérature a récemment cherché à dégager des régularités quant aux préférences d'une catégorie d'acteurs bureaucratiques, à savoir les banques centrales. Les hypothèses existantes sont toutefois incomplètes, et très provisoires. Les banques centrales cherchent avant tout à préserver la stabilité des prix intérieurs, et s'efforcent dans ce but de garder la plus grande autonomie possible par rapport à l'extérieur. En conséquence, les banques centrales sont peu enclines à la coordination internationale. Comme cette coordination est plus contraignante en système de changes fixes, elles cherchent surtout à éviter de tels systèmes, préférant des changes flottants. Quant à l'intensité de leurs préférences, les banques centrales avec le plus fort degré d'indépendance légale tendent à avoir les positions les plus marquées, principalement par souci de préserver leurs prérogatives.

Ce corpus théorique nous a globalement permis de rendre intelligible les choix du Conseil fédéral en matière d'engagements monétaires internationaux de 1944 à 1989. Nous distinguons quatre périodes, la première dite de la préconvertibilité (avant 1958), la seconde marquée par le retour à une convertibilité des principales monnaies (1958-71), la troisième caractérisée par l'incertitude qui suivit la fermeture du guichet or (1971-76), et la quatrième qui mena la Suisse à la porte des institutions de Bretton Woods (1976-89). Pour chacune de ces périodes, nous identifions dans un premier temps les groupes d'intérêt qui ont pris position sur les questions de politique monétaire extérieure, puis contrastons attentes théoriques et développements réels, en dégageant les enseignements quant à la compréhension de la logique et de la forme de la politique poursuivie par le gouvernement.²

2.2 La période de la préconvertibilité (1944-58): lien étroit entre commerce et monnaie et prédominance du Vorort

Outre le gouvernement fédéral, trois acteurs majeurs ont participé à la définition de la politique monétaire extérieure suisse de 1944 à 1989: le Vorort, l'Association suisse des banquiers (ASB) et la Banque Nationale Suisse (BNS). Le premier représentait les principales industries (horlogerie, machines, chimie, textile) de l'économie suisse qui étaient fortement orientées vers l'exportation. Selon les hypothèses décrites ci-dessus, un tel groupe aurait dû s'engager en faveur d'une fixité du franc, avec si possible une parité concurrentielle. Sur la base des difficultés de l'entre-deux-guerres (notamment la difficulté d'ajustement entre monnaies faibles et monnaies fortes), on pouvait également s'attendre à une position favorable à une coordination monétaire, en particulier à une approche multilatérale de la gestion des relations monétaires. Les liens étroits, à la sortie de la guerre, entre commerce et gestion des relations monétaires laissaient présager une forte intensité de préférences pour le Vorort. Concernant l'ASB qui représentait le secteur financier, on pouvait prédire une préférence pour une stabilisation monétaire avec un franc fort, mais avec une aversion pour une coordination monétaire provenant d'une volonté de préserver totalement les spécificités monétaires nationales. Enfin, on pouvait s'attendre à ce que la BNS cherche à préserver son indépendance en écartant tout engagement multilatéral extérieur, en particulier dans un système de changes fixes.

Au vu de cette constellation des attitudes et du poids économique du Vorort, le choix du gouvernement de ne pas adhérer aux institutions de Bretton Woods, mais de fixer unilatéralement le franc suisse par la loi de 1952 et de recourir largement à

² Notre analyse s'appuie sur une large consultation des sources primaires (en particulier les archives fédérales et les archives du Vorort) et secondaires ainsi que de la presse (en particulier NZZ et Journal de Genève). Nous omettons ici les références détaillées aux sources documentaires.

des accords bilatéraux de paiement dans ses transactions internationales, est quelque peu surprenant. En particulier, contrairement aux préférences théoriques du Vorort, le gouvernement n'opta pas pour une appartenance à l'institution multilatérale chargée de stabiliser les relations monétaires internationales, le système de Bretton Woods. Loin d'objecter, le Vorort soutint largement cette position. Comment expliquer cette apparente contradiction avec notre toile de fond théorique? Essentiellement par le fait que le système de Bretton Woods n'était pas multilatéral, au sens strict du terme, pour la Suisse. En effet, la profonde divergence entre la situation économique de la Suisse et celle de la majorité des pays européens rendit leur coexistence au sein du Fonds monétaire international (FMI) fort problématique. La Suisse, disposant d'une zone économique largement épargnée par la guerre et d'une monnaie forte et convertible faisait face aux pays européens, qui se trouvaient dévastés par la guerre et dépourvus d'or et de devises. La mauvaise situation économique de ces pays ne permettait pas l'instauration immédiate d'un système multilatéral de règlement des transactions courantes. Les statuts du FMI prévoyaient donc une démarche progressive de l'établissement de la convertibilité avec l'application d'un *régime d'exception* pour les pays membres en difficulté (article VIII, section 2a). Ainsi, dans le cas d'une adhésion au Fonds, la Suisse aurait dû se conformer au régime normal de convertibilité, tandis que la majorité de ses partenaires commerciaux européens pouvaient recourir au régime d'exception. Outre l'asymétrie quant à la convertibilité, les pays dévastés par la guerre bénéficiaient du régime transitoire (article XIV, section 2) du Fonds. Ce régime permettait de maintenir, ou d'introduire, des restrictions aux paiements et transferts relatifs aux opérations internationales courantes. Enfin, les pays en difficulté avaient droit de recourir à la clause dite *de la monnaie rare* (article VII, section 3), qui leur permettait de suspendre leurs paiements envers un Etat dont la monnaie venait à manquer suite à une demande excessive. Tandis que les pays en difficulté ou en transition pouvaient pratiquer de bon droit le contrôle de change et adapter des mesures discriminatoires en matière du commerce international, la Suisse aurait perdu sa liberté d'action et de défense en renonçant à la possibilité de conclure des accords bilatéraux de paiement.

Les dangers économiques pour les industries représentées par le Vorort étaient réels. Dans l'après-guerre, le franc suisse était, à côté du dollar, la seule monnaie convertible, et constituait par là une devise fortement recherchée, notamment par les pays européens dépourvus d'or et de devises. La Suisse exportait principalement des produits hautement qualifiés et des biens de luxe. Les pays européens n'avaient guère d'intérêt pour ces biens sophistiqués et chers, mais ils voulaient acquérir des francs suisses, afin de les convertir en dollar ou en or et de se procurer ailleurs des biens de première nécessité. Cette situation les poussait à dégager un solde commercial positif avec la Suisse, en recourant à des contrôles quantitatifs et de change sur l'importation des produits venant de la Suisse.

Face à un tel danger de discrimination, le Vorort s'opposa à l'adhésion au FMI et soutint une fixation unilatérale du franc, couplée à une approche bilatérale des paiements. Cette approche reprenait la règle de compensation des accords de clearing, développés au début des années 1930, et prévoyait également la mise à disposition réciproque de crédits. Le soutien du Vorort était d'autant plus fort que les accords bilatéraux de paiement ne permettaient pas seulement de contrecarrer la discrimination de l'exportation suisse, mais également d'encourager l'industrie d'exportation. En effet, en instituant un contrôle du domaine d'utilisation par les fournisseurs étrangers des paiements obtenus de la vente de leurs produits en Suisse, ils permettaient au gouvernement suisse de soutenir des branches industrielles, comme par exemple l'industrie textile, qui n'auraient pas été concurrentielles dans d'autres circonstances.

L'intérêt marqué du Vorort pour la forme de l'engagement international du gouvernement en matière monétaire s'explique donc par les fortes implications commerciales des différents choix. Dans le contexte de la non-convertibilité, la combinaison d'une fixation unilatérale du franc et des accords bilatéraux de paiement étaient largement préférables à une adhésion au système transitoire hybride du FMI, même si une telle adhésion eût été couplée à une adhésion au GATT. Ceci ne peut en aucun cas signifier que le Vorort préférât *ceteris paribus* une approche bilatérale de la politique économique extérieure. Bien au contraire, comme le confirme l'attitude par rapport à l'Union européenne de paiement (UEP).

L'UEP, établie dans le cadre régional de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), était un système de compensation multilatérale des paiements, basé sur des taux de change fixes et non-discriminatoire pour la Suisse. Le Vorort soutint l'adhésion à un tel système, alors même qu'il obligeait la Suisse à mettre à disposition un crédit multilatéral sans qu'il fût possible, à la différence des accords bilatéraux, de négocier des concessions directes avec les créiteurs. Ce soutien révèle, si besoin est, que le Vorort n'avait pas d'aversion au multilatéralisme, surtout lorsqu'une telle approche liait étroitement les domaines monétaire et commercial. En obligeant les pays membres à une libéralisation de leurs pratiques commerciales, l'UEP stabilisait et élargissait les débouchés internationaux des entreprises suisses.

L'ASB et la BNS se satisfirent des choix du gouvernement. L'ASB soutint une politique qui mena à la stabilisation monétaire et à un franc fort. La BNS cautionna une politique qui limitait les engagements extérieurs et qui reposait sur une fixation unilatérale (et donc réversible) du franc à laquelle elle était, de surcroît, étroitement associée. La passivité des autres groupes d'intérêt économiques, en particulier ceux représentant les secteurs tournés vers le marché intérieur (en concurrence ou non avec les importations) et représentés par l'Union suisse des arts et métiers (USAM) ou l'Union suisse des Paysans (USP) tend à confirmer l'existence d'un consensus autour d'une dualité de l'économie suisse dotée d'une sorte de système de compensation entre le secteur tourné vers l'intérieur et celui tourné vers l'extérieur. Le premier s'aligna sur les positions du second à la faveur d'une redistribution des gains de ce dernier.

2.3 Le retour à la convertibilité et le régime normal du Fonds monétaire international (1958-71): le poids des arguments monétaires et de la Banque Nationale Suisse

En décembre 1958, la majorité des pays européens, introduisit la convertibilité externe, entraînant pour ces pays la fin de l'application du régime transitoire du FMI, source d'inquiétude principale des acteurs économiques suisses. Quant à la clause de la monnaie rare, elle n'avait jamais été appliquée et semblait ainsi être tombée en désuétude. Les arguments majeurs qui avaient incité le Vorort à s'opposer à l'adhésion aux institutions de Bretton Woods n'étaient donc plus d'actualité. D'autre part, le faible niveau d'inflation suisse pendant les années 1950 était à même de conforter, selon notre toile de fond théorique, sa préférence pour une coordination monétaire dans un régime de changes fixes. Comment expliquer alors que, par deux fois dans les années 1960, le gouvernement décida de rester à l'écart des institutions qui incarnaient le mieux ces préférences?

Le poids dans l'économie suisse des industries représentées dans le Vorort était toujours très grand, et en conséquence le Vorort restait la source première d'influence de la politique économique extérieure du Conseil fédéral. Ce qui avait changé, par contre, était l'intensité des préférences du Vorort en matière monétaire. Le retour à la convertibilité eut pour effet de fortement distendre les liens entre monnaie et commerce, atténuant ainsi l'attention portée par le Vorort aux relations avec les institutions de Bretton Woods. Fort de la stabilité apportée par la fixation unilatérale du franc, le Vorort s'employa au niveau mondial au rapprochement de la Suisse avec le GATT. Son influence se traduisit par une adhésion provisoire en 1958, puis une adhésion définitive en 1966.

Le déclin d'intérêt du Vorort laissa plus d'importance aux préférences de l'ASB et, surtout, de la BNS. Ces deux acteurs prirent fortement position contre l'éventualité d'une adhésion. Pour un acteur financier comme l'ASB, la préférence pour une stabilité monétaire avec une monnaie nationale forte était toujours aussi „naturelle“. De même, la préférence pour une fixation unilatérale, sans coordination avec des partenaires étrangers, provenait d'une perception très négative de la voie multilatérale. Outre la crainte de voir la coordination monétaire s'étendre et toucher des sphères jalousement gardées, comme le secret bancaire, l'ASB craignait les risques inflationnistes d'une participation à un système monétaire multilatéral. Cette crainte progressa au cours des années 1960 et poussa certains membres à s'engager publiquement contre une adhésion lors de l'examen sommaire d'adhésion en 1968.

La BNS exploita à outrance l'argument de l'incertitude externe, partageant ainsi le point de vue de l'ASB. Cette incertitude justifiait, aux yeux de la BNS, le maintien du statu quo, en particulier l'abstention de toute coordination monétaire internationale. La Banque nationale avançait des arguments monétaires en faveur de cette attitude. En premier lieu, elle invoqua de plus en plus la crainte de *l'internationalisation* du franc suisse et d'une perte de contrôle sur les transactions en monnaie nationale. Dans la deuxième partie des années soixante, elle eut beau jeu de justifier cette crainte par les crises de confiance que subissaient le dollar et la livre sterling et qui renforçaient la demande du franc suisse en tant que valeur refuge.

La BNS invoqua également l'incompatibilité entre les marges de fluctuations du FMI et celles prévues par le Conseil fédéral. L'exigence du Fonds d'introduire une marge de fluctuation de +/-1% aurait impliqué soit une intervention massive de la BNS menant à une dévaluation *de facto* du franc suisse, soit une réévaluation *de jure* de la parité en or. Selon la BNS, aucune de ces deux options n'était acceptable, principalement par les risques inflationnistes (risque de surchauffe et augmentation de l'afflux des capitaux étrangers) qu'elles contenaient.

La montée en puissance de la BNS dans le domaine de la politique monétaire extérieure fut largement facilitée par le large consensus qui régnait en Suisse en faveur de la fixité absolue du franc. En tant que gardienne du temple, la BNS bénéficiait ainsi d'un grand prestige, et d'une forte influence sur le gouvernement. La prédominance de la BNS était devenue telle qu'elle érigea la fixité du franc en sujet tabou, à n'aborder sous aucun prétexte. La grande majorité des élites politiques et économiques s'accommoda de cette attitude dogmatique. Or pour certains, comme le Vorort, ceci défie quelque peu les arguments théoriques sous-jacents à notre projet. Certes, les industries d'exportation ainsi que celles en concurrence avec les importations bénéficiaient d'un franc suisse stable et sous-évalué par rapport au dollar. Mais l'inflation suisse était en moyenne supérieure à l'inflation américaine durant les années soixante, ce qui se traduisait par une appréciation réelle du franc suisse, et une perte graduelle de compétitivité pour l'industrie suisse. Dans ce contexte, il est surprenant que les acteurs tournés vers l'extérieur n'aient pas cherché à prôner l'ajustement du taux de change, en coordination avec les principales monnaies internationales (et donc en participant aux institutions de Bretton Woods) plutôt que les freins au crédit et à l'exportation privilégiés par le gouvernement. D'autre part, l'attitude de la BNS elle-même mérite réflexion. Si, en conformité avec nos hypothèses de travail, elle cherchait avant tout à maintenir la stabilité des prix, n'aurait-elle pas dû user de la possibilité de réajuster unilatéralement le franc suisse pour combattre l'inflation grandissante à la fin des années 1960, inflation largement importée de l'extérieur? Afin de ne pas se mettre en porte-à-faux avec cette logique, la BNS choisit de nier l'importance de l'inflation importée, position empiriquement absurde mais logiquement cohérente pour défendre la fixité absolue du franc.

2.4 La fin du tout fixe et les réformes du système monétaire international: la découverte des arguments politiques et l'antagonisme gouvernement-Banque Nationale Suisse (1971-76)

La décision unilatérale des Etats-Unis de mettre fin à la convertibilité en or du dollar en août 1971 marqua le début d'une période d'incertitude qui allait durer cinq années jusqu'au deuxième amendement des statuts du FMI, qui mettait fin au régime de taux de change fixe. Dans un contexte extérieur difficile, le gouvernement commença à se préoccuper des effets positifs de l'adhésion dans une perspective plus large que précédemment. La question des relations avec les institutions de Bretton Woods sortait du cadre étroit de la politique économique extérieure et entrait dans celui plus général de la politique étrangère, marquée par des préoccupations de rayonnement et d'influence. En parallèle avec ce changement, la période reflète la montée des arguments politiques et l'antagonisme entre les positions du gouvernement et celles de la BNS.

Tout commença pourtant dans une atmosphère d'étroite coopération et de convergence de vue entre la banque centrale et l'administration fédérale. L'impression d'une proche révision du système monétaire international au début des années septante semblait provoquer le changement d'appréciation de la question sur l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. L'isolement de la Suisse, concrétisé par sa non-participation au Comité des vingt, groupe chargé d'élaborer une réforme du système monétaire international, poussait le gouvernement et la BNS à intensifier les préparations. L'urgence de l'adhésion fut officiellement justifiée par le fait que dans ce cas la Suisse pourrait participer activement à l'élaboration d'un nouveau système monétaire. Outre l'argument relevant de la politique étrangère, l'éventuel renforcement du rôle des droits de tirage spéciaux (DTS) sous l'égide de la réforme et l'exclusion de la Suisse de ce système inquiétaient les autorités suisses.

La marche conjointe de l'administration fédérale et de la BNS ne dura pourtant pas. En 1974, le changement de présidence à la tête de la BNS, Leutwiler remplaçant Stopper, réintroduisait un climat défavorable à l'adhésion au sein du directoire de la BNS. Ce dernier insista sur le fait que l'adhésion de la Suisse au FMI ne lui rapporterait pas d'avantages financiers importants. Vu les réserves considérables de la BNS et la balance de paiement relativement favorable, la Suisse n'aurait pas besoin de crédits du FMI dans le futur proche. De l'autre côté, en cas d'adhésion, la Suisse devrait faire face à des conséquences négatives, telles que la perte partielle de l'autonomie monétaire en raison soit d'une internationalisation plus poussée du franc suisse, soit de la codification des règles de conduite du Fonds. En ce qui concerne les règles de conduite limitant éventuellement l'autonomie monétaire, la BNS – ignorant les statuts du Fonds – évoqua l'hypothèse que, face à l'attitude négative du FMI, les autorités suisses pourraient se voir entravés dans leur liberté d'introduire de mesures de sauvegarde de la monnaie, c'est-à-dire de mesures destinées à contrecarrer les afflux de capitaux. Cet argument est particulièrement révélateur de l'attitude défensive de la BNS dans la mesure où il ne se base pas sur les statuts du FMI mais sur des présomptions dépassant ces derniers.

L'ASB adopta une position tout aussi réservée quant à une éventuelle adhésion. Les milieux bancaires exprimèrent avant tout leur crainte d'une l'internationalisation du franc suisse et d'éventuelles mesures discriminatoires par rapport à la politique économique et de change suisse. Quant au Vorort, son attention était toujours concentrée sur les relations commerciales, avec un intérêt croissant pour les développements à l'échelle régionale européenne. La signature puis la ratification par la Suisse d'un accord de libre échange avec la Communauté européenne constituait un enjeu, aux yeux du Vorort, un enjeu beaucoup plus grand que l'avenir du système monétaire international. Par contre, les premiers pas d'une coopération monétaire à l'échelle européenne, qui faisaient renaître l'éventualité d'une reprise de liens étroits entre gestion des relations commerciales et gestion des relations monétaires, suscitèrent quelque inquiétude pour les exportateurs suisses. Les rapides désillusions d'un système de changes fixes européen amenuisèrent cependant les demandes au gouvernement pour une participation au serpent monétaire européen.

En somme, cette période marque la fin de la domination de la BNS sur la politique monétaire extérieure de la Suisse. Certes, la banque nationale par son opposition réussit à bloquer le processus de rapprochement de la Suisse des institutions de Bretton Woods, mais elle ne put le faire que grâce aux incertitudes qui subsistèrent temporairement au niveau externe.

2.5 Le régime du deuxième amendement des statuts du Fonds: la prise de pouvoir du gouvernement et la décision en faveur de l'adhésion malgré les réticences de la Banque Nationale Suisse (1976-1989)

Les incertitudes et les doutes quant à la forme du FMI s'estompaient avec la seconde révision des statuts du FMI en 1976. Outre l'évolution du contexte externe, l'examen de la question de l'adhésion de la Suisse à l'ONU poussait au réexamen de la question d'adhésion aux institutions Bretton Woods. Dans le courant du traitement du dossier onusien, le réexamen du dossier Bretton Woods, relancé en 1977, aboutit en 1982 à la décision de principe favorable à l'adhésion du gouvernement.

Cette décision en faveur de la coordination monétaire contredisait l'intérêt aussi bien de la BNS que du secteur bancaire. Mais, alors que la position de ces deux acteurs n'avait guère changé, le changement de statuts du FMI avait fortement érodé la base de leur argumentation. En plus, la montée des arguments politiques, due avant tout au débat sur l'adhésion à l'ONU, offrit un terrain propice à l'initiative de l'administration. Cette dernière mena l'offensive et l'emporta finalement sur la résistance de la

BNS. Toutefois, cette „victoire“ fut longue à se dessiner et ses effets en furent retardés par l'échec de l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

L'attitude sceptique de la BNS à l'égard de tout rapprochement formel avec les institutions de Bretton Woods était toujours très marquée lorsque le gouvernement relança le cinquième réexamen des relations avec ces institutions. La banque nationale refusa même de participer au groupe de travail interdépartemental chargé du dossier. Mais cette attitude ne réussit guère à freiner la marche du gouvernement. La première raison de cette perte d'influence de la BNS avait trait à l'innocuité des arguments monétaires qu'elle continuait à invoquer à l'encontre de l'adhésion. L'argument d'après lequel la Suisse, en cas d'adhésion au FMI, perdrait partiellement son autonomie monétaire fut facilement rejeté par le gouvernement. Ce dernier notait que la Suisse subissait déjà une perte partielle de son autonomie monétaire notamment en raison de l'interdépendance économique et monétaire croissante parmi les économies nationales et ce malgré son abstention du FMI. En outre, déjà lors de son adhésion au GATT, la Suisse s'était liée à l'obligation d'agir en cohérence avec les principes de politiques monétaires du FMI. Quant à la crainte de voir l'utilisation du franc dans les mécanismes du Fonds contribuer à l'internationalisation du franc suisse, le groupe de travail écarta cet argument estimant que l'internationalisation du franc suisse découlait principalement du développement rapide du marché suisse de capitaux.

La perte d'influence de la BNS était également liée à l'implication croissante de l'opinion publique en matière de politique extérieure. En particulier, la question de l'engagement financier extérieur de la Suisse devenait une préoccupation générale. Le rejet par le peuple du troisième crédit en faveur de l'Association internationale pour le développement (AID) en 1976 avait démontré que la conduite du dossier de l'adhésion aux institutions de Bretton Woods, avec les implications financières qui résulteraient d'une participation au groupe de la Banque mondiale, devait sortir du cadre technique étroit dans lequel l'avait confinée la BNS. La légitimité de pilotage du gouvernement s'en trouvait renforcée. L'insistance sur les arguments politiques en la matière fut favorisée par le fait que la question des relations entre la Suisse et les institutions de Bretton Woods se posa dans le cadre plus large de l'examen d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'ONU. En s'abstenant du FMI, la Suisse renoncerait à une partie de la coopération monétaire et financière, domaines où elle dispose des plus grands atouts et du plus grand poids sur le plan international.

Malgré l'affaiblissement de ses arguments, la BNS se montra opiniâtre dans sa résistance. Lors de la parution du rapport du groupe de travail, au début 1982, elle marqua sa différence dans une prise de position publique et tenta de dicter deux conditions pour son ralliement à une éventuelle adhésion. La première était l'obtention préalable d'un siège permanent au Conseil d'administration du FMI, et la deuxième était que ce siège soit occupé par un représentant de la BNS. Les deux conditions furent rejetées par le gouvernement, sous l'impulsion du Département fédéral des finances. Ce dernier tenait particulièrement à confiner la BNS dans les frontières nationales et hors du domaine de la politique extérieure.

En août 1982, le cinquième examen qui avait duré quatre ans aboutit à la décision de principe favorable du Conseil fédéral. Il consacrait la victoire de l'administration sur la BNS. Cette dernière adopta alors un profil plus bas, ne profitant notamment pas du retard provoqué par le refus par le peuple et les cantons de l'adhésion à l'ONU pour essayer de remettre en question l'adhésion aux institutions de Bretton Woods. Elle soutint même en 1989 l'initiative de l'administration fédérale de réexaminer la question sur l'adhésion. Toutefois, elle nia l'urgence d'une adhésion au FMI insistant sur la coopération harmonieuse qui existait entre la BNS et le FMI et entre la Confédération et le Groupe de la Banque mondiale.

3 LES NÉGOCIATIONS EN VUE DE L'ADHÉSION ET LE PROCESSUS DE RATIFICATION INTERNE (1989-1992)³

La décision du Conseil fédéral de s'engager sur la voie de l'adhésion ne marquait aucunement la fin des difficultés pour l'administration. En effet, l'entrée de la Suisse dans les institutions de Bretton Woods tombait sous le coup du référendum facultatif pour les traités internationaux, ce qui mettait le gouvernement sous pression concernant les termes de l'adhésion. L'échec du dossier onusien ne fit que renforcer cette perception de contrainte interne. Dans un tel contexte, toute erreur stratégique ou tactique pouvait rapidement prendre des proportions démesurées et ruiner des années d'élaboration d'une nouvelle ligne politique. La réussite ultime du gouvernement à faire ratifier son projet par le peuple semble donc remarquable à première vue. Notre recherche apporte un éclairage plus nuancé.

³ Pour des résultats détaillés de ce deuxième volet de notre recherche, voir Dupont, Cédric, Denis Knübel et Stephan Litschig (2000a). Négociation internationale et ratification nationale: salutaire incertitude? Genève: Institut universitaire de hautes études internationales; et Dupont, Cédric, Denis Knübel et Stephan Litschig (2000b). Négociation internationale et ratification nationale: le cas d'école de l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods? Genève: Institut universitaire de hautes études internationales.

3.1 Toile de fond analytique: politique nationale, négociation internationale et information asymétrique

Notre démarche s'inscrit dans la ligne des nombreux travaux sur les interactions entre politique nationale et négociation internationale. Elle en emprunte également la méthodologie dominante, à savoir le recours à des modèles d'interaction stratégique, modèles qui servent à explorer les effets complexes de l'interdépendance des acteurs dans des situations marquées par une information certes abondante mais le plus souvent incertaine. Plus spécifiquement, nous avons cherché à appréhender les interactions à l'échelle nationale au sujet d'un objet de politique étrangère étroitement lié à un processus préalable de négociation internationale.

Notre modélisation considère un processus référendaire avec trois acteurs (ou groupes d'acteurs), à savoir le gouvernement, les citoyens, et les groupes politiques s'opposant au gouvernement sur l'objet en question. Etant donné que le contenu de cet objet a été façonné par une négociation internationale et s'inscrit dans une logique qui dépasse les frontières nationales, il est particulièrement difficile pour les citoyens de l'évaluer. Dans ce contexte, les actions et accomplissements des acteurs les mieux informés, le gouvernement et les groupes d'intérêt, ont un grand potentiel dans la formation de l'opinion publique. Du côté du gouvernement, la performance durant le processus de négociation est cruciale. En effet, si les citoyens ont l'impression que le résultat de la négociation est nettement en deçà des objectifs annoncés, le gouvernement peut difficilement gagner une campagne référendaire et donc son souci est de désamorcer une telle éventualité par des concessions ciblées aux groupes d'intérêt ayant l'audience la plus forte. Ceci n'est évidemment pas possible pour des référendums obligatoires. Dans ces cas, le gouvernement ne peut qu'espérer faire campagne à travers des acteurs politiques dont la crédibilité est intacte. Cette vulnérabilité du gouvernement confère un pouvoir de contrôle important aux différents groupes d'intérêt, qui saisissent souvent l'occasion d'un vote sur un objet de politique étrangère pour améliorer leur assise politique nationale.

Notre modèle nous a permis d'explorer la marge de manoeuvre du gouvernement sous la double contrainte des attentes populaires et des intérêts particuliers des groupes de pression. Sans entrer ici dans les détails des résultats théoriques, notons que le modèle confirme l'intuition selon laquelle le gouvernement a tendance à ne pas s'engager franchement dans une campagne référendaire si la négociation internationale s'est révélée difficile et a nécessité des ajustements importants par rapport à la position de départ. A l'opposé, le gouvernement se montre très enclin à faire campagne si le résultat obtenu à l'extérieur est solide et si l'opposition a été divisée par des mesures d'accompagnement internes ciblées. Mais la force de notre modèle réside dans son utilisation pour l'analyse du rôle de l'information. Le gouvernement peut augmenter considérablement sa marge de manoeuvre par une gestion subtile de la transparence de ses actions et de ses objectifs. Ainsi, il peut contenir les attentes populaires et désarmer ceux qui souhaiteraient les exploiter. Le modèle permet d'évaluer dans quelle mesure le gouvernement peut espérer, sous différentes conditions d'information, obtenir un soutien populaire, dictant ainsi la forme et le degré d'engagement dans la campagne référendaire.

3.2 Les particularités du cas de l'adhésion aux institutions de Bretton Woods en perspective comparative

L'intérêt du développement d'un outil analytique formel réside notamment dans son utilisation dans une perspective empirique comparative. Ainsi, notre modèle nous a permis de structurer un contraste entre le cas de l'entrée de la Suisse dans les institutions de Bretton Woods et quatre autres cas de politique étrangère suisse impliquant un processus de négociation internationale suivi d'un processus de ratification interne aboutissant à un vote populaire. Le premier de ces cas est l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations, adhésion ratifiée par le peuple et les cantons en mai 1920. Les trois autres cas portent sur la politique d'intégration européenne de la Suisse, à savoir les accords de libre échange conclus avec la CEE (ratification en décembre 1972), l'accord sur la création d'un Espace Economique Européen (refus par le peuple en décembre 1992), et les accords bilatéraux (vote soumis au peuple en mai 2000).

Nous avons structuré notre comparaison à l'aide de critères portant sur sept dimensions des objets considérés: 1) réalisation des objectifs (annoncés publiquement) de négociation; 2) existence d'aspects institutionnels/politiques dans la négociation; 3) intensité et degré de diffusion de l'information sur le processus de négociation; 4) caractéristiques constitutionnelles du scrutin populaire (référendum facultatif, référendum obligatoire, plébiscite); 5) crédibilité du gouvernement avant la campagne de ratification (popularité en matière de politique extérieure, cohésion); 6) existence de mesures d'accompagnement (notamment dans la phase pré-parlementaire) pour obtenir le soutien d'acteurs clés; 7) campagne référendaire (engagement du gouvernement et des groupes d'opposition). Ceci nous a permis d'établir une vision synthétique (cf. Table 1 pour un condensé) des similitudes et différences entre les cas et d'en dégager des régularités d'influence de certains facteurs sur les résultats des scrutins populaires.

Table 1: Cinq processus en perspective comparative (présentation condensée)

Variables \ Cas	SDN 16.05.1920	ALE 03.12.1972	FMI 17.05.1992	EEE 07.12.1992	Bilatérales 21.05.2000
Réalisation des objectifs de négociation	Membre original avec obtention du siège mais neutralité différentielle	Objectifs atteints pour l'économie suisse	Quo t a j u s t e s u f f i s a n t p o u r p r é t e n d r e à u n s i è g e m a i s n e t t e m e n t i n f é r	Large accord économique mais pas de participation aux processus de prise de décision	Objectifs économiques atteints mais concessions sur les transports, l'agriculture et la libre circulation des personnes

			i e u r a u x a t t e n t e s		
Aspects institutionnels dans la négociation	Neutralité; concession sur la neutralité intégrale	Non	Question du siège au conseil exécutif du FMI; pas obtenu dans l'accord	Co-décision; pas obtenue et consécration du système des deux piliers AELE-CE	Non
Intensité et diffusion de l'information sur la négociation	Information importante mais ciblée (diffusion et contenu)	Information modeste et essentiellement privatisée aux acteurs économiques principaux	Information limitée (fou sur le résultat) mais largement diffusée	Information abondante (non ciblée) largement diffusée à tous les acteurs y compris le public	Information moyenne à forte et souvent privatisée aux acteurs sociaux concernés
Référendum	Nature plébiscitaire décidée par le gouvernement pendant la négociation	Nature plébiscitaire sur décision du gouvernement avant la phase de négociation internationale	Facultatif (89.3) demandé par les extrêmes (gauche tiers-mondiste et extrême droite)	Considéré comme obligatoire (89.5) par gouvernement avant négociation internationale	Facultatif (89.3) demandé par l'extrême droite
Crédibilité du gouvernement au début de la campagne de ratification	Très forte car pas d'antécédents en matière de politique étrangère et cohésion totale du gouvernement	Forte car bonne évaluation de politique économique extérieure et cohésion du gouvernement	Entamée par l'échec de l'ONU mais cohésion du gouvernement	Faible essentiellement car manque de cohésion du gouvernement	Quasi-détruite par l'échec de l'EEE mais forte cohésion du gouvernement

Variables \ Cas	SDN 16.05.1920	ALE 03.12.1972	FMI 17.05.1992	EEE 07.12.1992	Bilatérales 21.05.2000
Mesures d'accompagnement pour obtenir des soutiens clés	Non	Mineures en faveur de l'USS et des régions de montagne	Significatives mais informelles (politique de développement, transparence)	Modestes mesures de politique sociale en faveur de la gauche	Importantes mesures sociales (gauche, syndicats) notamment sur la libre circulation des personnes
Campagne	Forte intensité avec engagement de la part du gouvernement et de l'opposition	Faible intensité	Faible intensité avec toutefois clair engagement du gouvernement et de l'opposition	Forte intensité avec fort engagement de l'opposition mais discrétion du gouvernement	Moyenne intensité avec fort engagement du gouvernement mais faible campagne des opposants
Résultat du vote	Acceptation: 56% du peuple et 10 3/2 contre 9 3/2 cantons; 78% participation	Acceptation: 72% peuple et 19 6/2 cantons; 53% participation	Acceptation: 56% du peuple; 39% participation	Refus: 50,3% peuple et 14 4/2 contre 6 2/2 cantons; 78% participation	Acceptation: 67% peuple; 48% participation

La comparaison des différents cas susmentionnés laisse apparaître le rôle crucial de la gestion et de l'exploitation, par les différents acteurs, de l'information concernant le processus et le résultat de négociation. Les contrastes entre les cas de la SDN, du FMI et de l'EEE sont particulièrement révélateurs. Objectivement, il est difficile d'établir une différence nette quant à la qualité de l'accord obtenu dans ces trois épisodes. Le gouvernement a fait des concessions importantes par rapport à ses objectifs de départ, et ainsi sa performance prête le flanc à la critique dans les trois cas. En outre, les trois objets comportent tous une dimension institutionnelle/politique, les rendant plus visibles et ainsi plus délicats. La clé de la différence entre les cas d'acceptation, la SDN et le FMI, et le refus de l'EEE réside dans la gestion de l'information par le gouvernement. Dans les deux premiers cas, le gouvernement a su limiter (au moins pendant les phases délicates) la transparence de son action à l'extérieur, ce qui lui a permis de maîtriser les attentes populaires, fermant ainsi d'importantes fenêtres d'opportunité aux opposants. Pour l'EEE, au contraire, le gouvernement a cru bon, pour des raisons de tactique de négociation, de largement diffuser ses objectifs initiaux, sans pouvoir par la suite contrôler l'information sur l'évolution du processus de négociation. L'écart entre les objectifs initiaux et le résultat final fut donc facile à évaluer par les citoyens, aidés en cela par une opposition que le gouvernement avait contribué à renforcer.

3.3 Le succès du dossier de l'adhésion au Fonds monétaire international: habileté stratégique du gouvernement et contexte permissif

Au vu des informations résumées dans la table 1, le cas du FMI apparaît comme un succès remarquable. Malgré un résultat de négociation en deçà des attentes du gouvernement, la faiblesse des mesures d'accompagnement qui n'ont pas réussi à empêcher un référendum, et après la débâcle du dossier onusien, le gouvernement a réussi à faire entrer la Suisse dans les institutions de Bretton Woods. Comment expliquer ce succès? Notre recherche souligne d'une part une certaine habileté stratégique du gouvernement mais, d'autre part, met en lumière une surprenante permissivité du contexte politique interne. Nous livrons ici quelques éléments empiriques sur ces deux facettes de l'explication du succès du gouvernement.

Si le gouvernement (sous l'impulsion du chef du Département fédéral des finances) a fait preuve de choix judicieux à plusieurs reprises au cours des processus de négociation et de ratification, l'exemple le plus clair d'habileté stratégique est le „désarmement“ de l'opposition de gauche par le recours à des mesures d'accompagnement durant les phases pré-parlementaire et parlementaire. Pour la gauche tiers-mondiste ainsi qu'une large majorité des socialistes, l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods risquait de compromettre la politique de développement nationale, notamment en imposant la pratique des conditionnalités. Ces milieux politiques exigeaient du gouvernement des garanties que la politique nationale prévaudrait sur les pratiques multilatérales. Ces garanties devaient notamment prendre la forme juridique d'une commission extra-parlementaire chargée de contrôler la transparence du gouvernement quant à son comportement au sein des institutions de Bretton Woods. Le gouvernement prêta certes une oreille attentive aux revendications de la gauche, dont il craignait la mobilisation, mais y apporta une réponse minimale, refusant notamment toute formalisation de la transparence à travers la création d'une nouvelle commission extra-parlementaire. Ce faisant, il ne put empêcher le référendum sous l'impulsion des tiers-mondistes les plus radicaux (qui trouvèrent des alliés à l'autre extrême de l'échelle politique), mais il

neutralisa la majorité de la gauche et surtout évita d'armer l'opposition de droite. L'habileté du gouvernement consista donc à résister à la tentation d'empêcher à tout prix un référendum et à se concentrer plutôt sur la neutralisation des risques.

La question de l'obtention d'un siège au Conseil d'administration du FMI, organe de décision le plus influent et réservé à une petite minorité des membres, apporte une image plus contrastée sur les choix du gouvernement. Conscient des difficultés de convaincre une opinion publique peu encline à s'enthousiasmer pour l'appartenance à des institutions multilatérales internationales, le gouvernement pensa dès la réactivation du dossier en 1989 que l'argument d'une influence effective de la Suisse sur son contexte extérieur pourrait s'avérer très utile dans l'éventualité d'une campagne référendaire. Or une telle influence n'avait guère de crédibilité si la Suisse n'obtenait pas un siège au Conseil d'administration du Fonds. Le gouvernement se donna alors comme objectif d'obtenir ce siège, ce qui dépendait essentiellement du montant de la quote-part attribuée à la Suisse. L'habileté du gouvernement résida dans le flou qu'il s'efforça de cultiver quant à la quote-part perçue comme nécessaire pour obtenir un siège. En effet, alors que les documents internes à l'administration avançaient des chiffres précis dès fin 1989, la presse (que nous avons compilée de manière minutieuse) ne fit écho que de la volonté du gouvernement d'obtenir une quote-part qui permette à la Suisse d'obtenir un siège. C'est seulement au printemps 1991 alors que le comité d'admission du FMI était sur le point de prendre sa décision finale sur la quote-part suisse que la presse publia des chiffres précis. Ainsi pendant plus de quinze mois, le gouvernement a su se préserver une marge de manoeuvre, qui lui a notamment permis d'occulter l'érosion de ses prétentions. Le chiffre initial avancé par le groupe de travail chargé de réactiver la demande d'adhésion était de 3 mia droits de tirage spéciaux (DTS), puis le gouvernement s'est longtemps accroché au chiffre de 2,1 mia DTS, pour se retrouver avec une quote-part de 1,7 mia DTS. Il est fort probable qu'une trop grande publicité à une telle évolution de la position suisse aurait mis le gouvernement dans une position beaucoup plus difficile, en affaiblissant la crédibilité de son argument que les chances de l'obtention d'un siège étaient toujours intactes.

Notre recherche tend toutefois à relativiser la maîtrise du gouvernement sur ce dossier du siège. En premier lieu, nous démontrons que l'idée même d'utiliser l'argument de l'influence effective était superflue et potentiellement très risquée. Le gouvernement suscita des attentes sur un objet qui resterait incertain au moment d'une éventuelle ratification par le peuple. En effet, comme le gouvernement l'avait lui-même fait remarquer en 1982 lors du rejet des demandes de la BNS (cf. supra), l'attribution d'un siège au Conseil d'administration ne pouvait se faire qu'une fois que la Suisse serait membre du FMI, et donc après un éventuel vote. Les milieux politiques de droite n'ont pas manqué de souligner, notamment lors des débats au sein des commissions parlementaires, l'impasse dans laquelle s'était engagé le gouvernement. Certains parlementaires, dont Christoph Blocher, demandèrent même au gouvernement de retirer la candidature suisse aux institutions de Bretton Woods comme conséquence de leur incapacité à garantir l'objectif d'influence effective.

Le gouvernement se retrouvait donc dans une situation extrêmement délicate et il eut beaucoup de chances que la droite ne poursuivit pas son action en dehors du Parlement lors de la campagne référendaire. Certes, il força quelque peu sa chance en abandonnant l'argument de l'influence effective (ce dernier n'apparaît pas parmi les motivations les plus importantes de vote établies à la sortie des urnes) et en parlant de droit de codécision adéquat mais l'élément déterminant fut le vote sur l'EEE. Ce dernier suscitait toutes les passions et mobilisait les forces de ceux qui pouvaient faire échouer le vote sur l'adhésion aux institutions de Bretton Woods. En particulier, la droite nationaliste et protectionniste préféra se concentrer sur l'EEE, vu la différence significative des enjeux. Le gouvernement bénéficia donc du désintérêt non seulement des milieux économiques (déjà constaté dans notre discussion du premier volet) mais également des milieux politiques de droite plutôt opposés à tout engagement institutionnel extérieur.

Notre analyse souligne également les dangers de l'utilisation de l'argument du siège comme contrainte interne „artificielle“, construite dans le but d'obtenir un meilleur résultat lors de la négociation internationale. Ce choix tactique ne pouvait que renforcer la peur de certains autres pays de se voir privés d'un éventuel accès à l'organe le plus convoité. En outre, la possibilité d'un retrait de la candidature n'ayant pas été sérieusement considérée par le gouvernement, la non-obtention du siège eût porté un rude coup à la crédibilité de la Suisse, et ainsi minimisé les avantages d'une adhésion.

4 CONCLUSION

Notre analyse de l'évolution des relations de la Suisse avec les institutions de Bretton Woods renforce le constat d'une privatisation de la politique économique extérieure, largement isolée du public, pendant les deux décennies qui ont suivi la deuxième guerre mondiale. Les choix du gouvernement répondaient très fortement aux besoins matériels des groupes de pression, sans considération stricte ou explicite des contraintes du statut de neutralité, contraintes transparaissant dans la notion de souveraineté nationale. Ainsi, le cas apparemment surprenant de la participation à l'UEP s'explique-t-il au travers des préférences du Vorort, acteur prépondérant jusqu'à la fin des années 1950. De même, le choix des accords bilatéraux de paiement, avec fixation unilatérale du franc, répondait aux attentes du Vorort, de l'USB et de la BNS. Par la suite le désintérêt croissant des milieux économiques laissa le champ libre à un affrontement entre gouvernement, soucieux de sa ligne générale de politique étrangère, et la banque nationale, fermement attachée à son rôle extérieur gagné à la fin des années 1960. Cette

querelle fut arbitrée sur fond de démocratisation croissante de la politique extérieure, démocratisation qui bénéficia dans le cas d'espèce au gouvernement (la BNS est totalement absente des débats pendant la campagne de ratification).

Si nos travaux sur l'influence de différents acteurs clés ont eu une forte vocation empirique, ils nous ont également permis de poser les jalons d'une meilleure compréhension du comportement des banques centrales en matière d'engagement extérieur. La littérature qui a servi à l'élaboration de notre cadre d'analyse général n'est guère prolixe sur le comportement des banques centrales en matière d'engagement monétaire extérieur, se résumant à souligner que ces acteurs préfèrent éviter des engagements trop contraignants qui pourraient nuire à leur autonomie. Ceci peut amener à des conflits importants avec le gouvernement, comme beaucoup l'ont souligné dans le cas de l'Allemagne face à la genèse de l'union économique et monétaire en Europe. Or, cette intuition minimale ne permet guère d'entrer dans les détails des comportements des banques centrales, notamment car la notion de flexibilité des engagements monétaires extérieurs est difficile à définir et évaluer. Dans cette perspective, le cas suisse est particulièrement intéressant. Pendant la période 1945-71, la Suisse n'était certes pas membre du système de changes fixes supervisé par le FMI mais le franc suisse ne fluctuait pas librement par rapport aux autres monnaies. La BNS avait l'obligation de veiller au respect de la fixation unilatérale du franc suisse par rapport à l'or, ce qui limitait clairement sa marge de manoeuvre dans la maîtrise des prix intérieurs. La BNS cautionna une telle politique non pas tellement car elle lui conférait une autonomie maximale pour la poursuite de sa fonction essentielle mais surtout car elle lui conférait des pouvoirs supplémentaires (officialisés par la loi sur la BNS de 1953). En fait, la BNS s'appropriait la politique monétaire extérieure, ce qui ne manqua pas de créer des problèmes importants dans la période 1971-1992. En effet, contrairement à l'intuition théorique mentionnée ci-dessus, le passage à un système de taux de changes flexibles au sein du système de Bretton Woods ne changea pas l'attitude négative de la BNS par rapport à une adhésion de la Suisse à ce système. Ceci reflète, selon nos recherches, un esprit bureaucratique, une volonté de préserver des prérogatives *per se* et non pour des raisons de substance. L'entrée dans le FMI aurait signifié que le gouvernement, et en particulier le département des finances, aurait repris le contrôle de la politique monétaire extérieure, contraignant la BNS à se recentrer sur sa fonction première, celle d'assurer une stabilité monétaire intérieure.

Nous terminerons par deux considérations plus générales sur la politique étrangère suisse. Tout d'abord, notre recherche confirme la difficulté pour le gouvernement suisse d'établir un comportement en phase avec l'environnement extérieur. La conduite des négociations avec le FMI révèle un certain manque de réalisme des autorités helvétiques face à un contexte extérieur délicat et en rapide évolution. A la différence du dossier de l'intégration européenne, toutefois, ce manque de réalisme n'a pas eu de conséquence néfaste, grâce à une grande permissivité du contexte interne totalement absorbé par le vote sur l'EEE. Une telle permissivité étant exceptionnelle, le gouvernement devrait s'efforcer à l'avenir de mieux lire son environnement extérieur.

Enfin, notre recherche permet de clarifier certaines confusions quant à l'opportunité des approches bi- ou multilatérales pour conduire la politique extérieure suisse. En premier lieu, il n'existe pas de supériorité de l'une ou l'autre approche. Le gouvernement s'engagea dans la voie multilatérale de l'UEP dans une période considérée comme l'âge d'or du bilatéralisme. Ceci fait en quelque sorte écho au constat récemment documenté de l'importance persistante du bilatéralisme dans les années 1990, ère proclamée du multilatéralisme. Le gouvernement choisit le plus souvent de combiner diverses approches (y compris unilatérales) afin d'optimiser sa capacité à faire face aux contraintes internes et externes auxquelles il est soumis. En second lieu, il est erroné d'attribuer à certains acteurs des préférences intrinsèques en faveur d'une approche spécifique. Notre analyse souligne en particulier que le Vorort ne peut pas être considéré comme préférant des approches bilatérales, sous couvert que cela maximise son influence auprès du gouvernement. Au contraire, conscient des limites du bilatéralisme pour un pays de la taille de la Suisse, le Vorort s'est souvent engagé en faveur d'un multilatéralisme commercial et monétaire.

NFP 42 Synthesis

Les NFP-42 Synthesis peuvent être obtenues gratuitement auprès du
Fonds national Suisse, NFP 42, Wildhainweg 20, CH-3001 Berne

- 1 **Die wirtschaftliche Bedeutung der internationalen Organisationen in** Genf. Elke Staehelin-Witt, Gonzague Pillet. Bern, Oktober 1998. ISBN 3-9521671-0-X
- 2 **Les acteurs informels et la politique européenne de la Suisse: une enquête empirique.** Maximos Aligisakis, Marc de Bellet, François Saint-Ouen. Berne, Octobre 1998. ISBN 3-9521671-1-8
- 3 **Szenarien der Schweizer Europapolitik.** Christian Lutz, Lutz E. Schlange. Bern, November 1998. ISBN 3-9521671-2-6
- 4 **Les Organisations non gouvernementales et la politique extérieure de la Suisse.** Jean F. Freymond, Brook Boyer. Berne, Novembre 1998. ISBN 3-9521671-3-4
- 5 **Schweizerische Demokratie und Europäische Union.** Astrid Epiney, Karine Siegwart, Michael Cottier, Nora Refaeil. Bern, Dezember 1998. ISBN 3-9521671-4-2
- 6 **Alternativen zu Europa? Chancen und Gefahren einer Ausrichtung auf aussereuropäische Märkte und die globale Standortkonkurrenz.** Silvio Borner, Frank Dietler, Stephan Mumenthaler. Bern, April 1999. ISBN 3-9521671-5-0
- 7 **Öffnung der Schweiz: Verteilungswirkungen, Kompensation und mögliche Strategien.** Aymo Brunetti, Markus Jaggi, Rolf Weder. Bern, April 1999. ISBN 3-9521671-6-9
- 8 **Tendenzen und Perspektiven im Europäischen Umweltrecht: Implikationen für die Schweiz.** Astrid Epiney, Hanspeter Pfenninger, Andreas Furrer, Viola Bölscher. Bern, April 1999. ISBN 3-9521671-7-7
- 9 **Is there a (Good) Case for a Strategic Environmental Policy?** Rolf Weder. Bern, June 1999. ISBN 3-9521671-8-5
- 10 **Differenzierte Integration in Europa – Handlungsspielräume für die Schweiz? Rechtswissenschaftliche Perspektive.** Roland Bieber, Bettina Kahil, Sonja Poralla (unter Mitarbeit von Maria Isabel Fernandez Utges Manley). Bern, Juni 1999. ISBN 3-9521671-9-3
- 11 **Die Rückwirkungen der Informationsrevolution auf die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik.** Kurt R. Spillmann, Andreas Wenger, Stephan Libiszewski, Patrik Schedler. Bern, Juni 1999. ISBN 3-907148-00-2
- 12 **Europas Sicherheitsarchitektur: Erfolgsfaktoren, Bestandesaufnahme, Handlungsbedarf.** Heiko Borchert. Bern, Juli 1999. ISBN 3-907148-01-0
- 13 **Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik: eine Policy-Netzwerkanalyse am Fallbeispiel der 28-Tonnen-Limite.** Markus Maibach, Adrian Vatter, Fritz Sager, Daniel Peter (unter der Mitarbeit von Samuel Hess, Christoph Wicki, Michael Meyrat). Bern, Juli 1999. ISBN 3-907148-02-9
- 14 **Policy Options for Liberal International Investment: the Case of Switzerland.** Brigid Gavin. Bern, December 1999. ISBN 3-907148-03-7
- 15 **Politique extérieure suisse et coopération régionale transfrontalière.** Luc Vodoz. Berne, Décembre 1999. ISBN 3-907148-04-5
- 16 **La décartellisation en Suisse: influences européennes.** Walter Stoffel. Berne, Décembre 1999. ISBN 3-907148-05-3
- 17 **Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung.** Dieter Ruloff, Thomas Bernauer, Stefano Bruno, Peter Moser, Aviva Schnur. Bern, Dezember 1999. ISBN 3-907148-06-1
- 18 **Schweizerische Aussenpolitik & Journalismus: eine Befragung politischer Journalist/innen tagesaktueller Schweizer Medien.** Bettina Nyffeler. Bern, Januar 2000. ISBN 3-907148-07-X
- 19 **Schweizerische Sicherheitspolitik zwischen Autonomie und Kooperation, 1945 bis 1999.** Kurt R. Spillmann, Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser, Marcel Gerber. Bern, Januar 2000. ISBN 3-907148-08-8
- 20 **Schweizerisches und Europäisches Aussenhandelsrecht im Rahmen der WTO/GATT.** Thomas Cottier, Remo Arpagaus, Alwin Kopse. Bern, Februar 2000. ISBN 3-907148-09-6
- 21 **Cohérence d'élaboration et cohérence d'action: la politique suisse d'intégration européenne en perspective comparative.** Pierre Allan, Pascal Sciarini, Cédric Dupont, David Sylvan. Berne, Février 2000. ISBN 3-907148-10-X
- 22 **Die Völkerbunddiskussion als Paradigma für den UNO-Beitritt.** Carlo Moos. Bern, Februar 2000. ISBN 3-907148-11-8
- 23 **The Small State and the Triad: the Case of Switzerland's Foreign Policy Towards East Asia.** Heiner Hänggi, Philippe Régnier. Bern, February 2000. ISBN 3-907148-12-6
- 24 **L'Europe et la Suisse, 1945-1950: le Conseil de l'Europe, la supranationalité et l'indépendance helvétique.** Hans-Ulrich Jost, Matthieu Leimgruber. Berne, Février 2000. ISBN 3-907148-13-4
- 25 **Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht.** Thomas Cottier, Daniel Wüger, Valentin Zellweger. Bern, Februar 2000. ISBN 3-907148-14-2

- 26 **Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin: schweizerische Sicherheitspolitik im Ost-West-Konflikt (1947-63).** Mauro Mantovani. Bern, März 2000. ISBN 3-907148-15-0
- 27 **Die Wahrnehmung der Schweiz durch das Ausland.** Michal Arend, Markus Lamprecht, Hanspeter Stamm. Bern, März 2000. ISBN 3-907148-16-9
- 28 **Helvetisches Stiefkind: die Rolle der Massenmedien bei der Vermittlung schweizerischer Aussenpolitik.** Heinz Bonfadelli, Roger Blum. Bern, März 2000. ISBN 3-907148-17-7
- 29 **Legal Protection of Genetic Information and Related Traditional Knowledge.** Susette Biber-Klemm. Bern, March 2000. ISBN 3-907148-18-5
- 30 **Die Rolle von Kultur und Kulturpolitik in den schweizerischen Aussenbeziehungen.** Christoph Weckerle, Andreas Volk. Bern, März 2000. ISBN 3-907148-19-3
- 31 **La politique extérieure dans le domaine culturel: étude et évaluation de l'action conduite par les villes.** Jean-Yves Pidoux, Olivier Möschler, Olivier Guye. Berne, Avril 2000. ISBN 3-907148-20-7
- 32 **Démocratie directe et politique extérieure: étude de la formation des attitudes en votation populaire.** Hanspeter Kriesi, Pascal Sciarini, Lionel Marquis. Berne, Mai 2000. ISBN 3-907148-21-5
- 33 **Power and Identity: Small States and the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU.** Laurent Goetschel. Bern, May 2000. ISBN 3-907148-22-3
- 34 **Netzwerk Aussenpolitik: Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente schweizerischer Aussenpolitik 1914–1950.** Madeleine Herren. Bern, Mai 2000. ISBN 3-907148-23-1
- 35 **Schweizerische Wirtschaftshilfe und internationale Menschenrechte: Konflikte und Konvergenzen aus völkerrechtlicher Sicht.** Walter Kälin, Erika Schläppi. Bern, Mai 2000. ISBN 3-907148-24-X
- 36 **Kantone und Aussenpolitik: die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext.** Peter Hänni. Bern, Juni 2000. ISBN 3-907148-25-8
- 37 **Die Schweiz in der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO): der Einfluss des internationalen Sozialstandard-Regimes auf den nationalstaatlichen Handlungsspielraum.** Martin Senti. Bern, Juni 2000. ISBN 3-907148-26-6
- 38 **Präventive Diplomatie und Nachkriegsstabilisierung: friedliche Streitbeilegung und Demokratieförderung als Ziele schweizerischer Aussenpolitik.** Günther Baechler. Bern, Juni 2000. ISBN 3-907148-27-4
- 39 **Nonproliferation and Switzerland: a Critical Analysis of Switzerland's Legislation concerning Military Export Controls.** Urs Cipolat (in collaboration with Alix Gowlland and Ulrich Karpenstein). Bern, June 2000. ISBN 3-907148-28-2
- 40 **Umkämpfte Geschichte: der ‚neue‘ Mediendiskurs über die Rolle der Schweiz während der Nazizeit als Folge der Debatte über die nachrichtenlosen Vermögen.** Peter Meier. Bern, Juli 2000. ISBN 3-907148-29-0
- 41 **‚Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg‘: zur Resonanz und Dynamik eines Geschichtsbildes anhand einer Analyse politischer Leitmedien zwischen 1970 und 1996.** Matthias Kunz, Pietro Morandi. Bern, Juli 2000. ISBN 3-907148-30-4
- 42 **L'Assemblée fédérale et la conduite de la politique étrangère de la Suisse de 1848 à nos jours.** Antoine Fleury, Séverine Cuendet, Pascal Bulliard, Lubor Jilek. Berne, Juillet 2000. ISBN 3-907148-31-2
- 43 **La politique commerciale de la Suisse 1945-1966.** Dominique Dirlwanger, Sébastien Guex, Gian-Franco Pordenone. Berne, Juillet 2000. ISBN 3-907148-32-0
- 44 **Internationaler Handel und Umweltschutz.** Heinz Hauser, Andreas R. Ziegler. Bern, Juli 2000. ISBN 3-907148-33-9
- 45 **Die Beziehung der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen: Annäherung – Integration – Behauptung.** Susanne Schmidtchen. Bern, September 2000. ISBN 3-907148-34-7
- 46 **Engagements institutionnels internationaux et processus politiques internes: l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods.** Cédric Dupont, Alexandre Swoboda. Berne, Septembre 2000. ISBN 3-907148-35-5

Dans notre recherche, nous avons analysé l'évolution des relations de la Suisse avec les institutions de Bretton Woods en soulignant les liens forts entre la position du gouvernement et les préférences et le poids des principaux groupes d'intérêt (industriels, financiers, et bureaucratiques) qui façonnent la politique économique extérieure de la Suisse. Notre analyse renforce le constat d'une privatisation de cette politique pendant les deux décennies qui ont suivi la deuxième guerre mondiale. Par la suite le désintérêt croissant des milieux économiques laissa le champ libre à un affrontement entre le gouvernement et la banque nationale suisse.

Notre recherche révèle également la difficulté pour le gouvernement de mener une négociation internationale dans l'attente d'un éventuel vote de ratification interne. Les contraintes internes ont généré un certain manque de réalisme des autorités helvétiques lors des discussions autour de l'admission de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods, et une prise de risque superflue aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur du pays. A la différence du dossier de l'intégration européenne, toutefois, ces faux pas n'ont pas eu de conséquence néfaste, notamment grâce à une grande permisivité du contexte interne au moment du vote populaire.

In unserer Untersuchung analysieren wir die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und den Bretton-Woods-Institutionen. Wir zeigen insbesondere den engen Zusammenhang zwischen der Position der Regierung und den Prioritäten und der Bedeutung der wichtigsten Interessengruppen (Industrie, Finanzsektor und Verwaltung), welche die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz gestalten. Unsere Analyse untermauert den Befund der Privatisierung dieser Politik während der zwei Jahrzehnte, die auf den Zweiten Weltkrieg folgten. Danach führte das wachsende Desinteresse der Wirtschaft zu einer Konfrontation zwischen Regierung und Nationalbank.

Des weiteren zeigt unsere Forschungsarbeit die Schwierigkeit der Regierung, in Erwartung einer eventuellen Referendumsabstimmung internationale Verhandlungen zu führen. Während der Diskussionen über den Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen haben die internen Restriktionen die Wahrnehmung der schweizerischen Behörden beeinträchtigt und sie ein überflüssiges Risiko, sowohl ausserhalb als auch innerhalb des Landes, eingehen lassen. Im Unterschied zum Dossier der europäischen Integration zogen diese Missstände jedoch keine negativen Konsequenzen nach sich, dies insbesondere dank dem innenpolitischen Spielraum, über den die Regierung zur Zeit der Volksabstimmung verfügte.

Our project considers the political economy of the evolution of the relationship between Switzerland and the Bretton Woods institutions. We show the strength of the links between government policy making and key domestic actors (industry, finance, as well as the national bank). Our analysis supports the claim of a privatization of external economic policy until the late sixties. Afterward, major economic interest groups began to pay little attention to external monetary affairs, which opened the way for an exclusive struggle between the government and the Swiss national bank. Our work also highlights the difficulty for the government to manage an international bargaining process under the expectation of a domestic ratification process. Domestic constraints induced the Swiss government during the discussions around Swiss entry into the International Monetary Fund to make demands that were excessive, useless and domestically very risky. In contrast to the case of Swiss participation in the process of European integration, however, the government's lapses did not lead to policy failure. This was due to a particularly permissive domestic context at the time of the ratification referendum.