



23.044

Message

concernant l'octroi d'une garantie à la Banque nationale suisse dans le cadre d'un prêt au fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du Fonds monétaire international

du 17 mai 2023

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral concernant l'octroi d'une garantie à la Banque nationale suisse dans le cadre d'un prêt au fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du Fonds monétaire international.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 mai 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral propose d'approuver un crédit d'engagement de 750 millions de francs, en vue de l'octroi d'une garantie à la Banque nationale suisse dans le cadre d'un prêt au Fonds monétaire international sous forme d'un apport au fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité.

Contexte

En avril 2022, le conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) a approuvé la création d'un fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité (fonds fiduciaire RD), un financement spécial qui permet au FMI d'accorder des prêts pour soutenir des réformes macroéconomiques et des mesures structurelles à plus long terme, destinées notamment à l'atténuation du changement climatique, à la prévention des pandémies et à la lutte contre celles-ci. De manière générale, ces domaines font aujourd'hui également l'objet d'une coopération internationale.

Le fonds fiduciaire RD est destiné à aider les membres du FMI pauvres et vulnérables. Pour le moment, 143 pays ont accès à ce nouvel instrument, dont la plupart des États du groupe de vote dirigé par la Suisse au FMI et à la Banque mondiale ainsi que d'autres pays partenaires de la coopération internationale de la Suisse. Cette dernière a approuvé la création du fonds fiduciaire RD au FMI.

Le fonds fiduciaire RD est financé sur une base volontaire par les pays créanciers, à l'aide de prêts et de contributions à fonds perdu, et géré à titre fiduciaire par le FMI. Celui-ci a donc invité tous les pays créanciers déterminants, dont la Suisse, à y contribuer.

Contenu du projet

Il est prévu que la Banque nationale suisse (BNS) mette à la disposition du FMI un prêt d'un montant de 500 millions de droits de tirage spéciaux (DTS) soit environ 620 millions de francs. Ce prêt est accordé en tant qu'apport au fonds fiduciaire RD pour une durée de 10 ans. Conformément à la loi fédérale du 19 mars 2004 sur l'aide monétaire (LAMO), il requiert une garantie de la Confédération. La procédure choisie correspond à celle des art. 3 et 6, al. 2, LAMO et est analogue aux prêts que la BNS a consentis au fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et que la Confédération a garantis en 2011, en 2017 et en 2021.

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'approuver un crédit d'engagement de 750 millions de francs en vue de garantir le prêt de la BNS, cette somme comprenant une réserve de quelque 130 millions de francs pour couvrir les fluctuations du taux de change du DTS pendant la durée du prêt. De l'avis du Conseil fédéral, les risques financiers de cet engagement sont très faibles. Il n'entraîne aucune conséquence financière directe pour la Confédération, tant que le FMI se conforme à l'accord de prêt conclu avec la BNS.

En mettant l'accent sur les aspects macroéconomiques du changement climatique et des pandémies, le fonds fiduciaire RD contribue à la stabilité et à la résilience futures non seulement des bénéficiaires des prêts, mais également de tout le système écono-

mique et financier mondial. Conformément au mandat du FMI, les financements octroyés par le fonds fiduciaire RD contribueront à renforcer la stabilité future de la balance des paiements. Par ce prêt, la Suisse réaffirme son soutien au nouveau fonds fiduciaire du FMI et à son objectif. Dotée d'une économie ouverte, d'une importante place financière et de sa propre monnaie, la Suisse a un intérêt majeur à ce que le système monétaire et financier mondial soit stable, fonctionne bien et soit développé, mais aussi à ce que les pays émergents et les pays pauvres en fassent partie intégrante.

Message

1 Contexte

1.1 Problématique et motif, importance du projet

1.1.1 Environnement global

Depuis quelques années, l'économie mondiale et le système financier sont exposés à de nombreuses tensions qui placent également le Fonds monétaire international (FMI) face à des défis majeurs, voire nouveaux. La pandémie de coronavirus et les mesures radicales prises pour protéger la santé des populations ont brusquement stoppé la croissance de l'économie mondiale. Dans le même temps, les dépenses supplémentaires engagées pendant la pandémie ont fortement creusé la dette souveraine de la plupart des États.

La guerre en Ukraine et ses conséquences sur l'approvisionnement en énergie et en denrées alimentaires ont encore accentué les distorsions, affectant sensiblement l'économie mondiale. Ainsi, le besoin de financement externe des pays émergents ou en développement qui sont tributaires des importations d'énergie, de matières premières et de denrées alimentaires ou du tourisme international s'est fortement accru. Parallèlement, le resserrement de la politique monétaire au niveau mondial et, dès lors, les fluctuations de change ont de nouveau considérablement augmenté le recours à l'emprunt et l'octroi de prêts.

Le développement de bases de croissance stables et durables reste un défi majeur pour les pays pauvres, celui-ci étant renforcé par les effets des changements climatiques mondiaux, notamment par les dépenses publiques supplémentaires qui résultent des mesures climatiques. Sur le plan mondial, on observe simultanément un besoin élevé d'investissements dans des installations de production et des infrastructures respectueuses de l'environnement.

1.1.2 Rôle du FMI et engagement actuel de la Suisse

Face aux bouleversements économiques mondiaux que la pandémie et la guerre en Ukraine ont accentués, le FMI s'est de nouveau révélé être un pilier important pour la stabilité de l'économie mondiale et le système financier international. Il a accordé aux pays pauvres des prêts d'urgence de l'ordre de 30 milliards de dollars américains, nécessitant le renforcement de son fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds fiduciaire RPC), qui a fait ses preuves. De plus, les engagements en cours des 29 pays les plus pauvres envers le FMI ont été annulés et celui-ci a accompagné la mise en œuvre d'un moratoire d'une durée limitée sur le remboursement de la dette des pays pauvres, qui est coordonné au niveau international.

De plus, en août 2021, les pays membres du FMI ont approuvé une allocation de droits de tirages spéciaux (DTS) d'un total de 650 milliards de dollars américains (456 milliards de DTS) au prorata de leurs quotes-parts ou du pourcentage de leurs droits de

vote pour soutenir la liquidité du système financier et leurs propres réserves. Cette allocation de DTS a augmenté dans une même mesure l'actif et le passif du bilan des banques centrales des pays concernés. La Suisse a reçu 5,53 milliards de DTS. Issu de toutes les allocations, l'encours de DTS comptabilisé au bilan de la BNS est de 8,82 milliards de DTS (env. 11,4 milliards de francs). La majeure partie des DTS nouvellement alloués a donc été octroyée aux pays industrialisés et aux grands pays émergents. À la suite de cette augmentation des DTS, on a cherché un moyen de permettre à ces pays de réallouer volontairement une partie de leur DTS alloués par le FMI, tout en conservant le caractère de réserve monétaire de ces derniers.

La Suisse a apporté une contribution déterminante aux mesures de soutien pendant la pandémie. Elle a accordé au fonds fiduciaire RPC un prêt supplémentaire de 500 millions de DTS. Garanti par la Confédération, ce prêt de la Banque nationale suisse (BNS) est en vigueur depuis janvier 2021¹. Dans le cadre du processus budgétaire, le Parlement a approuvé en 2021 un paiement de la Confédération de 25 millions de francs au fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes pour apurer les dettes en cours des 29 pays les plus pauvres envers le FMI et en 2022 une contribution de 50 millions de francs pour subventionner les taux d'intérêt du fonds fiduciaire RPC entre 2023 et 2027.

1.2 Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du FMI

1.2.1 Objectif

En avril 2022, le conseil d'administration du FMI a décidé de créer le fonds fiduciaire RD en tant que nouveau fonds destiné à relever des défis à plus long terme et à recevoir des contributions en DTS. Les ressources du fonds fiduciaire RD permettent au FMI d'octroyer des prêts aux États membres pauvres et vulnérables pour les aider à appliquer des mesures macroéconomiques et structurelles qui portent sur les risques liés au changement climatique et aux pandémies. Ces prêts sont accordés dans le cadre d'un programme relevant de la facilité pour la résilience et la durabilité (FRD; ci-après programme FRD ou prêt FRD).

Le fonds fiduciaire RD offre aux membres du FMI pauvres et vulnérables une possibilité de financement à plus long terme pour engager des réformes structurelles essentielles sur le plan macroéconomique. La gestion du changement climatique, la prévention des pandémies et la lutte contre celles-ci figurent actuellement au premier plan.

Des risques plus faibles et des effets négatifs réduits dans les domaines du changement climatique et de la santé devraient stabiliser les finances publiques, la politique monétaire et de change ainsi que les secteurs financiers de ces États. Conformément au mandat du FMI, le financement octroyé par le FMI à partir du fonds fiduciaire RD contribue à renforcer la stabilité future de la balance des paiements des États membres concernés et soutient le développement durable. Ceci, à son tour, rend le système fi-

¹ FF 2021 68

nancier international plus résilient et plus stable². Pour pouvoir obtenir un prêt FRD, les autorités doivent présenter un train de mesures qui correspond à l'objectif du fonds fiduciaire RD. De plus, un programme régulier du FMI (doté de conditions de prêt dites *upper credit tranche quality*) doit être conclu pour garantir la capacité d'endettement et de remboursement. Le programme FRD se déroule simultanément, et les versements sont exécutés uniquement pendant la durée du programme régulier.

Les prêts FRD complètent donc à deux égards les instruments de financement existants du FMI:

- Premièrement, ils ne sont accordés qu'en complément d'un programme régulier du FMI ainsi que des obligations de réforme et des mécanismes de contrôle correspondants. Ils sont coordonnés à la durée du programme sous-jacent, y compris les versements;
- Deuxièmement, les prêts FRD sont octroyés de manière ciblée pour les réformes qui concernent les défis inhérents à la transition climatique ou aux pandémies. En l'espèce, le FMI s'occupe des principaux aspects macroéconomiques et collabore étroitement avec la Banque mondiale ou l'Organisation mondiale de la santé pour les questions climatiques ou sanitaires.

1.2.2 Financement

Le fonds fiduciaire RD est financé par des prêts et des contributions à fonds perdu des pays créanciers, et géré à titre fiduciaire par le FMI. Sa forme juridique exclut que celui-ci en assume les risques. En d'autres termes, ces pays doivent supporter les défauts de paiement éventuels. Leurs contributions servent également à couvrir les frais administratifs du FMI et à constituer les réserves requises.

² Cf. communiqué du 14 octobre 2021 du Comité monétaire et financier international du FMI (CMFI): «Nous sommes favorables à la création d'un fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité au FMI, afin d'offrir un financement abordable et à long terme qui permettrait aux pays engagés dans des réformes macroéconomiques essentielles de réduire les risques pour la stabilité future de leur balance des paiements, notamment ceux liés au changement climatique et à la pandémie. Ce fonds fiduciaire devrait préserver le statut d'avois de réserve des DTS», consultable sous: <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2021/10/14/communiqu%C3%A9-de-la-r%C3%A9union-du-comit%C3%A9-mon%C3%A9taire-et-financier-international-du-fmi>.

Le fonds fiduciaire RD est financé à l'aide de trois comptes:

<i>Compte pour l'octroi de prêts aux membres (loan account)</i>	<i>Compte de rendement en faveur du fonds fiduciaire (deposit account)</i>	<i>Compte pour régler les frais administratifs et constituer les réserves du fonds fiduciaire (reserve account)</i>
<p>Les prêts accordés à cette fin par les créanciers au fonds fiduciaire RD sont crédités sur ce compte.</p> <p>Leur durée correspond à la durée totale d'un programme FRD, qui peut aller jusqu'à 25 ans.</p>	<p>Ce compte est alimenté en tant que dépôt par les prêts à durée limitée que les créanciers octroient au fonds fiduciaire RD. Ses recettes contribuent à constituer des réserves et son solde sert également de couverture (<i>backstop</i>) au compte de réserve.</p> <p>La durée de ce dépôt est de 10 ans.</p>	<p>Les contributions à fonds perdu des créanciers alimentent ce compte, dont le solde permet également de générer des revenus pour constituer les réserves. Ce compte couvre les risques de crédit et de liquidité.</p>

Pour garantir dès le départ la solidité financière du fonds fiduciaire RD, et surtout un montant minimum de réserves, les créanciers ont eu le choix suivant: en cas de prêt versé sur le compte de crédit, un pourcentage de ce prêt doit impérativement alimenter les deux autres comptes (20 % en tant que dépôt sur le compte d'investissement et 2 % en tant que contribution à fonds perdu sur le compte de réserve). En revanche, en l'absence de contribution au compte de crédit, des contributions distinctes aux autres comptes sont possibles et bienvenues.

Autres caractéristiques du fonds fiduciaire RD

Pour le moment, 143 pays ont accès aux prêts FRD, soit l'ensemble des pays pouvant bénéficier du fonds fiduciaire RPC, tous les petits pays (moins de 1,5 million d'habitants) présentant un revenu faible et les pays affichant un revenu moyen (cf. annexe 1).

Les prêts FRD sont octroyés à long terme, la durée du programme étant de 18 mois à 5 ans au plus. Leur remboursement ne commence toutefois que 10 ans et demi après la fin du programme (période de grâce). Il est réalisé par tranches semestrielles sur une période de 10 ans.

Le plafond d'accès a été fixé à 150 % de la quote-part du pays ou à 1 milliard de DTS au plus. Les taux d'intérêt correspondent à ceux des DTS, plus une majoration. Celle-ci et les émoluments relèvent de trois catégories selon le niveau de revenu du débiteur (majoration du taux d'intérêt DTS de 55, 75 ou 95 points de base; émoluments de 0, 25 ou 50 points de base sur chaque prêt octroyé).

Les prêts FRD devraient également bénéficier du statut de créateur privilégié du FMI (*preferred creditor status*).

Les demandes de prêts FRD sont approuvées par le conseil d'administration du FMI, qui décide également des modifications apportées au fonds fiduciaire et à l'instrument de prêt (y c. à la structure des taux d'intérêt). Toute modification significative de la réglementation requiert l'approbation des créanciers du fonds fiduciaire RD.

1.2.3 **Besoin de financement du fonds fiduciaire RD et contribution de la Suisse**

En avril 2022, la Suisse a approuvé la création du fonds fiduciaire RD au conseil d'administration du FMI, soulignant que ce fonds devait servir en premier lieu à relever les défis liés aux changements climatiques et que sa solidité financière devait être garantie. Il est en outre primordial pour la Suisse de conserver la qualité des programmes du FMI qui sont acceptés dans le cadre du programme FRD et d'exiger les sûretés usuelles pour les prêts, même si les délais de remboursement sont plus longs. Cela répond d'ailleurs à l'exigence visant à conserver le caractère de réserve monétaire des DTS prêtés au fonds fiduciaire RD.

Ce fonds repose sur un financement par les pays créanciers. Le besoin initial de financement est estimé à 33 milliards de DTS au total (env. 44 milliards de dollars américains). La levée de fonds que le FMI a initiée au printemps 2022 vise à répartir autant que possible la charge entre les pays les plus fortunés. Les 21 avril et 26 septembre 2022, le FMI a adressé un courrier aux principaux pays créanciers, dont la Suisse, pour les inviter à apporter leur contribution.

Le fonds fiduciaire RD a lancé son activité de prêt en novembre 2022. Les pays suivants ont effectué des engagements dans tous les comptes du fonds fiduciaire RD pour un montant de 30,5 milliards de DTS: L'Australie, la Chine, l'Allemagne, l'Estonie, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, le Japon, le Canada, la Corée, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, Oman, Singapour et l'Espagne ont répondu favorablement au FMI (données du FMI, état en mars 2023) Le volume de crédit effectivement disponible va se monter à environ 16 milliards de DTS. La plupart des créanciers de ce fonds versent des contributions sur ces trois comptes en DTS. L'Allemagne a ainsi déposé 5,1 milliards de DTS en euros (sur le compte d'investissement). Au final, le nombre de pays créanciers devrait se situer autour de 20, soit une large assise sur le plan tant géographique que financier. Les premiers prêts au titre de la FRD ont été accordés en 2022 au Costa Rica, à la Barbade et au Rwanda.

Le Conseil fédéral est favorable à une contribution de la Suisse à cette initiative concertée du FMI au niveau international. Il est prévu que la BNS mette à la disposition du FMI un prêt d'un montant de 500 millions de DTS (env. 620 millions de francs). Ce prêt est accordé en tant qu'apport au fonds fiduciaire RD pour une durée de 10 ans. La procédure choisie correspond à celle des art. 3 et 6, al. 2, de la loi du 19 mars 2004

sur l'aide monétaire (LAMO)³ et est analogue aux prêts que la BNS a consentis au fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds fiduciaire RPC) et que la Confédération a garantis en 2011, en 2017 et en 2021. Le prêt devrait être transféré en euros, sauf accord contraire entre la BNS et le FMI. Le présent projet n'aborde pas la question d'une utilisation des DTS par la suisse dans le contexte plus général des développements internationaux.

En revanche, une contribution à fonds perdu ou un prêt à plus long terme destiné à l'octroi de crédits ne sont pas à l'ordre du jour, car ce financement initial pour le fonds fiduciaire RD présenterait un risque limité (cf. ch. 3.1.2).

1.3 **Relation avec le programme de la législature et le plan financier ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral**

Étant donné que le fonds fiduciaire RD n'a été établi qu'en avril 2022 et que la demande de contribution financière du FMI n'a été reçue qu'ultérieurement, le projet n'est mentionné ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁴, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁵.

Le projet sert cependant à atteindre les objectifs du programme de législature 2019–2023, notamment l'objectif 4 («La Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure à son économie l'accès aux marchés internationaux et au marché intérieur de l'UE») et l'objectif 11 («La Suisse s'investit en faveur des réformes visant à renforcer la coopération multilatérale, intensifie de manière ciblée son action en faveur de la coopération internationale et offre des conditions optimales en sa qualité d'État hôte d'organisations internationales»).

De plus, cet engagement contribue à la mise en œuvre de la stratégie de coopération internationale 2021–2024 de la Suisse.⁶ Une meilleure stabilité macroéconomique et une résilience accrue sont des conditions importantes en matière de croissance durable et de lutte contre la pauvreté. Dans le cadre de la coopération économique au développement, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) soutient par exemple l'assistance technique du FMI. Dans celle-ci les domaines de la planification budgétaire verte et de l'intégration de statistiques environnementales et climatiques forment la base de la politique financière et macroéconomique. Cela favorise une utilisation aussi efficace et efficiente que possible des moyens du fonds fiduciaire RD dans les pays prioritaire de la coopération internationale de la suisse et dans les pays du groupe de vote suisse.

Le présent projet ne figure pas dans le plan financier de la confédération. Il n'y a pas de conséquences financières directes pour la confédération, pour autant et aussi longtemps que le FMI respecte le contrat de prêt conclu avec la BNS (cf. ch. 4.1).

³ RS 941.13

⁴ FF 2020 1709

⁵ FF 2020 8087

⁶ FF 2020 2509

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Se fondant sur l'art. 6, al. 2, LAMO, le Conseil fédéral a décidé, le 5 avril 2023, de demander à la BNS d'accorder un prêt au FMI, qui est le fiduciaire du fonds fiduciaire RD. La BNS a accepté cette demande le 6 avril 2023.

Comme le prêt de la BNS au FMI destiné au fonds fiduciaire RD n'a pas d'incidence financière immédiate sur la Confédération, et en raison du caractère récurrent de la participation de la Suisse aux fonds spéciaux gérés à titre fiduciaire par le FMI dans le cadre de son adhésion à ce dernier, il a été décidé de ne pas organiser de consultation sur les projets d'une grande portée financière visés à l'art. 3, al. 1, let. d, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation⁷.

3 Contenu de l'arrêté fédéral: octroi d'une garantie à la BNS

3.1 Proposition du Conseil fédéral et justification

3.1.1 Proposition

Il est prévu que la BNS accorde au FMI un prêt de 500 millions de DTS (env. 620 millions de francs) à titre de dépôt sur le compte d'investissement du fonds fiduciaire RD. La BNS et le FMI concluent un accord de prêt, ce dernier étant octroyé pour une durée fixe de 10 ans (cf. projet d'accord à l'annexe 2). Le FMI paie des intérêts conformes aux conditions du marché sur la somme déposée par la BNS. Selon l'art. 6, al. 3, LAMO, la Confédération doit apporter la garantie que le prêt sera remboursé et rémunéré dans les délais.

Le Conseil fédéral propose une garantie de la Confédération à hauteur de 750 millions de francs pour ce prêt. Calculé sur la base d'un taux de change de 1,24 franc par DTS (état en janvier 2023), ce montant comprend une réserve supplémentaire d'environ 130 millions de francs destinée à couvrir les fluctuations du taux de change. Pour déterminer le montant de la réserve de change, on peut considérer que les fluctuations à venir n'excéderont pas le niveau de 1,5 franc par DTS (env. 20 % au-dessus du niveau actuel).

Selon l'art. 8, al. 2, LAMO, un crédit d'engagement doit être requis pour toute participation visée à l'art. 3 LAMO. Après avoir obtenu le crédit correspondant, la Confédération pourra confirmer à la BNS l'octroi de la garantie du prêt.

3.1.2 Justification

En mettant l'accent sur les aspects macroéconomiques du changement climatique, le fonds fiduciaire RD contribue à la stabilité et à la résilience non seulement des bénéficiaires des prêts, mais également de tout le système économique et financier mon-

⁷ RS 172.061

dial. L'atténuation des risques climatiques contribuera également à réduire les futurs besoins de financement externe. Dotée d'une économie ouverte, d'une importante place financière et de sa propre monnaie, la Suisse a un intérêt majeur à ce que le système monétaire et financier mondial soit stable, fonctionne bien et soit développé, mais aussi à ce que les pays émergents et les pays pauvres en fassent partie intégrante. Compte tenu de leur potentiel de croissance, l'importance économique de ces pays continuera de progresser au niveau international, tout comme le potentiel d'investissement des entreprises suisses (cf. aussi ch. 4).

Dans un programme FRD, le FMI et les autorités s'accordent sur des mesures qui concernent indéniablement le climat et les pandémies, en plus des réformes de politique économique déjà définies dans un programme régulier du FMI. De telles mesures sont généralement de nature structurelle et prennent souvent beaucoup de temps à mettre en place, ce qui est la raison pour le délai de remboursement plutôt long d'un prêt FRD. Elles devraient être soutenues par des conditions de crédit relativement avantageuses. Concrètement, l'écart entre la durée du programme de 5 ans au plus et la nature à plus long terme du prêt revêt certains risques pour l'application des mesures convenues. Ce point devra être suivi attentivement et de manière critique dans les programmes en cours et lors des vérifications régulières du fonds fiduciaire RD. Les incertitudes inhérentes à la mise en œuvre sont prises en considération, puisqu'un prêt FRD ne peut pas excéder 150 % de la part de capital respective (quote-part du pays) ou 1 milliard de DTS.

Le rôle du fonds fiduciaire RD à plus long terme dans les instruments de prêt du FMI est encore incertain, mais ce fonds pourrait inciter fortement à prendre des mesures macroéconomiques pour gérer le changement climatique. Le Conseil fédéral prévoit donc que la Suisse lui verse un financement initial sous la forme d'un dépôt, dont le rendement alimentera les réserves du fonds. La durée de 10 ans correspond à peu près à la moitié de celle d'un prêt FRD. Les risques de cette contribution au fonds fiduciaire RD sont clairement limités et très faibles pour la Suisse.

En contribuant au nouveau fonds fiduciaire RD, la Suisse assume ses responsabilités en tant qu'acteur majeur et partenaire fiable dans la coopération financière internationale. Sa volonté de participer financièrement conforte sa place dans le système financier international. Eu égard à l'importance croissante des pays émergents ou en développement, la représentation de la Suisse dans les conseils d'administration et les comités ministériels du FMI et de la Banque mondiale ainsi que la direction d'un groupe de vote jouent un rôle majeur. Elles offrent à la Suisse, de même que sa participation régulière au volet financier du G20 (*finance track*), des possibilités substantielles de défendre avec crédibilité et efficacité sa position sur les questions de politique économique et financière.

La plupart des États du groupe de vote dirigé par la Suisse et d'autres pays partenaires de sa coopération internationale ont accès au fonds fiduciaire RD. Celui-ci peut donc contribuer à la résilience économique face aux chocs climatiques et aux menaces sanitaires, ainsi qu'à une transformation conjoncturelle durable dans les pays de ce groupe, notamment en Asie centrale.

3.2 Estimations de renchérissement

L'octroi de la garantie de la confédération comprend un montant nominal fixe en francs. Ce montant n'augmente pas avec le renchérissement en Suisse sur la durée du prêt de 10 ans. Aucune mesure de renchérissement n'est donc nécessaire.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

La Confédération garantit à la BNS le remboursement du prêt dans les délais, versement des intérêts compris. Le prêt n'entraîne donc aucune conséquence financière directe pour la Confédération, tant que le FMI se conforme à l'accord de prêt conclu avec la BNS. Or le FMI a toujours respecté ses obligations envers les créanciers de ses fonds fiduciaires.

Le prêt de la BNS prend la forme d'un dépôt sur le compte d'investissement du fonds fiduciaire RD; il n'est pas utilisé pour octroyer des prêts FRD. Les revenus de ce compte contribuent à constituer des réserves dans le compte de réserve. Les défauts éventuels issus de l'activité de prêt seraient imputés au compte de réserve. Lors de la création du fonds, on a veillé à ce que les créanciers exécutent également des versements sur le compte de réserve, garantissant ainsi un taux de couverture suffisant des réserves. La garantie de la Confédération n'interviendrait que si, malgré les mécanismes de surveillance et de protection du FMI et après avoir débité le compte de réserves, il fallait recourir au compte d'investissement du fond fiduciaire RD. Le risque d'une défaillance des paiements du FMI à la BNS est donc très faible.

Aucune conséquence sur l'état du personnel n'est attendue.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

L'octroi de la garantie n'a pas de répercussions sur les cantons et les communes.

4.3 Conséquences économiques

Comme cela a été exposé au ch. 3.1.2, pour une économie dynamique et très impliquée dans le commerce et la finance internationale, comme l'est l'économie suisse, la stabilité, le bon fonctionnement et le développement du système monétaire et financier mondial sont essentiels. Le fonds fiduciaire RD contribue à réduire les futurs déséquilibres de la balance des paiements des membres concernés du FMI et par cela soutient la stabilité et la résilience de l'économie mondiale. L'octroi de prêts par l'intermédiaire du fonds fiduciaire RD complète les instruments de financement existants du FMI, puisqu'il est réalisé conjointement à un programme classique du FMI et axé sur des mesures visant à gérer la transition climatique ainsi qu'à lutter contre les pandémies ou à les prévenir. Ce fonds soutient donc des réformes structurelles qui améliorent, sur le plan macroéconomique, la résilience et la durabilité des pays pauvres et

vulnérables. Cela rend l'environnement globale moins volatile et plus prévisible, y compris pour les acteurs économiques suisses.

Par ailleurs, l'octroi de tels montants soutient la position de la Suisse dans le système financier mondial et lui permet de continuer à défendre sa position sur les questions économiques et financières avec crédibilité et efficacité au sein des organismes internationaux.

4.4 Conséquences sociales

La contribution au fond fiduciaire RD complète l'engagement Suisse dans la coopération internationale en faveur d'un ordre économique mondial viable (cf. ch. 1.3) Le fond fiduciaire RD soutient des réformes dans les pays pauvre et vulnérable qui améliore leur résistance et leur durabilité. Lorsqu'ils reçoivent des ressources du fonds fiduciaire RD, les membres conviennent avec le FMI de mettre en œuvre des mesures structurelles. En particulier, l'obligation de conclure simultanément un programme régulier du FMI vise à s'assurer que ces mesures poseront les bases d'un développement économique durable. Le cadre macroéconomique dessiné par ce programme contribue simultanément à un engagement à plus long terme des investisseurs privés, des partenaires multilatéraux (p. ex. Banque mondiale et banques régionales de développement) et des bailleurs de fonds bilatéraux.

4.5 Conséquences environnementales

Les programmes FRD entendent soutenir une politique économique respectueuse de l'environnement dans les pays émergents et les pays pauvres. La Suisse souhaite que ces programmes englobent des réformes contribuant notamment à atténuer le changement climatique (p. ex. tarification appropriée des émissions de CO₂). Ces dernières années, le FMI a intégré de plus en plus les questions climatiques dans ses principaux travaux concernant la politique monétaire, budgétaire et relative aux marchés financiers, développant des compétences spécifiques correspondantes pour conseiller ses membres. Le fonds fiduciaire RD accompagnera désormais les réformes macroéconomiques axées sur le climat, y compris à travers les programmes de prêts du FMI.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Les contributions suisses au fonds fiduciaire RD sont assimilées aux participations à des fonds spéciaux visées à l'art. 3 LAMO et reposent sur cette disposition⁸. Pour ces participations, l'art. 8, al. 2, LAMO prévoit l'obtention d'un crédit d'engagement con-

⁸ Cf. message du 21 mai 2003 relatif à la loi fédérale sur l'aide monétaire internationale (Loi sur l'aide monétaire, LAMO), FF 2003 4306 p. 4314 et 4321.

formément à l'art. 21 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances⁹. La LAMO se fonde elle-même sur les art. 54, al. 1, et 99 de la Constitution (Cst.)¹⁰. S'agissant de l'arrêté fédéral, la compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 167 Cst.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La contribution de la Suisse au fond fiduciaire RD sous forme de prêt est une contribution volontaire à une initiative internationale dans le cadre de l'adhésion de la Suisse au FMI. Elle est conforme aux obligations internationales de la Suisse.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet d'arrêté présenté est un arrêté financier au sens de l'art. 167 Cst. Il ne fixe pas de règles de droit et doit donc être édicté, selon les art. 163, al. 2, Cst. et 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹¹, sous la forme d'un arrêté fédéral simple, non sujet au référendum.

5.4 Frein aux dépenses

L'arrêté fédéral proposé prévoit l'approbation d'un crédit d'engagement de 750 millions de francs en vue de l'octroi d'une garantie à la BNS. Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., cet arrêté fédéral est soumis au frein aux dépenses et doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

L'arrêté de financement proposé dans le cadre du présent message est régi par les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹². En vertu de l'art. 5 LSu, le Conseil fédéral doit contrôler périodiquement les aides financières et les indemnités octroyées par la Confédération. Dans son rapport sur les subventions de 2008¹³, le Conseil fédéral a posé le principe selon lequel il examinera de façon systématique les subventions dont le financement est soumis au Parlement dans des messages spéciaux, dans le cadre du message pertinent.

⁹ RS **611.0**

¹⁰ RS **101**

¹¹ RS **171.10**

¹² RS **616.1**

¹³ FF **2008** 5651 p. 5653 et 5737

5.5.1 Importance de la subvention au regard des objectifs de la Confédération

En octroyant une garantie à la BNS dans le cadre de son prêt au FMI, la Suisse continue de s'engager activement en faveur d'un système monétaire et financier international stable. Elle contribue concrètement à renforcer la capacité des pays pauvres et vulnérables à faire face au changement climatique et à prévenir les pandémies, en l'absence de tout engagement financier direct pour la Confédération. La Suisse renforce ainsi son rôle de partenaire fiable dans le cadre des institutions financières internationales. Cette garantie contribue à préserver la position de la Suisse au sein du système financier international.

5.5.2 Pilotage matériel et financier de la subvention

Les activités d'octroi de crédits du FMI sont surveillées par le Conseil d'administration. Ce dernier joue un précieux rôle de conseil et participe à la fixation des étapes importantes des réformes. En tant que membre de cet organe, la Suisse a l'occasion de se prononcer régulièrement sur les programmes du FMI. Ce dernier veille de son côté à ce que ses aides financières soient utilisées de la manière la plus ciblée et la plus efficace possible.

5.5.3 Procédure d'octroi des contributions

Dès que les Chambres fédérales auront approuvé le crédit d'engagement, la Confédération confirmera par écrit à la BNS l'octroi de la garantie du prêt, conformément à l'art. 6, al. 3, LAMO.

5.5.4 Nature et échéances des aides financières

La nature et les échéances sont définies dans l'accord de prêt conclu entre la BNS et le FMI (cf. projet d'accord à l'annexe 2).

Liste des pays pouvant recevoir des prêts du fonds fiduciaire RD (état: mars 2023)

Afghanistan	El Salvador	Liban
Afrique du Sud	Équateur	Libéria
Albanie	Érythrée	Libye
Algérie	Estonie	Macédoine du Nord
Angola	Eswatini	Madagascar
Antigua-et-Barbuda	Éthiopie	Malaisie
Argentine	Fédération de Russie	Malawi
Arménie	Fidji	Maldives
Azerbaïdjan	Gabon	Mali
Bahamas	Gambie	Malte
Bangladesh	Géorgie	Maroc
Barbade	Ghana	Maurice
Belize	Grenade	Mauritanie
Bénin	Guatemala	Mexique
Bhoutan	Guinée	Micronésie
Biélorussie	Guinée équatoriale	Moldova
Bolivie	Guinée-Bissau	Mongolie
Bosnie et Herzégovine	Guyana	Monténégro
Botswana	Haïti	Mozambique
Brésil	Honduras	Myanmar
Bulgarie	Îles Marshall	Namibie
Burkina Faso	Îles Salomon	Nauru
Burundi	Inde	Népal
Cabo Verde	Indonésie	Nicaragua
Cambodge	Irak	Niger
Cameroun	Iran	Nigéria
Chine	Jamaïque	Ouganda
Chypre	Jordanie	Ouzbékistan
Colombie	Kazakhstan	Pakistan
Comores	Kenya	Palaos
Costa Rica	Kirghizistan	Panama
Côte d'Ivoire	Kiribati	Papouasie-Nouvelle-Guinée
Djibouti	Kosovo	Paraguay
Dominique	Laos	Pérou
Égypte	Lesotho	Philippines

République centrafricaine	Sierra Leone	Tonga
République démocratique du Congo		Trinité-et-Tobago
République dominicaine	Soudan	Tunisie
République du Congo	Soudan du Sud	Turquie
Rwanda	Suriname	Tuvalu
Sainte-Lucie	Syrie	Ukraine
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	Tadjikistan	Vanuatu
Samoa	Tanzanie	Vietnam
Sao Tomé-et-Principe	Tchad	Yémen
Sénégal	Thaïlande	Zambie
Serbie	Timor-Leste	Zimbabwe
Seychelles	Togo	

Projet d'accord [traduction du texte original anglais]

Accord de dépôt entre la banque nationale suisse et le Fonds monétaire international en tant que trustee du Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité

Considérant que le Fonds monétaire international (le «Fonds») a créé le fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité (le «fonds fiduciaire RD») pour contribuer à répondre aux objectifs du Fonds en accordant des prêts au titre de la facilité pour la résilience et la durabilité (la «FRD») aux membres éligibles du Fonds afin d'améliorer leur résilience et leur durabilité sur le plan économique;

Considérant que la Suisse s'est engagée à verser des moyens financiers sur le compte de dépôt (le «compte de dépôt») du Fonds, conformément aux dispositions de l'instrument établissant le fonds fiduciaire RD (l'«instrument du fonds fiduciaire RD»); et

Considérant que, pour honorer l'engagement de la Suisse, la Banque nationale suisse (le «contributeur») et le Fonds en tant que trustee (le «trustee») du fonds fiduciaire RD ont convenu d'un accord de dépôt (l'«accord de dépôt»);

Par Conséquent, le contributeur et le Fonds, en tant que trustee du fonds fiduciaire RD, conviennent des conditions suivantes du présent accord de dépôt:

I. Accord de dépôt

1. Montant du dépôt

Le contributeur effectue un dépôt (le «dépôt») équivalant à 500 millions de DTS sur le compte de dépôt du fonds fiduciaire RD (le «montant initial du dépôt»).

2. Dénomination et virement

- (a) Le dépôt est libellé en DTS.
- (b) Il peut être exécuté en euros, sauf convention contraire entre le contributeur et le trustee.
- (c) Le dépôt est exécuté rapidement à la date d'entrée en vigueur du présent accord de dépôt ou peu après.

3. Échéance

Le dépôt échoit dix ans après la date de signature du présent accord par le contributeur et le Fonds (la «date d'échéance»).

4. Stratégie de placement et informations sur les risques

- (a) Les ressources provenant du dépôt peuvent être placées par le trustee selon les directives adoptées par celui-ci, conformément à la section VI, art. 4, let. a, de l'instrument du fonds fiduciaire RD.

- (b) Les avoirs du compte de dépôt sont exposés aux risques de marché et de crédit, qui pourraient engendrer des pertes à concurrence du montant initial du dépôt.

5. Valeur notionnelle du dépôt

Aux fins exposées aux art. 6, 7, 8 et 9 du présent accord de dépôt, le trustee calcule la valeur notionnelle du dépôt en s'appuyant sur le montant initial du dépôt et, ultérieurement, sur toutes les pertes et tous les produits de placement enregistrés, les paiements d'éventuels intérêts au contributeur selon l'art. 6 de cet accord de dépôt et les transferts visés à l'art. 8, 9, 10 ou 11 dudit accord ou à la section VI, art. 1, let. c, et 4, let. b, ch. 2, de l'instrument du fonds fiduciaire RD (la «valeur notionnelle»).

6. Intérêt

- (a) Le trustee verse au contributeur un intérêt sur le montant initial du dépôt, moins toute somme remboursée au contributeur conformément à l'art. 8 ou 9 et toute somme transférée par le contributeur au titre de l'art. 11 du présent accord de dépôt, au taux d'intérêt DTS fixé par le Fonds selon l'art. XX, section 3, des statuts du Fonds. L'intérêt court quotidiennement et est versé rapidement par le trustee sur une base trimestrielle, après le 31 janvier, le 30 avril, le 31 juillet et le 31 octobre de chaque année. Tout paiement d'intérêt se limite à la valeur notionnelle du dépôt.
- (b) À la suite du remboursement intégral du dépôt conformément aux art. 7 et 9 de cet accord de dépôt, tout intérêt résiduel au titre de l'art. 6, let. a, ci-dessus est versé au contributeur à la fin du trimestre financier du Fonds durant lequel le remboursement a été effectué.

7. Remboursement à l'échéance

Le trustee rembourse le dépôt au contributeur dans les meilleurs délais suivant la date d'échéance. Le remboursement correspond au montant le plus faible entre: (a) le montant initial du dépôt, moins toute somme remboursée au contributeur conformément à l'art. 8 ou 9 et toute somme transférée par le contributeur au titre de l'art. 11 du présent accord de dépôt, et (b) la valeur notionnelle du dépôt. Lorsque des virements sont crédités sur le compte de dépôt au titre de la section VI, art. 1, let. c, de l'instrument du fonds fiduciaire RD après la date d'échéance, le trustee rembourse rapidement au contributeur tous les montants reçus attribuables au dépôt.

8. Encaissement

Le contributeur a le droit de demander le remboursement anticipé de tout ou partie du dépôt (le «dépôt encaissé») conformément à la section VI, art. 5, let. e, de l'instrument du fonds fiduciaire RD, s'il démontre que la balance des paiements et les réserves de la Suisse justifient un remboursement avant la date d'échéance et le trustee, n'ayant absolument aucun doute en la matière, donne son accord. Le montant du dépôt encaissé ne saurait excéder le montant initial du dépôt – moins toute somme remboursée au contributeur conformément au présent article ou à l'art. 9 et toute somme transférée par le contributeur au titre de l'art. 11 de cet accord de dépôt – ou la valeur notionnelle du dépôt, la somme la plus faible étant retenue. Le contributeur accepte de reverser sur le compte de dépôt un montant équivalant au dépôt encaissé, dès que cela sera

possible au vu de l'évolution favorable de la balance des paiements et des réserves de la Suisse, comme en témoigne l'ajout de la devise de ce pays dans le plan des opérations financières du Fonds.

9. Remboursement anticipé

- (a) Le trustee peut rembourser tout ou partie du dépôt à tout moment avant la date d'échéance, à condition que ce remboursement n'excède pas le montant initial du dépôt – moins toute somme remboursée au contributeur conformément au présent article ou à l'art. 8 et toute somme transférée par le contributeur au titre de l'art. 11 de cet accord de dépôt – ou la valeur notionnelle du dépôt, la somme la plus faible étant retenue, et à condition également que le trustee informe le contributeur au moins cinq (5) jours ouvrables du Fonds avant tout remboursement anticipé.
- (b) Si la Suisse s'oppose à une modification proposée de l'instrument du fonds fiduciaire RD selon les exigences visées à la section X, art. 2, let. a, de cet instrument, le contributeur peut demander le remboursement d'une partie du montant initial du dépôt – moins toute somme remboursée conformément au présent article ou à l'art. 8 et toute somme transférée au titre de l'art. 11 de cet accord de dépôt – ou de la valeur notionnelle du dépôt, la somme la plus faible étant retenue, en vertu de la section X, art. 2, let. c, de l'instrument du fonds fiduciaire RD.

10. Liquidation

Si le trustee décide de liquider les activités du fonds fiduciaire RD, celui-ci rembourse le dépôt au contributeur selon les procédures de liquidation figurant dans l'instrument du fonds fiduciaire RD, soit le montant initial du dépôt – moins toute somme remboursée au contributeur conformément à l'art. 8 ou 9 et toute somme transférée par le contributeur au titre de l'art. 11 de cet accord de dépôt – ou la valeur notionnelle du dépôt, la somme la plus faible étant retenue, à condition que le trustee en informe le contributeur par avance. Le paiement sera exécuté sur le compte indiqué par le contributeur, qui peut être un compte ou un fonds fiduciaire géré par le Fonds.

11. Transfert des créances

- (a) Le contributeur a le droit de transférer à tout moment tout ou partie d'une créance relative au compte de dépôt à un membre du Fonds, à la banque centrale ou à tout organisme financier désigné par un membre aux fins de l'art. V, section 1, des statuts du Fonds ou à toute entité officielle agréée comme détenteur de DTS selon l'art. XVII, section 3, de ces statuts.
- (b) Le bénéficiaire du transfert acquiert tous les droits du contributeur en vertu du présent accord de dépôt concernant le remboursement et les intérêts de la créance transférée, mais il obtient le droit à un remboursement anticipé au titre de l'art. 8 du présent accord de dépôt uniquement s'il s'agit d'un membre ou d'une banque centrale ou d'un autre organisme financier d'un membre et si, au moment du transfert, la balance des paiements et les réserves du membre sont considérées par le Fonds comme suffisamment robustes pour que sa mon-

naie soit utilisable pour des transferts relevant du plan des opérations financières du Fonds.

12. Modalités de paiement de l'intérêt et de remboursement du dépôt

- (a) Sauf convention contraire entre le contributeur et le trustee, l'intérêt est réglé en DTS et le dépôt est remboursé en euros.
- (b) Le paiement de l'intérêt est exécuté en créditant le montant dû sur le compte de la Suisse auprès du Département des droits de tirage spéciaux. Si la date d'échéance n'est pas un jour ouvrable du Fonds, le paiement est réalisé le jour ouvrable suivant du Fonds.
- (c) Le trustee rembourse le dépôt en devises sur le compte dont il a convenu avec le contributeur. Si la date d'échéance n'est pas un jour ouvrable du Fonds ou du système Target et des marchés nationaux des devises du panier DTS autres que l'euro, le paiement sera exécuté le jour ouvrable suivant du Fonds, du système Target et des marchés nationaux des devises du panier DTS autres que l'euro.

13. Taux de change

Sauf convention contraire entre le contributeur et le trustee, tout transfert, change ou remboursement du dépôt en devises au titre du présent accord de dépôt doit être exécuté au taux de change entre les devises concernées et un DTS, tel que défini par le Fonds en vertu de l'art. XIX, section 7, let. a, de ses statuts ainsi que de ses règles et dispositions correspondantes. Pour ce faire, on utilisera le taux de change en vigueur deux jours ouvrables (Fonds) avant la date-valeur du transfert, change ou remboursement.

14. Panier DTS

Si le Fonds change le panier des devises ou leurs parts respectives au panier constituant un DTS, tout transfert, change, paiement d'intérêt ou remboursement du dépôt exécuté deux jours ouvrables (Fonds) ou plus après la date effective du changement reposera sur le nouveau panier.

II. Dispositions finales

1. Résolution des litiges

Toute question inhérente au présent accord de dépôt sera résolue d'un commun accord entre le contributeur et le trustee.

2. Signature

Le présent accord de dépôt est établi en un exemplaire ou plus, considérés chacun comme un original, tous constituant un seul et même accord.

3. Entrée en vigueur

Le présent accord de dépôt prend effet à la dernière date indiquée ci-dessous.

En foi de quoi, la Banque nationale suisse et le Fonds monétaire international, en sa qualité de trustee du fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité, ont exécuté cet accord.

Pour la Banque nationale suisse:

[Nom] Date

[Titre]

[Nom] Date

[Titre]

Pour le Fonds monétaire international en tant que trustee:

Kristalina Georgieva Date

Directrice générale