

12.067

**Message  
concernant l'octroi d'un crédit-cadre pour la poursuite  
de l'aide monétaire internationale**

du 4 juillet 2012

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message nous vous soumettons, en vous priant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral concernant l'octroi d'un crédit-cadre pour la poursuite de l'aide monétaire internationale.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

4 juillet 2012

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

***Par le présent message, le Conseil fédéral propose, sur la base de la loi sur l'aide monétaire (LAMO, d'octroyer un crédit-cadre de 15 milliards de francs pour la poursuite de l'aide monétaire internationale durant une période de cinq ans.***

*L'atténuation de la crise économique et financière de 2008 et 2009 n'a pas été suivie d'une reprise durable de la conjoncture économique mondiale. La crise de la dette des Etats dans la zone euro s'est même aggravée au deuxième semestre 2011, au point de laisser craindre une contamination au niveau mondial et de compromettre sérieusement la stabilité du système monétaire et financier international. Pour combattre efficacement cette crise, il a été décidé en avril 2012, lors de la réunion de printemps des institutions de Bretton Woods, d'augmenter de plus de 430 milliards de dollars américains les ressources du Fonds monétaire international (FMI), à titre extraordinaire et pour une durée limitée. La Suisse s'est engagée à contribuer à cette mesure à hauteur de 10 milliards de dollars américains, sous réserve de l'approbation des Chambres fédérales.*

*La loi du 19 mars 2004 sur l'aide monétaire (LAMO) autorise la Suisse à participer à une telle action d'aide multilatérale visant à garantir la stabilité du système monétaire international (art. 2). Le cas échéant, le Conseil fédéral charge la Banque nationale suisse (BNS) d'octroyer un prêt (art. 6, al. 1) et il garantit l'exécution dans les délais du prêt convenu par la BNS (art. 6, al. 3). Un crédit-cadre de 2,5 milliards de francs avait été autorisé par le biais de l'arrêté sur l'aide monétaire (AAM) pour de telles prestations de garantie et pour une aide monétaire destinée à des Etats avec lesquels la Suisse collabore de manière particulièrement étroite (art. 4). L'AAM a été prolongé le 27 mai 2009 jusqu'au 25 décembre 2013. Une prolongation supplémentaire est prévue dans le programme de la législature 2011 à 2015.*

*Le présent message propose d'octroyer un crédit-cadre de 15 milliards de francs pour la poursuite de l'aide monétaire internationale durant une période de cinq ans. L'entrée en vigueur du nouvel AAM entraînera l'abrogation de l'arrêté du 18 mars 2004. La Suisse remplirait ainsi les conditions nécessaires à la participation prévue à l'augmentation extraordinaire des ressources du FMI.*

*La Suisse a tout intérêt à participer à cette action multilatérale destinée à garantir la stabilité du système monétaire et financier international. D'abord, en s'amplifiant la crise toucherait des pays avec lesquels la Suisse est étroitement liée sur les plans tant financier qu'économique. Ensuite, une déstabilisation du système monétaire et financier international aurait de graves retombées pour la Suisse, économie ouverte dotée d'une place financière et d'une monnaie importante. L'augmentation proposée du crédit-cadre créerait par ailleurs une réserve pour d'éventuelles actions d'aide au sens de l'art. 4 LAMO.*

# Message

## 1 Contexte

Il est crucial pour la Suisse de participer à la coopération monétaire internationale. Avec son économie ouverte, son importante monnaie et son secteur financier, elle est fortement exposée aux turbulences des marchés financiers et monétaires internationaux. Les mesures fondées sur la loi fédérale sur l'aide monétaire (LAMO)<sup>1</sup> constituent, avec la coopération au Fonds monétaire international (FMI) et la participation aux accords généraux d'emprunt et aux nouveaux accords d'emprunt<sup>2</sup> du FMI (AGE et NAE), les principaux piliers de cette coopération monétaire internationale.

La LAMO habilite la Confédération à octroyer une aide monétaire sous forme de prêts, de garanties ou de contributions à fonds perdu. L'art. 8, al. 1, LAMO prévoit qu'un crédit-cadre sera accordé pour des aides en cas de perturbation du système monétaire international (art. 2 LAMO), ainsi qu'à des Etats avec lesquels la Suisse collabore de manière particulièrement étroite en matière de politique monétaire et économique (art. 4 LAMO). Ce crédit-cadre permet à la Confédération d'agir rapidement, en cas d'apparition de risques monétaires. Le montant du crédit-cadre est fixé dans l'arrêté sur l'aide monétaire (AAM). Sur la base de la LAMO, le Conseil fédéral peut charger la BNS d'accorder le prêt et la garantie, la Confédération lui garantissant l'exécution dans les délais convenus sur la base du crédit-cadre. Quant aux crédits à court ou à moyen terme en faveur d'Etats avec lesquels la Suisse collabore étroitement, ils sont en général directement financés par la Confédération.

L'arrêté du 18 mars 2004 sur l'aide monétaire (AAM)<sup>3</sup> autorisait, pour l'aide monétaire au sens des art. 2 et 4 LAMO, un plafond de 2,5 milliards de francs, les prêts remboursés et les garanties échues sans pertes pouvant être reportés à compte nouveau. La prolongation de l'AAM du 27 mai 2009 au 25 décembre 2013<sup>4</sup> a repris ce plafond. Dans le message du 19 décembre 2008 concernant la poursuite de l'aide monétaire internationale<sup>5</sup>, le Conseil fédéral se réservait toutefois le droit de proposer un relèvement des ressources consacrées à l'aide monétaire, si une autre dynamique devait se développer dans le domaine du soutien financier concerté au plan international.

L'octroi d'un crédit cadre de 15 milliards de francs pour la poursuite de l'aide monétaire internationale durant une période de cinq ans est proposé par le biais du présent message. Cette mesure est prévue dans le programme de la législature 2011 à 2015 (voir ch. 5). L'augmentation du crédit-cadre se justifie en raison de l'aggravation de la crise de la zone euro intervenue au deuxième semestre 2011.

1 RS **941.13**  
2 RS **941.15** et RS **941.16**  
3 FF **2004** 4673  
4 FF **2009** 4311  
5 FF **2009** 1

## Evolution depuis la prolongation de l'arrêté sur l'aide monétaire

L'économie mondiale a traversé plusieurs phases difficiles au cours des dernières décennies. Il convient de citer la crise de la dette sud-américaine dans les années 1980 et la crise asiatique de la fin des années 1990. La crise apparue en 2007 sur le marché hypothécaire américain a une nouvelle fois sérieusement remis en question la stabilité du système monétaire et financier international. Aujourd'hui, la crise de la dette des Etats dans la zone euro est une source d'incertitudes majeure. Pour faire face à ces risques mondiaux, la communauté internationale a mené depuis l'automne 2008 des actions d'aide concertées d'une ampleur sans précédent.

Dans ce contexte, il n'est guère étonnant que la coopération monétaire helvétique se soit concentrée, depuis la prolongation de l'AAM en 2009, sur les mesures systémiques au sens de l'art. 2 LAMO. Les paragraphes suivants donnent un aperçu de la genèse de ces mesures et de leur teneur.

### 2.1 Mesures consécutives à la crise de 2008 à 2009

Dès avril 2009, le Comité monétaire et financier international (CMFI), l'organe directeur ministériel du FMI, a adopté un plan d'augmentation par étapes des moyens financiers du FMI, pour juguler la crise. Diverses mesures ont été réalisées sur la base de ce plan. Dans un premier temps, 20 pays ont ouvert au FMI des lignes de crédit bilatérales à court terme d'un montant total de 240 milliards de dollars américains. En mars 2011, ces ressources ont été remplacées par une augmentation des moyens des NAE à hauteur de 367,5 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS) (en novembre 2011, ces moyens sont passés à 370 milliards de DTS, suite à l'adhésion de la Pologne aux NAE). Dans un troisième temps, des DTS pour un montant de 250 milliards de dollars américains ont été attribués aux Etats membres. Le plan du CMFI prévoyait également une augmentation du montant total des quotes-parts (soit les «ressources ordinaires» du FMI). Cette hausse s'inscrivait dans la réforme des quotes-parts et de la gouvernance, adoptée en décembre 2010. Ladite réforme aura pour effet de doubler les ressources ordinaires du FMI à 476,8 milliards de DTS. Elle entrera vraisemblablement en vigueur en 2013, une fois atteint le quorum nécessaire des ratifications par les Etats membres. Son entrée en vigueur réduira de environ 188 milliards de DTS les moyens des NAE, qui passeront à approximativement 182 milliards de DTS (cette réduction est appelée «NAE rollback»).

La Suisse a participé à ces actions, conformément aux piliers de sa politique monétaire (voir ch. 1). En 2009, elle a annoncé qu'elle contribuerait au renforcement à court terme des ressources du FMI. Il était alors question d'une ligne de crédit de la BNS au FMI à concurrence de 10 milliards de dollars américains au maximum. Un tel prêt nécessitait une garantie de la Confédération. Comme le message concernant la prolongation de l'AAM avec un crédit-cadre inchangé avait déjà été adopté (voir ch. 1) le 19 décembre 2008<sup>6</sup>, un crédit d'engagement supplémentaire à hauteur de

<sup>6</sup> Message du 19 décembre 2008 concernant la poursuite de l'aide monétaire internationale, FF 2009 1.

12,5 milliards de francs a été sollicité pour cette garantie de la Confédération.<sup>7</sup> Le projet, appelé «aide spéciale au FMI», a pris du retard et n'a été adopté qu'avec le relèvement de la participation maximale de la Suisse aux NAE de 1,5 à 10,9 milliards de DTS;<sup>8</sup> cette adoption tardive a fait que la ligne de crédit bilatérale de la BNS n'a pas été utilisée.

Les Chambres fédérales ont adopté cette année la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI.<sup>9</sup> Cette réforme prévoit que la quote-part suisse passe de 3458,5 à 5771,1 millions de DTS. Suite à ce NAE rollback, cette hausse sera compensée, dans le cadre de la réduction des NAE, par une réduction de la participation maximale de la Suisse aux NAE à 5,5 milliards de DTS. L'engagement total de la Suisse selon les quotes-parts et la participation aux NAE diminuera ainsi de 3 milliards de DTS (environ 4,4 milliards de francs) pour atteindre 11,3 milliards de DTS (environ 16,4 milliards de francs).

## **2.2 Mesures adoptées après l'aggravation de la crise dans la zone euro**

Au deuxième semestre 2011, la volatilité des marchés financiers s'est à nouveau fortement accrue. Cette situation s'expliquait principalement par l'aggravation de la situation dans la zone euro. Les graves problèmes économiques et financiers (notamment au niveau des budgets publics) des «Etats périphériques» ont mis sous pression les «Etats constituant le noyau dur» de la zone euro, à cause de l'écheveau complexe de relations d'interdépendance entre les établissements financiers et les Etats, ainsi qu'entre les établissements financiers eux-mêmes. D'où l'extension de la crise de la dette à toute la zone euro.

Dans l'intervalle, une série de mesures ont été adoptées par les pays de la zone euro et de l'UE. Il convient de citer l'injection massive de liquidités dans le système bancaire par la Banque centrale européenne (dont des crédits de plus de 1000 milliards d'euros, remboursables dans les trois ans), le renforcement du dispositif anti-crise mis en place par les pays de la zone euro (à l'avenir, la Facilité européenne de stabilité financière et le Mécanisme européen de stabilité seront ainsi en mesure d'accorder conjointement des crédits d'un montant supérieur à 700 milliards d'euros), la consolidation budgétaire en Italie et en Espagne, ainsi que l'accord de restructuration de la dette conclu par la Grèce avec ses créanciers privés.

Or malgré ces mesures, les risques et l'insécurité demeurent. Il convient de souligner en particulier le risque de menace pour la stabilité du système monétaire et financier international au cas où la crise se propagerait, y inclus dans les pays émergents ou en développement. Une telle évolution pourrait aboutir à une récession mondiale d'une gravité impossible à prévoir.

<sup>7</sup> Message du 6 mai 2009 concernant la contribution extraordinaire limitée dans le temps destinée à augmenter les ressources du Fonds monétaire international dans le cadre de l'aide monétaire internationale, FF **2009** 2963.

<sup>8</sup> Message du 8 septembre 2010 concernant l'approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du Fonds monétaire international, FF **2010** 5541.

<sup>9</sup> Message du 30 novembre 2011 concernant l'approbation de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du Fonds monétaire international, FF **2011** 8359.

L'extrême gravité de la situation est à l'origine de la décision, prise lors la réunion de printemps d'avril 2012 du CMFI, d'augmenter de plus de 430 milliards de dollars américains les ressources du FMI, à titre extraordinaire et pour une durée limitée, afin de combattre la crise.

## **2.3 Contribution de la Suisse**

L'engagement des pays de la zone euro avoisine 200 milliards de dollars américains, sur les plus de 430 milliards de dollars américains décidés par le CMFI lors de sa réunion d'avril 2012. Le reste sera mis à disposition par des pays hors zone euro. La contribution de 10 milliards de dollars américains promise par la Suisse, sous réserve de l'accord du Parlement, en fait partie.

La Suisse a fait cette promesse une fois remplies les conditions qu'elle avait formulées. Premièrement, ces moyens n'alimenteront pas un fonds spécialement créé pour les pays de la zone euro, mais le compte général du FMI (*General Resources Account*, GRA), qui finance les crédits alloués aux pays membres n'ayant pas de faibles revenus. Deuxièmement, le FMI n'interviendra pas comme le prêteur le plus important, au cas où des programmes seraient mis en place pour des pays de la zone euro. Les moyens supplémentaires serviront à compléter le dispositif de lutte anti-crise des pays de la zone euro. Troisièmement, le FMI ne recourra à ces moyens supplémentaires qu'au cas où ses ressources ordinaires et celles tirées des NAE ne suffiraient pas pour l'octroi du crédit nécessaire. Quatrièmement, l'action concertée est soutenue par des membres influents de la communauté internationale, et se fera sur la base d'une répartition appropriée des charges.

Il convient par ailleurs de souligner que la forte conditionnalité devait garantir, en cas d'élaboration de nouveaux programmes du FMI, une mise en œuvre systématique des mesures en matière de politique budgétaire, monétaire, financière et structurelle. Ainsi, des conditions déterminantes pour limiter les risques et préserver l'intégrité financière du FMI sont dûment remplies.

Il est prévu que la BNS ouvre une ligne de crédit limitée dans le temps pour le FMI, par analogie à l'aide spéciale de 2009. En cas de tirage, les fonds seront mis directement et exclusivement à disposition du FMI, et non des différents Etats membres. Le risque de perte peut donc être qualifié de très faible. Les ressources sollicitées seront rémunérées aux conditions du marché. En outre, la BNS pourra en cas de besoin exiger à tout moment leur restitution immédiate. Les créances éventuelles ont ainsi le caractère d'une réserve de change et figureront comme telles dans le bilan de la BNS.

## **3 Nouvel arrêté sur l'aide monétaire**

### **3.1 Forme**

A la différence de l'aide spéciale de 2009, la reconduction prochaine de l'AAM expirant le 25 décembre 2013 (voir ch. 5) permettra d'adapter le montant du crédit-cadre destiné à l'aide monétaire par le biais d'un nouvel arrêté. Un relèvement du crédit-cadre à 15 milliards de francs tiendrait compte de l'évolution esquissée au ch. 2. Ce montant servirait, d'une part, à couvrir de façon adéquate d'éventuelles

fluctuations des taux de change ou un défaut de paiement liés à la ligne de crédit de la BNS à hauteur de 10 milliards de dollars américains prévue. D'autre part, une réserve adéquate pour d'éventuelles actions menées dans le cadre de l'aide monétaire complémentaire au sens de l'art. 4 LAMO serait ainsi créée.

Le nouvel AAM sera valable pendant cinq ans. Le Conseil fédéral fixera son entrée en vigueur. Il convient de noter que la prorogation des AGE ne sera pas soumise conjointement avec le présent objet (comme indiqué au ch. 2.2 du message du 19 décembre 2008 concernant la poursuite de l'aide monétaire internationale<sup>10</sup>), mais fera l'objet d'un message séparé.

### 3.2 Intérêts de la Suisse

Avec son économie ouverte, sa place financière importante et sa propre monnaie, la Suisse est particulièrement tributaire de la stabilité du système financier et monétaire international. La prospérité de son économie, de son industrie d'exportation et de son secteur financier en particulier, en dépend directement. En outre, un tel climat permet à la BNS de mieux remplir sa mission première – soit garantir la stabilité des prix.

La crise de la dette dans la zone euro affecte déjà notablement la Suisse. L'incertitude des marchés financiers internationaux a entraîné une hausse massive du franc en tant que havre de sécurité (*safe haven*) traditionnel à partir du printemps 2010, la hausse s'accroissant en été 2011. Pour contrer la grave menace pesant sur l'économie suisse et le risque d'une évolution déflationniste, la BNS a introduit en septembre 2011 un cours plancher de 1,20 franc pour un euro.

Les risques encourus par la Suisse seraient bien plus graves – comme le souligne entre autres le dernier rapport que lui a consacré le FMI – si la crise dans la zone euro devait s'aggraver comme indiqué au ch. 2.2. Une telle situation frapperait de plein fouet des pays avec lesquels la Suisse entretient d'étroites relations financières et économiques. Et comme la stabilité du système monétaire et financier international serait ébranlée, une récession planétaire d'une ampleur imprévisible serait à craindre.

L'augmentation du crédit-cadre à 15 milliards de francs tient compte tant des sérieux risques d'aggravation de la crise que de l'ordre de grandeur des ressources nécessaires pour la combattre. Elle donnerait à la Confédération – dans les limites du mandat clairement défini dans la LAMO – la marge de manœuvre requise pour mener, dans l'intérêt de la Suisse, les actions d'aide monétaire rapides et de grande envergure exigées par les circonstances nouvelles. Cela vaut pour l'aide monétaire systémique visée à l'art. 2 LAMO, dont relève la contribution mentionnée au ch. 2.3. Il en va de même pour l'aide monétaire complémentaire visée à l'art. 4 LAMO, destinée aux pays émergents ou en développement avec lesquels la Suisse collabore de manière particulièrement étroite.

<sup>10</sup> FF 2009 I

## **4 Conséquences**

### **4.1 Conséquences financières**

Les actions mises en œuvre en vertu de l'art. 2 LAMO ne grèvent le compte d'Etat que si les crédits ne sont pas remboursés définitivement ou rémunérés. Cette situation ne s'est toutefois encore jamais présentée durant les près de 50 ans où la Suisse a participé aux mesures monétaires internationales.

Des conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes et des conséquences pour l'économie ne sont pas attendues.

### **4.2 Conséquences sur l'état du personnel**

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

## **5 Relation avec le programme de la législature**

Le projet est mentionné dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>11</sup> et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>12</sup>.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité et légalité**

L'AAM se fonde sur l'art. 8, al. 1, de la LAMO, laquelle se fonde sur les art. 54, al. 1, et 99 de la Constitution (Cst.)<sup>13</sup>.

### **6.2 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 l'art. 163, al. 2, Cst., sous la forme d'un arrêté fédéral simple, non sujet au référendum.

### **6.3 Soumission au frein aux dépenses**

Les dépenses effectuées dans le cadre du plafond de 15 milliards de francs peuvent dépasser les valeurs limites mentionnées à l'art. 159, al. 3, Cst. L'art. 1 AAM est donc soumis au frein aux dépenses.

<sup>11</sup> FF 2012 349, ici 417

<sup>12</sup> FF 2012 6667

<sup>13</sup> RS 101