

Peter Niggli

Journaliste et ancien directeur d'Alliance Sud (1998-2015), Zurich



Il ne reste pas grand-chose des promesses

En 1992, les engagements pris envers les œuvres d'entraide avaient permis d'obtenir leur accord en ce qui concerne l'adhésion au FMI et à la Banque mondiale. Aujourd'hui, il n'en reste pas grand-chose. Le manque de volonté des Occidentaux et de la Suisse face aux réformes dont devaient bénéficier ces institutions fait aujourd'hui le jeu de la Chine.

Lorsque le Conseil fédéral décide en décembre 1989 d'entamer la procédure d'adhésion au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale, l'opinion publique est sceptique. Trois ans auparavant, la politique extérieure du gouvernement a connu une défaite cuisante avec 75 % de « non » à l'adhésion à l'ONU. Christoph Blocher, chef de file du camp adverse, avait alors exigé du Conseil fédéral qu'il renonce à l'adhésion prévue aux institutions de Bretton Woods. Son Action pour une Suisse indépendante et neutre (Asin) avait même ancré cette lutte dans sa déclaration constitutive.

Certaines critiques proviennent également d'œuvres d'entraide et de groupes de solidarité pour le tiers-monde, qui avaient soutenu l'adhésion à l'ONU. S'il s'agit pour l'Asin de ne pas laisser partir un sou à l'étranger et de conserver sa pleine souveraineté à la Suisse, les milieux du développement émettent une critique de fond concernant le FMI et la Banque mondiale. Ils les accusent d'exiger des réformes structurelles plus néfastes que bénéfiques pour les pays en développement.

Un objectif ambitieux

Sans en être membre, la Suisse a soutenu financièrement pendant plus de trente ans le FMI et la Banque mondiale. Elle a appliqué les règles du premier, selon la même devise que pour l'ONU: ne pas adhérer pour des raisons de neutralité, afin d'éviter les prises de position politiques, mais coopérer sur le plan technique et être solidaire sur le plan financier afin d'assouplir l'isolement. Le tout sans droit de codécision. Ce transfert de souveraineté n'a jamais dérangé l'Asin, mais le Conseil fédéral ne veut plus l'accepter. Par l'adhésion, il aspire également à siéger aux conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale.

Il s'agit là d'un objectif ambitieux, car sa réalisation dépend de la bonne volonté des États membres. Le moment est des plus favorables: après l'effondrement de l'empire soviétique,

de nombreux pays veulent rejoindre le FMI et la Banque mondiale; ce sont autant de partisans potentiels d'un groupe de vote suisse. Une réforme des droits de vote est en outre prévue au FMI. Elle doit être bouclée à l'automne 1992 et offrir un espace de négociation. Le but est atteint grâce aux diplomates compétents et au ministre des Finances Otto Stich, qui défend le dossier avec fermeté. En politique extérieure, la Suisse est en outre préoccupée par ses relations avec l'Union européenne. Comme la question déchaîne les passions politiques, celle des institutions de Bretton Woods ne suscite plus guère d'intérêt.

Des engagements pour apaiser les œuvres d'entraide

Les organisations de développement et les dirigeants du PS émettent des conditions avant de donner leur accord à une adhésion au FMI et à la Banque mondiale. D'abord, la Suisse doit, en tant

que membre des conseils d'administration, s'orienter en fonction de sa propre politique de développement. Ensuite, il faut qu'elle insiste sur la compatibilité sociale et écologique des programmes de réforme structurelle, et qu'elle exige un minimum social qui ne soit pas affecté par le service de la dette. La Suisse doit, par ailleurs, s'engager en faveur d'un mécanisme international en matière d'insolvabilité et d'une réforme des droits de vote donnant plus de poids aux pays en développement. Il faut aussi qu'elle accorde l'entraide judiciaire à ces pays en cas de fuite de capitaux et qu'elle instaure une transparence totale sur ses actions. Enfin, la Suisse doit augmenter son budget consacré au développement, afin que l'adhésion ne grève pas l'aide bilatérale.

Dans son message et dans le texte législatif de 1991, le Conseil fédéral reprend certains éléments pour désamorcer les arguments des opposants issus des milieux du développement. Ainsi, l'article 6 de la loi fédérale concernant la participation de la Suisse au FMI et à la Banque mondiale stipule ceci: « Pour toute décision ou prise de position concernant les pays en voie de développement, [...] la Suisse s'inspire des principes et des objectifs de sa politique de développement¹. » Dans son message, le Conseil fédéral promet de s'engager en faveur d'une définition socialement et écologiquement acceptable des programmes de réforme, et d'augmenter le budget de la coopération au développement à 0,4 % du PIB avant la seconde moitié des années nonante. Enfin, il se dit favorable à des consultations extraparlimentaires² sur les aspects fondamentaux de la politique du développement.

1 Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, (RS 979.1).

2 Les œuvres d'entraide demandent une commission consultative pour le FMI et la Banque mondiale, ce que le Parlement refuse, attribuant les affaires concernées à la Commission consultative de la coopération internationale.



Le Comité du développement de la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Les pays industrialisés disposent toujours de la majorité des voix.

Des critiques de gauche comme de droite

Par cette manœuvre, les opposants de gauche se trouvent divisés. Les grandes œuvres d'entraide, réunies au sein de leur organisation faîtière Alliance Sud, sont en partie satisfaites. En amont des débats parlementaires sur le projet, elles disent renoncer au référendum, à condition que la Suisse conserve ses propres objectifs en matière de développement, que la transparence soit instaurée avec une commission consultative appropriée et que le budget de la coopération au développement augmente. Le Parlement accepte le projet quasiment en l'état. La section alémanique de la *Déclaration de Berne et de l'Action place financière Suisse* lance alors un référendum qui récolte plus de 50 000 signatures; elle n'a donc pas besoin du soutien de l'Asin. Cette dernière demande également un référendum, mais sans s'investir beaucoup parce qu'elle se concentre sur la campagne précédant la votation sur l'Espace économique européen (EEE).

En mai 1992, près de 56 % des votants approuvent l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Alliance Sud avait recommandé de voter «oui». Le PS et l'Union syndicale avaient opté pour la liberté de vote. Le «non» avait été plébiscité par les référendaires, les Verts, l'aile droite de l'UDC, le Parti des automobilistes, les Démocrates suisses et l'Union suisse des arts et métiers. Euphorique, le Conseil fédéral décide – le lundi suivant la votation – de soumettre une demande d'adhésion à l'UE. Il doit déchanter en décembre, lorsque l'adhésion à l'EEE est refusée par une très courte majorité du peuple, mais par deux tiers des cantons.

Pays en développement en quête de nouvelles solutions

Les concessions mineures faites à l'opposition issue des milieux du développement sont vite oubliées. Il ne subsiste au-

jourd'hui que la loi et l'engagement en faveur des objectifs de la Suisse en matière de développement. Leur interprétation relève cependant du gouvernement et de ses représentants auprès du FMI et de la Banque mondiale. Intégrée au plan financier de l'époque, l'augmentation du budget de la coopération à 0,4 % du PIB disparaît avec les programmes d'économie des années nonante. En 2016, la Suisse y consacre 0,39 % après déduction des postes de coûts – par exemple pour les demandeurs d'asile – qui ne constituent pas une aide au développement, mais qui sont présentés comme telle. Cela signifie que la décision prise par le Parlement en 2010 de porter l'aide au développement à 0,5 % du PIB permettrait d'atteindre les 0,4 % promis.

Pour les organisations de développement, l'adhésion n'a eu qu'un seul avantage, mais de taille : initialement sans portée politique parce que la Suisse n'avait pas voix au chapitre, les exigences visant le FMI et la Banque mondiale sont aujourd'hui – bien qu'à un faible degré – portées par des débats de politique nationale et peuvent influencer la politique suisse.

Parmi les autres exigences formulées en 1992, certaines restent d'actualité. Ainsi, il n'existe toujours pas de mécanisme international en matière d'insolvabilité. Berne avait soutenu un projet en ce sens défendu par la vice-directrice du FMI, l'Américaine Anne Kruger, mais sans succès. Depuis, la Suisse reste inactive. Les exigences faites aux pays débiteurs ont été revues et détaillées. La Banque mondiale s'est même pliée à l'exercice de l'autocritique sur sa politique de réformes structurelles. Les droits de vote ont par ailleurs très légèrement évolué en faveur des pays en développement, mais sans toucher à la majorité des États industrialisés. De nombreux pays entrant dans la première catégorie sont ainsi arrivés à la conclusion qu'il valait mieux miser sur leurs propres banques de développement et mécanismes monétaires. Aujourd'hui, il existe plusieurs banques de ce type, qui s'appuient notamment sur la capacité financière de la Chine. Bref, le monopole du système de Bretton Woods s'érode.