

98.418

Initiative parlementaire
Approbation par le Parlement des augmentations de capital
du FMI

Rapport de la Commission de politique extérieure du Conseil national

du 15 mai 2000

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons le présent rapport, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose, par 15 voix contre 2, d'approuver le projet de loi fédérale ci-joint modifiant la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods.

15 mai 2000

Au nom de la commission:

Le président, Walter Frey

Condensé

En vue d'une plus grande participation du Parlement dans le domaine de la politique extérieure, qui s'inscrit dans le cadre de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 et de l'art. 47^{bis}a de la loi sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962, l'initiative parlementaire en cause (98.418) demande que le Parlement approuve les augmentations de capital du Fonds monétaire international (FMI). Jusqu'ici, la décision relative à la participation de la Suisse à ces augmentations incombait au Conseil fédéral qui n'était tenu qu'à en informer au préalable le Parlement, conformément à l'art. 2, al. 2, de la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 4 octobre 1991 (RS 979.1). C'est ainsi que le Conseil fédéral devrait désormais non seulement informer le Parlement de sa décision, mais encore requérir son consentement. A cette fin, le Conseil national a décidé le 3 juin 1999 de donner suite à l'initiative par 56 voix contre 55. C'est la raison pour laquelle la Commission de politique extérieure du Conseil national propose de modifier l'art. 2 de la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods dans le sens de l'initiative parlementaire.

Rapport

I Partie générale

1 Rappel des faits

1.1 Interventions personnelles effectuées

Le 21 décembre 1995, le conseiller national Vollmer a déposé un postulat (95.3627) visant à examiner la possibilité de déléguer à l'Assemblée fédérale la compétence de décider si la Suisse prend part aux augmentations de capital du Fonds monétaire international (FMI), dans le sens d'une plus grande participation du Parlement à la politique extérieure. Le Conseil fédéral a proposé le rejet du postulat, étant donné qu'il avait été décidé que les augmentations de capital seraient financées par la Banque nationale suisse et que, contrairement aux augmentations des banques de développement, elles ne nécessitaient pas de recours à un crédit-cadre. En outre, du point de vue financier, il n'y avait pas lieu de solliciter l'avis du Parlement, car en agissant de la sorte, on lui aurait octroyé le droit de disposer, dans une certaine mesure, des réserves monétaires de la Banque nationale. C'est précisément ce qu'ont voulu éviter les commissions et le Parlement, en rejetant une proposition visant à inscrire à l'art. 2 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (RS 979.1), l'obligation de solliciter le consentement du Parlement à toutes les augmentations de capital des institutions de Bretton Woods. Le postulat a donc été retiré le 24 septembre 1996.

Le 17 juin 1998, le conseiller national Remo Gysin a déposé une question ordinaire urgente (98.1089) visant entre autres à demander au Conseil fédéral pour quelles raisons, en vertu de la loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, n'a-t-il pas jugé utile d'informer préalablement l'Assemblée fédérale de l'augmentation de 2 milliards de francs de la quote-part de la Suisse. Dans sa réponse, le Conseil fédéral s'est référé à l'art. 2, al. 2, de ladite loi qui l'oblige uniquement à informer au préalable le Parlement de sa décision de participer à la prochaine augmentation du capital du FMI ainsi que du montant de l'augmentation de la quote-part de notre pays. Conformément à cette obligation, le Conseil fédéral a informé le Parlement le 8 juin 1998, soit le jour même où il a pris sa décision, par le biais d'une lettre adressée au président du Conseil national, au président du Conseil des Etats et aux présidents des Commissions de politique extérieure.

Le 17 juin 1998, le conseiller national Remo Gysin a déposé une initiative parlementaire (98.418) relative à l'approbation par le Parlement des augmentations de capital du FMI. Celle-ci, déposée sous la forme d'une demande conçue en termes généraux, prévoit une révision de la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods de sorte que les augmentations de capital du FMI soient soumises à l'approbation du Parlement. Cette initiative fait l'objet du présent rapport.

1.2

Examen préliminaire de l'initiative parlementaire

Réunie le 23 novembre 1998, la Commission de politique extérieure du Conseil national a procédé à l'examen préliminaire de ladite initiative après avoir entendu l'auteur de l'initiative. Elle a proposé au Conseil national de donner suite à l'initiative par 13 voix contre 6. Une minorité a proposé de ne pas y donner suite.

Selon l'auteur de l'initiative cette modification de la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods se justifie du fait d'un changement de compétences du FMI et de la Banque mondiale. Il ne s'agirait plus seulement de politique monétaire ou de difficultés au niveau de la balance des paiements de certains pays, mais encore des programmes de redressement de l'économie proposés aux pays en difficulté, entraînant des mutations à l'intérieur de ces pays, dans de vastes régions du monde, se répercutant ainsi sur le système tout entier. Devant ce constat, il ne suffit pas seulement d'approuver ou de désapprouver de telles augmentations; il y a lieu de s'interroger également sur les raisons, les procédés, l'importance et les conditions qui y sont liées. De la sorte, le Parlement aurait ainsi la possibilité soit de soutenir le Conseil fédéral dans sa démarche, soit éventuellement de lui faire des propositions ou d'y apporter quelques rectifications.

Pour la majorité de la commission, les activités des institutions de Bretton Woods devraient faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle. A cette fin, le Conseil fédéral devrait avoir la possibilité de présenter au Parlement un rapport annuel spécifique sur les activités du FMI, bien qu'il le fasse déjà de manière générale sur la politique du FMI dans le cadre du rapport annuel sur la politique économique extérieure. En outre, l'approbation par le Parlement des augmentations de capital du FMI serait une bonne occasion d'exercer un certain contrôle, étant donné que celles-ci ont généralement lieu tous les 4 à 6 ans.

Pour la minorité de la commission, le Parlement ne devrait pas s'immiscer dans les compétences du Conseil fédéral qui lui sont propres dans ce domaine. Il lui a été répondu que telle n'était pas l'intention de l'initiative, mais plutôt de suivre et d'influencer efficacement les activités de cette organisation. En effet, dans sa réponse à la question ordinaire de M. Remo Gysin, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt, à l'avenir, à fournir aux Commissions de politique extérieure les rapports sur les séances du Comité intérimaire ainsi que des informations sur les décisions importantes prises par le Conseil du Gouverneur.

Le 3 juin 1999, le Conseil national a décidé par 56 voix contre 55 de donner suite à l'initiative et a chargé notre commission d'établir ce rapport conformément à l'art. 21^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC).

1.3

Déroulement des travaux de la commission

Au cours de sa séance du 26 août 1999, la commission a examiné de manière approfondie cet objet et a chargé le secrétariat de préparer un projet de rapport à son intention. Dans sa séance du 15 mai 2000, elle a adopté le présent rapport et a décidé de proposer au plénum, par 15 voix contre 2, d'accepter le projet de modification de loi ci-joint.

Dans la plupart des autres démocraties comme en France, en Angleterre ou aux Etats-Unis, les augmentations de capital du FMI relèvent des compétences du Parlement.

II Partie spéciale

Proposition de modification de l'art. 2 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (RS 979.1)

L'initiative parlementaire en cause vise à modifier la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods de sorte que les augmentations de capital du Fonds monétaire international (FMI) soient soumises à l'approbation du Parlement. L'art. 2 actuel de la loi prévoit que de telles augmentations doivent faire l'objet d'une information préalable à l'Assemblée fédérale. Cette disposition est le fruit d'un compromis, qui, sans remettre en cause la répartition des compétences du Conseil fédéral et du Parlement, permet à ce dernier d'engager le débat souhaité en la matière. La modification requise par l'initiative vise à amender cet article, dans le sens qu'en plus de l'information préalable au sujet de ces augmentations, la participation à celles-ci devrait être soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Le financement des contributions versées par la Suisse au groupe de la Banque mondiale (la Banque internationale de reconstruction et de développement, l'Association internationale de développement et la Société financière internationale) et aux Banques régionales de développement est assuré par des crédits de programmes. Ceux-ci doivent être approuvés par le Parlement. La base légale de chacun de ces arrêtés fédéraux se trouve dans la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale (RS 974.0).

En donnant suite à l'initiative, on adopterait une procédure d'approbation similaire et uniforme pour le financement des contributions versées par la Suisse aussi bien au groupe de la Banque mondiale qu'au Fonds monétaire international, quand bien même les prestations financières incombant à la Suisse en sa qualité de membre du FMI sont fournies par la Banque nationale et n'ont aucune incidence sur le budget de la Confédération. Toutefois, vu que le système monétaire international a subi de nombreux changements depuis la création des institutions de Bretton Woods, que l'activité du FMI touche des éléments centraux de la politique économique et a pour effet des conséquences sociales désastreuses à la suite de l'application de ses programmes d'ajustement dans les pays concernés, il importe que le Parlement soit saisi des questions touchant la participation de la Suisse au FMI. De cette manière, les méthodes de travail du FMI seraient plus transparentes et les Chambres fédérales auraient leur mot à dire soit pour soutenir le Conseil fédéral dans ses démarches, soit

pour attirer son attention sur des points d'importance particulière. Une telle procédure irait de plus dans le sens de l'art. 47^{bis}*a* LREC (RS 171.11) qui vise à une plus grande participation du Parlement dans le domaine de la politique extérieure.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le projet n'entraîne pas de conséquences financières pour la Confédération ni d'effets sur l'état du personnel.

5 Relation avec le droit européen

Le droit européen n'est impliqué en aucune façon dans le domaine du FMI.

6 Constitutionnalité (conformité avec la Constitution fédérale du 18 avril 1999)

Vu la compétence de la Confédération en matière d'affaires étrangères, le projet s'appuie sur les art. 54, 101, 166 et 184 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999.