

08.082

**Message
concernant la poursuite de l'aide monétaire internationale
(Arrêté sur l'aide monétaire, AAM)**

du 19 décembre 2008

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

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

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

19 décembre 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral propose de prolonger le crédit-cadre pour l'aide monétaire internationale, conformément à la loi du 19 mars 2004 sur l'aide monétaire (LAMO). La période de validité de ce crédit-cadre doit s'étendre du 1^{er} octobre 2009 au 25 décembre 2013.

L'arrêté du 18 mars 2004 sur l'aide monétaire (AAM) définit le plafond du crédit-cadre relatif aux prestations financières au sens de l'art. 8, al. 1, LAMO. En vertu de ce dernier, un montant de 2,5 milliards de francs est alloué pour l'octroi de prêts, la prise en charge d'engagements de garantie et la fourniture de contributions à fonds perdu. Le Conseil fédéral présente chaque année un rapport sur l'utilisation des fonds. L'arrêté sur l'aide monétaire arrivant à échéance le 30 septembre 2009, le présent message demande sa prolongation.

Traditionnellement ouverte aux marchés extérieurs, l'économie suisse détient des avoirs considérables en dehors de ses frontières. De ce fait, et en raison des relations étroites qui lient sa place financière à l'étranger, la Suisse est tributaire de la stabilité du système financier et monétaire international. Ainsi que l'ont démontré les récents événements ayant mis à mal les marchés financiers, le système monétaire et financier international recèle pourtant des dangers susceptibles de générer de soudaines crises. Dans une telle situation, une action rapide et coordonnée à l'échelle internationale peut se révéler indispensable pour stabiliser le système monétaire et financier dans son ensemble. De même, une aide monétaire ciblée lors de déséquilibres ponctuels dans certains pays peut empêcher une déstabilisation des marchés qui leur sont liés. Ces mesures, que la Suisse peut prendre sur une base multilatérale ou bilatérale, se fondent sur la LAMO.

L'aide monétaire allouée par la Suisse au cours des cinq dernières années est restée très faible et il n'y a actuellement aucune créance ouverte au titre de l'AAM. Au vu de la crise actuelle, il n'est toutefois pas exclu que cette aide monétaire doive être activée. Le Conseil fédéral estime que l'AAM offre un cadre financier adéquat pour la mise en œuvre de l'aide monétaire de la Confédération.

Message

1 La coopération monétaire internationale en tant que mécanisme de sécurité du système monétaire

1.1 Caractéristiques de la coopération monétaire suisse

Comme le montrent les récents événements, la Suisse, en sa qualité d'économie ouverte dotée d'un important secteur financier, est particulièrement exposée aux turbulences des marchés financiers et monétaires internationaux. La stabilité du système monétaire et financier international étant essentielle à la prospérité de son économie, la Suisse est très engagée dans la coopération monétaire internationale. Cet engagement comprend en quatre volets:

1. la coopération au sein du Fonds monétaire international (FMI);
2. la participation aux Accords généraux d'emprunt (AGE) et aux Nouveaux accords d'emprunt (NAE) entre d'importants pays créanciers et le FMI¹;
3. la participation de la Banque nationale suisse (BNS) à la coopération monétaire internationale au sens de l'art. 10 de la loi sur la Banque nationale (LBN)²;
4. les mesures prises dans le cadre de la loi sur l'aide monétaire (LAMO)³.

Grâce à son activité au sein du Fonds monétaire international, la Suisse contribue en permanence à la stabilité du système monétaire et financier international et aide le FMI à atteindre ses objectifs. Ceux-ci consistent à encourager la coopération internationale dans le domaine de la politique monétaire, à faciliter une croissance équilibrée du commerce mondial, à favoriser la stabilité des changes, à établir et maintenir un système multilatéral de paiements, ainsi qu'à aider les États membres à remédier à un éventuel déséquilibre de leur balance des paiements.

De plus, la Suisse participe aux AGE et aux NAE. Aux termes de ces accords, d'importants États créanciers tiennent des crédits en réserve pour le FMI, afin que celui-ci soit toujours en mesure de remplir sans condition ses attributions, même s'il venait à manquer de ressources. La BNS met ainsi à la disposition du FMI jusqu'à 1,02 milliard de Droits de tirage spéciaux (environ 1,8 milliard de fr.) dans le cadre des AGE et jusqu'à 1,557 milliard de Droits de tirage spéciaux (environ 2,7 milliard de fr.) dans le cadre des NAE, à ses propres risques. La participation de la Suisse aux AGE doit être renouvelée tous les cinq ans par un arrêté fédéral.

En vertu de l'art. 10 LBN, la BNS peut octroyer des crédits à des banques centrales étrangères et à des organisations internationales. Cette liberté lui permet de prendre part à certaines mesures dans le cadre de la coopération monétaire internationale, comme la participation à des crédits-relais en faveur d'autres banques centrales. Lorsque la BNS octroie un crédit-relais à une banque centrale étrangère, comme le permet la LBN, elle en supporte elle-même le risque.

¹ RS 941.15 et 941.16

² RS 951.11

³ RS 941.13

La LAMO définit les mesures que la Confédération peut prendre afin de promouvoir la stabilité des relations monétaires et financières internationales (art. 1 LAMO). Conformément à cette disposition, celle-ci peut ainsi fournir une aide monétaire sous la forme de prêts, de garanties ou de contributions à fonds perdu. Le financement d'une aide monétaire en cas de perturbation du système monétaire international (art. 2 LAMO) ou l'octroi d'une aide monétaire à un Etat qui collabore de manière particulièrement étroite avec la Suisse en matière de politique monétaire et économique (art. 4 LAMO) exige l'approbation d'un crédit-cadre, dont la limite supérieure est définie dans l'arrêté du 18 mars 2004 sur l'aide monétaire (AAM). Lorsque la LAMO est appliquée, le Conseil fédéral peut charger la BNS de financer les crédits destinés à une aide systémique, la Confédération en garantissant le remboursement sur la base du crédit-cadre. Les crédits à court ou à moyen terme en faveur d'Etats avec lesquels la Suisse collabore étroitement sont financés directement par la Confédération. La participation à des fonds spéciaux du FMI, autorisée par l'art. 3 LAMO, n'est en revanche pas couverte par l'AAM, puisqu'aux termes de l'art. 8 LAMO, des crédits d'engagement spécifiques sont alors requis.

1.2 Dispositions de l'arrêté sur l'aide monétaire

L'AAM définit la limite supérieure du crédit-cadre que la Confédération peut allouer pour l'aide monétaire en cas de perturbation du système monétaire international, appelée aide systémique, ainsi qu'en faveur de certains Etats dans le cadre de la LAMO. S'agissant de l'aide monétaire, l'art. 1 AAM autorise un crédit-cadre de 2,5 milliards de francs, les prêts remboursés et les garanties échues sans pertes pouvant être reportées à compte nouveau.

En vertu de l'art. 1, al. 3, AAM, le Conseil fédéral rend compte chaque année de l'utilisation des fonds. Il le fait dans le cadre de son rapport annuel sur la politique économique extérieure, dans le chapitre consacré au système financier international.

Conformément à l'art. 2, al. 2, AAM, l'arrêté est valable pendant cinq ans et arrivera par conséquent à échéance le 30 septembre 2009.

1.3 Coopération monétaire internationale au cours des dernières années

1.3.1 Aide monétaire systémique

Dans le cadre de son mandat de stabilisation du système financier international, le FMI joue un rôle important dans la mise en œuvre des mesures destinées à remédier aux difficultés de la balance des paiements d'un Etat membre, pour autant que celui-ci lui en fasse la demande. Il dispose à cet effet des apports en capitaux de ses membres, qui s'élèvent à quelque 160 milliards de Droits de tirage spéciaux (environ 290 milliards de fr.). En règle générale, les accords d'emprunt passés entre le FMI et ses membres sont assortis d'un programme d'ajustement économique permettant une rapide stabilisation de l'économie concernée.

Si le FMI ne dispose temporairement pas des ressources nécessaires pour résoudre une crise, il peut recourir à une ligne de crédit totale de 34 milliards de Droits de tirage spéciaux (environ 62 milliards de fr.) mise à sa disposition en vertu des AGE et des NAE.

Le FMI considère que les moyens financiers alloués jouent un rôle de catalyseur. Il invite par conséquent les Etats ou organismes internationaux disposant de réserves suffisantes à contribuer à la stabilisation de la situation par le biais d'un engagement financier bilatéral. C'est en particulier lors de crises financières menaçant le système dans son ensemble que des mesures d'aide coordonnées peuvent être nécessaires pour limiter la charge financière de certains donateurs.

A la fin des années 1990, plusieurs actions concertées à l'échelon international ont été engagées, et il est arrivé plusieurs fois que la Suisse soit appelée à prendre part à des projets de financement. En 1997, elle a ainsi participé à hauteur de 431 millions de francs à l'aide financière au profit de la Corée du Sud, et en 1998, elle a accordé 345 millions de francs à une action menée pour secourir le Brésil. Ces deux initiatives ont apaisé les marchés financiers, de sorte que dans le cas du Brésil, par exemple, seule une tranche de 100 millions de dollars US de la garantie de crédit accordée par la Suisse a été utilisée. Dans les deux cas, les crédits ont été remboursés dans les délais. Ajoutons que depuis plus de quarante ans que la Suisse participe aux mesures d'aide monétaire internationale, ces prêts n'ont encore jamais occasionné de pertes.

Depuis la fin des années 1990, aucune action d'aide financière coordonnée à l'échelon international de cette nature n'a été menée et la Suisse n'a dès lors plus eu l'occasion d'engager de nouveaux moyens au titre de l'AAM. Cela tient notamment au fait qu'à partir de 2000, la communauté internationale a eu davantage tendance, en cas d'instabilité dans les pays émergents, à miser sur des solutions exclusivement financées par le FMI, à l'instar des accords de confirmation pour l'Argentine (2000, 2001, 2003), le Brésil (2001, 2002) et la Turquie (2001, 2002, 2005). Par ailleurs, les conditions favorables régnant sur les marchés financiers internationaux jusqu'en 2008 ont eu pour effet de réduire considérablement l'octroi de crédit par le FMI.

Avec la récente crise financière, les conditions sur les marchés financiers et monétaires internationaux se sont toutefois notablement dégradées en 2008. Cette situation a engendré une grande instabilité et une importante pression sur la balance des paiements dans certains pays, par exemple en Islande, en Hongrie et en Ukraine. Le FMI a donc arrêté avec les Etats concernés des programmes de crédit à moyen terme associés à un niveau d'accès à ses ressources exceptionnellement élevé. Dans le cas de l'Islande, l'accord de confirmation avec le FMI est assorti d'aides bilatérales coordonnées à l'échelon international (notamment celles des pays scandinaves). Il est possible que d'autres pays sollicitent encore le soutien du FMI.

Si le FMI venait à manquer de liquidités en raison de la hausse des crédits alloués, il pourrait recourir aux AGE et aux NAE. Par ailleurs, les accords de confirmation du FMI pourraient être complétés dans une mesure accrue par des aides bilatérales. Dans cette situation, la Suisse pourrait elle aussi être sollicitée en vue de participer à un financement coordonné. Son aide se fonderait sur la loi sur l'aide monétaire.

Soucieux de pouvoir également soutenir l'approvisionnement en liquidités des pays émergents en cas de besoin, le FMI a créé en septembre 2008 un nouvel instrument autorisant la mise à disposition de liquidités à court terme. Cet instrument permet un accès immédiat aux crédits du FMI pour une durée de trois mois. Les pays entrant en

ligne de compte sont des pays émergents qui avaient jusqu'alors accès au marché des capitaux et faisaient preuve d'une politique économique et financière axée sur la stabilité. Cet instrument n'a pas encore été utilisé.

Les instruments du FMI servent à remédier aux problèmes de balance des paiements. Il convient de les distinguer des opérations des banques centrales, qui garantissent l'approvisionnement des marchés monétaires en liquidités.

A cette fin, la BNS peut coopérer avec d'autres banques centrales. Elle le fait en vertu de l'art. 10 LBN qui lui permet notamment d'octroyer des crédits basés sur des *swaps* couverts. Ainsi, en automne 2008, la BNS a mis à disposition de la Banque centrale européenne et de la Banque nationale de Pologne des liquidités en francs suisses contre des euros. Elles ont permis de répondre aux besoins de financement en francs suisses des banques qui n'ont pas directement accès aux opérations de la Banque nationale. Par ailleurs, depuis décembre 2007, la BNS a conclu un accord de *swap* avec la Réserve fédérale des Etats-Unis afin de pouvoir mettre des dollars américains à disposition des banques raccordées au système suisse des pensions de titres. Des actions similaires ont été entreprises par d'autres banques centrales, notamment la Banque centrale européenne et la Banque d'Angleterre, avec la Réserve fédérale.

1.3.2 Aide à la balance des paiements à moyen terme

D'autres mesures concertées peuvent être prises dans le cadre de l'aide monétaire internationale. Les membres de l'OCDE ont par exemple soutenu les Etats d'Europe centrale et de l'Est confrontés aux bouleversements politiques et économiques liés à l'effritement de l'Union soviétique. A cette occasion, les aides financières accordées pour pallier à un déséquilibre de la balance des paiements ont permis de compléter les moyens débloqués par le FMI et par d'autres organisations internationales. La dernière aide à la balance des paiements de cette nature a été octroyée à la Bulgarie en 2000, une action à laquelle la Suisse a pris part à hauteur de 20 millions de francs. Ce crédit a été remboursé dans les délais en 2007.

1.3.3 Aide financière en faveur des membres du groupe de vote

La Suisse dirige un groupe de vote au sein du FMI et du groupe de la Banque mondiale⁴ dont les membres collaborent étroitement dans le cadre du FMI. Certains d'entre eux jouent d'ailleurs un rôle important dans l'engagement de la Suisse au titre de la coopération avec l'Europe de l'Est et de la coopération au développement. A la tête de ce groupe de vote, la Suisse peut au besoin soutenir ces pays par l'octroi de crédits à court terme dont la durée ne dépasse généralement pas 30 jours, en se fondant sur l'art. 4, al. 1, LAMO. Elle peut ainsi offrir à ses partenaires une aide décisive avec des moyens financiers relativement modestes et renforcer la cohésion au sein du groupe de vote. Cette cohésion est capitale lorsqu'il s'agit d'obtenir des sièges dans les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale.

⁴ Outre la Suisse, les membres de ce groupe de vote sont l'Azerbaïdjan, le Kirghizstan, la Pologne, la Serbie, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan.

Les aides de cette nature datent d'avant l'entrée en vigueur de la LAMO. En 2000, la République fédérale de Yougoslavie (aujourd'hui la Serbie) a ainsi pu adhérer au FMI grâce à un crédit de transition de 111 millions de francs. Ce crédit a été remboursé le lendemain de son octroi. En 2001, la Suisse a aidé le Tadjikistan à rembourser à l'Union européenne un crédit arrivé à échéance au moyen d'un crédit de transition de deux semaines. Ce prêt à court terme de 105 millions de francs a permis à cet Etat de contracter un nouvel emprunt auprès de l'UE à des conditions plus avantageuses. Aucune autre aide de ce type n'a été accordée depuis 2001.

2 Prolongation de l'arrêté sur l'aide monétaire

2.1 Intérêts de la Suisse

Ainsi que nous l'avons mentionné précédemment, la Suisse a été appelée à plusieurs reprises dans le passé à se joindre à des programmes de financement internationaux ou à soutenir des membres de son groupe de vote auprès des institutions de Bretton-Woods au moyen de crédits bilatéraux (voir ch. 1.3). La faible utilisation de ces instruments au cours des cinq dernières années est notamment imputable aux conditions favorables régnant sur les marchés financiers et des capitaux durant cette période. La crise financière que nous traversons montre toutefois combien la situation peut évoluer rapidement.

Avec une économie traditionnellement ouverte aux marchés extérieurs et une place financière étroitement liée à l'étranger, la Suisse est particulièrement attachée à la stabilité du système financier et monétaire international. Consciente de cet état de fait, elle apporte sa contribution à la préservation de cette stabilité, ce qui consolide en outre sa position de partenaire égale en droits au sein du système financier international et lui assoit sa crédibilité dans le cadre des institutions internationales. Le soutien bilatéral aux membres de son groupe de vote favorise en outre la coopération et la cohésion au sein de ce groupe, particulièrement importantes pour sa représentation au FMI et à la Banque mondiale.

Le bilan des dernières années démontre l'efficacité des modalités actuelles de mise en œuvre de l'aide monétaire accordée en vertu de la LAMO et de l'AAM. La limite maximale de 2,5 milliards de francs fixée pour l'octroi de prêts dans l'AAM offre à la Confédération la marge de manœuvre indispensable à l'adoption des mesures rapides et étendues exigées en particulier aux premiers signes de crise. Par ailleurs, l'octroi de fonds prélevés sur le crédit-cadre est lié au mandat clairement défini par l'AAM.

Le Conseil fédéral n'envisage pas pour le moment d'augmenter ce crédit-cadre, malgré les turbulences traversées actuellement par les marchés financiers. Aujourd'hui, la tendance est toujours à l'aide financière groupée dans le cadre du FMI et aux solutions coordonnées à l'échelon régional. Dans ce contexte, le Conseil fédéral considère que les moyens prévus suffisent à couvrir d'éventuelles demandes de la part des pays émergents. Il se réserve 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 monétaire concerté au plan international.

En conséquence, le Conseil fédéral souhaite une prorogation de l'arrêté du 18 mars 2004 sur l'aide monétaire.

2.2 Validité de l'arrêté sur l'aide monétaire

Le Conseil fédéral propose de soumettre à l'avenir au Parlement la prorogation de l'AAM et la prorogation des AGE dans le cadre d'un seul et même message. La coordination et le regroupement de ces dossiers étroitement corrélés allégerait considérablement la tâche du Parlement et de l'administration fédérale.

Aux termes de l'art. 2, al. 2, AAM, l'arrêté est valable pendant cinq ans. Or les AGE sont également renouvelés tous les cinq ans, le 26 décembre 2008 en l'occurrence.

Afin de faire coïncider la prorogation de l'AAM avec celle des AGE, le Conseil fédéral propose que la validité de l'AAM s'étende du 1^{er} octobre 2009 au 25 décembre 2013. Ainsi, sa prochaine prorogation sera demandée en même temps que celle des AGE pour une période de cinq ans, du 26 décembre 2013 au 25 décembre 2018.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les actions mises en œuvre en vertu des art. 2 et 4 LAMO ne grèvent le compte d'Etat que si les crédits ne sont pas remboursés ou rémunérés. Cette situation ne s'est toutefois encore jamais présentée depuis que l'arrêté sur l'aide monétaire a vu le jour, voilà plus de quarante ans.

Etant donné qu'il ne s'agit ici que de proroger un arrêté fédéral existant, sa mise en œuvre n'a aucun effet sur le personnel de la Confédération.

4 Programme de la législature

Le projet est conforme à l'objectif 14 du message sur le programme de la législature 2007 à 2011⁵, même s'il n'y est pas mentionné explicitement. Afin d'éviter que l'arrêté sur l'aide monétaire n'expire, il est indispensable de le proroger à partir du 1^{er} octobre 2009.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

L'AAM se fonde sur l'art. 8, al. 1, de LAMO, laquelle se fonde sur les art. 54, al. 1, et 99 de la Constitution.

5.2 Frein aux dépenses

Les dépenses effectuées à concurrence du plafond de 2,5 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.

⁵ FF 2008 639 693

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

