



20.023

Message concernant l'approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du Fonds monétaire international

du 12 février 2020

Madame la Présidente du Conseil national,
Monsieur le Président du Conseil des États,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral portant approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du Fonds monétaire international.

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

12 février 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le présent message propose l'approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés (NAE) du Fonds monétaire international (FMI). La modification concerne en particulier un doublement des ressources des NAE visant à préserver les ressources globales du FMI.

Contexte

Les NAE constituent le filet de sécurité financière du FMI en cas de crises constituant une menace pour le système monétaire et financier international. À cet effet, les pays contractants, ou leurs banques centrales, mettent des devises à la disposition du FMI afin de financer ses mesures de soutien. Les ressources des NAE sont donc un complément des ressources ordinaires (quotes-parts) du FMI lorsque ces dernières ne sont plus suffisantes pour l'octroi des crédits. Les quotes-parts et les ressources des NAE peuvent en plus être complétées par des lignes de crédit bilatérales temporaires mise à disposition par différents pays membres du FMI. L'institution peut y recourir en tant que troisième ligne de défense en cas de crise grave, c'est-à-dire après épuisement des quotes-parts et des ressources des NAE. La crise financière mondiale et la crise de la dette publique dans la zone euro ont montré que des situations extrêmes de ce genre peuvent nécessiter la mobilisation rapide d'une liquidité internationale d'ampleur considérable.

En février 2020, le Conseil des gouverneurs du FMI a conclu la quinzième révision générale des quotes-parts du FMI. Cette révision a aussi été l'occasion d'examiner l'adéquation de la dotation en ressources du FMI, processus à l'issue duquel les membres du FMI sont arrivés à la conclusion que la dotation actuelle devrait dans une large mesure être maintenue afin d'assurer la position centrale du FMI dans le système financier international. À l'occasion de l'assemblée annuelle 2019, les membres du FMI, de même que les parties contractantes des NAE, s'étaient prononcés pour un doublement des ressources des NAE devant faire passer ces dernières des 182 milliards actuels de droits de tirage spéciaux (DTS – unité monétaire du FMI) à quelque 365 milliards de DTS (soit quelque 500 milliards de francs suisses). En parallèle, une prorogation réduite des lignes de crédit bilatérales fournies au FMI est prévue à titre de remplacement – à la fin de 2020 – des lignes de crédit bilatérales actuelles, qui se montent à quelque 440 milliards de dollars américains.

Le maintien des ressources du FMI à leur niveau d'aujourd'hui se justifie par les fortes incertitudes caractérisant l'évolution actuelle de la situation économique mondiale. Les turbulences qui affectent en ce moment les échanges internationaux, les risques financiers croissants et les évolutions géopolitiques pourraient continuer de se répercuter négativement sur la situation conjoncturelle et la confiance des marchés, avec une possible mise en péril de la stabilité du système monétaire et financier international.

Contenu du projet

Le présent message commente l'adaptation de la dotation en ressources du FMI qui a été décidée au niveau international. Le Conseil fédéral, en accord avec la Banque nationale suisse (BNS), y propose l'approbation de l'adhésion de la Suisse aux NAE modifiés. La participation de la Suisse, représentée par la BNS, aux NAE pourrait ainsi se poursuivre sur la base contractuelle des nouveaux accords.

L'accroissement des ressources des NAE prévoit que la BNS augmente le montant maximum de sa participation, actuellement fixé à quelque 5,5 milliards de DTS, à quelque 11 milliards de DTS (environ 15 milliards de francs suisses). Avec cet accroissement, la part de la BNS aux NAE resterait à son niveau actuel d'environ 3%. Une participation de cette ampleur reflète l'importance systémique de la place financière suisse et souligne la volonté de notre pays de contribuer de façon déterminante à la stabilité du système monétaire et financier international.

Il est dans l'intérêt de la Suisse de détenir une forte position dans les NAE. En raison de l'interdépendance qui caractérise l'économie mondiale, les déséquilibres affectant certains pays peuvent facilement s'étendre à des États tiers ou à des régions et ainsi nuire de façon durable au flux international de capitaux et de marchandises. Pour qu'il soit possible d'affronter de telles crises, la taille actuelle des marchés financiers nécessite non seulement des ressources appropriées, mais aussi une approche coordonnée sur le plan international. En sa qualité d'économie ouverte, tournée vers l'étranger, munie d'une place financière importante et de sa propre monnaie, la Suisse bénéficie dans une mesure toute particulière des initiatives internationales contribuant à la stabilité du système monétaire et financier international.

La Confédération n'accorde pas de garantie à la BNS pour les prêts éventuellement accordés dans le cadre des NAE. En cas d'activation des NAE, les ressources sont mises à la disposition directe et exclusive du FMI. Les prêts éventuellement accordés par la BNS sont rémunérés aux conditions du marché et peuvent au besoin être résiliés. Le risque de défaillance est considéré comme très faible. Ces prêts ont le caractère de réserves monétaires régulières.

D'après l'art. 1, al. 2, de l'arrêté fédéral du 1^{er} mars 2011 portant approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du Fonds monétaire international, la décision de proroger la participation de la Suisse aux NAE ou d'y mettre un terme incombe en principe au Conseil fédéral. Il prend cette décision en accord avec la BNS. Cependant, compte tenu des présentes modifications des engagements financiers, les NAE adoptés le 16 janvier 2020 par le Conseil d'administration du FMI constituent matériellement un nouvel accord et doivent par conséquent être soumis à l'approbation des Chambres fédérales. Une période de validité expirant le 31 décembre 2025 est prévue pour les NAE.

Table des matières

Condensé	2258
1 Contexte	2261
2 Procédure préliminaire, en particulier procédure de consultation	2263
3 Consultation des commissions parlementaires	2264
4 Principe des NAE	2264
4.1 Naissance et développement	2264
4.2 Mode de fonctionnement	2265
5 Commentaire de la réforme des NAE	2266
5.1 Participations financières	2266
5.2 Période de validité	2268
5.3 Autres modifications	2268
5.4 Entrée en vigueur	2269
6 Participation de la Suisse aux NAE	2269
6.1 Motivation	2269
6.2 Montant de l'accord de crédit de la Suisse	2270
7 Rapport avec les lignes de crédit bilatérales	2271
8 Conséquences	2271
9 Aspects juridiques	2272
9.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	2272
9.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	2272
9.3 Forme de l'acte à adopter	2272
9.4 Frein aux dépenses	2273
Arrêté fédéral portant approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du Fonds monétaire international (Projet)	2275
Nouveaux accords d'emprunt du Fonds monétaire international	2277

Message

1 Contexte

Le FMI dispose de trois sources de financement principales: les ressources ordinaires, les Nouveaux accords d'emprunt (NAE) et les lignes de crédit bilatérales. Les ressources ordinaires sont mises à la disposition directe du FMI par les quotes-parts des pays membres. Les NAE constituent pour leur part un filet de sécurité financière permettant au FMI de faire face aux crises représentant une menace pour le système monétaire et financier international. À cet effet, les 40 pays participants, ou leurs banques centrales, mettent des devises à la disposition du FMI pour le financement de ses mesures de soutien. Les ressources des NAE sont un complément aux ressources ordinaires lorsque celles-ci ne suffisent plus pour l'octroi des crédits. Les quotes-parts et les ressources des NAE peuvent en plus être complétées par des lignes de crédit bilatérales temporaires accordées par certains membres du FMI. L'institution peut y recourir en tant que troisième ligne de défense en cas de crise grave, c'est-à-dire après épuisement des quotes-parts et des ressources des NAE. Les lignes de crédit bilatérales actuelles arrivent à échéance à la fin de 2020.

Encadré 1:
Dotation en ressources du FMI (état au 31.12.2019, en milliards de DTS*, arrondi)

Quotes-parts	Ressources des NAE	Lignes de crédit bilatérales	Total
477	182	317	976

* Droits de tirage spéciaux (1 DTS = 1 fr. 34 au 31.12.2019)

Conformément à ses statuts, le FMI doit réviser sa dotation en ressources à intervalles de cinq ans au plus. En février 2020, le Conseil des gouverneurs du FMI a conclu la quinzième révision générale des quotes-parts du FMI. L'adéquation de la dotation en ressources du FMI a été révisée à l'aune des incertitudes croissantes qui pèsent actuellement sur la conjoncture mondiale. Les tensions commerciales persistantes et d'autres incertitudes politiques ainsi que les risques croissants qui affectent le secteur financier pourraient de plus se répercuter négativement sur la situation conjoncturelle, avec un risque potentiel pour la stabilité du système monétaire et financier international. Les membres du FMI sont arrivés à la conclusion que, compte tenu de l'expiration des lignes de crédit bilatérales à la fin de 2020, la dotation en ressources du FMI ne serait plus appropriée après cette date sans mesures de leur part.

Afin d'assurer la position centrale du FMI dans le système financier international, on en est donc arrivé à un consensus de principe sur le fait que la dotation en ressources actuelle du FMI doit dans une large mesure être maintenue. Dans le cadre de l'assemblée annuelle d'octobre 2019, les membres de l'institution ont proposé un doublement des ressources des NAE afin de compenser l'échéance des lignes de crédit bilatérales à la fin de 2020. Une prorogation partielle réduite des lignes de

crédit bilatérales volontaires a en outre été prévue afin de maintenir la dotation en ressources totale du FMI à peu près inchangée après 2020. Le FMI devrait ainsi continuer de disposer d'un dispositif de crise adéquat afin d'exercer son mandat de stabilisation du système monétaire et financier international de façon efficace et crédible.

Sur la base de cette décision, les représentants des 40 pays qui participent aux NAE ont décidé le doublement des ressources de ces accords, sous réserve d'approbation par les parlements nationaux, donc aussi celui de la Suisse. Le présent message propose par conséquent l'approbation de l'adhésion de la Suisse aux NAE modifiés tels qu'ils ont été adoptés par le Conseil d'administration du FMI le 16 janvier 2020. Le délai d'adhésion court jusqu'au 31 décembre 2020.

Encadré 2:**Les bases de la coopération monétaire de la Suisse au sein du FMI**

La Suisse participe depuis longtemps à des actions d'aide monétaire internationales. Lors des années d'après-guerre, elle a régulièrement contribué à des mesures d'aide monétaire bilatérales ou multilatérales. Elle s'est engagée dans le cadre du FMI avant même d'y adhérer en 1992, notamment en rejoignant en 1964 les Accords généraux d'emprunt. En outre, la Suisse contribue depuis 1988 aux facilités du FMI en faveur des pays pauvres.

La Suisse fournit sa quote-part au FMI sur la base de la loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods¹. Ayant adhéré au FMI en 1992, elle a pris la direction d'un groupe de vote et obtenu un siège au Conseil d'administration du FMI ainsi qu'au CMFI, le comité ministériel du FMI. Elle a également obtenu les droits de vote liés au versement de la quote-part. En adhérant au FMI, elle a donc eu la possibilité d'augmenter son influence dans les affaires financières et monétaires internationales et de contribuer aux activités de l'institution. Les versements liés à la quote-part de la Suisse sont opérés par la BNS sans garantie de la Confédération. Le prorata de quote-part effectivement utilisé par le FMI est rémunéré aux conditions du marché. La quote-part de la Suisse se monte actuellement à 5,8 milliards de DTS (soit quelque 8 milliards de francs suisses).

¹ RS 979.1

La Suisse participe depuis 1998 aux NAE; sa participation repose actuellement sur l'arrêté fédéral du 1^{er} mars 2011 portant approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du FMI². En ce qui concerne les NAE, la BNS a qualité d'institution participante pour la Suisse, et les crédits qu'elle met à disposition ne sont pas garantis par la Confédération. Les NAE doivent être prorogés tous les cinq ans par le Conseil d'administration du FMI. Le 15 février 2017, le Conseil fédéral a approuvé leur prorogation à compter du 16 novembre 2017 pour une nouvelle période de cinq ans. La Suisse participe aux NAE pour un montant maximum d'environ 5,5 milliards de DTS (environ 7,5 milliards de francs suisses).

Depuis 2017, sur la base de la loi sur l'aide monétaire³ et de l'arrêté concernant l'aide monétaire⁴, la Suisse participe également aux ressources bilatérales du FMI par une ligne de crédit de 8,5 milliards de francs suisses. Cette ligne de crédit est mise à disposition par la BNS. Les crédits que la BNS accorde dans le cadre de cette ligne de crédit bénéficient d'une garantie de la Confédération. La ligne de crédit n'a jamais été activée et arrive à échéance à la fin de 2020.

Le FMI dispose d'un fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), qui sert au financement de prêts concessionnels aux États membres à faibles revenus. Suite à la révision des instruments destinés à ces pays en 2009, la capacité de prêt de ce fonds fiduciaire a été portée à 11,3 milliards de DTS (environ 15,6 milliards de francs suisses). En application de la loi sur l'aide monétaire, la Suisse participe au FRPC à hauteur d'environ 1 milliard de DTS (environ 1,4 milliard de francs suisses). La BNS fournit les crédits correspondants au FMI sur la base d'une garantie de la Confédération.

Récapitulation (montants en milliards de DTS)

	Total IWF	Contribution CH	Base légale	Garantie de la Confédération
Quotes-parts	477	5,8	RS 979.1	Non
Ressources des NAE	182	5,5	RS 941.16	Non
Lignes de crédit bilatérales	317	6,2	RS 941.13	Oui
FRPC	11	1,0	RS 941.13	Oui

² RS **941.16**

³ RS **941.13**

⁴ FF **2013** 2585 et FF **2017** 6137

2 Procédure préliminaire, en particulier procédure de consultation

Il n'y a pas eu de procédure de consultation. D'après l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi sur la consultation (LCo)⁵, une consultation est organisée lors des travaux préparatoires concernant les traités internationaux qui sont sujets au référendum ou qui touchent des intérêts essentiels des cantons. L'arrêté portant approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du Fonds monétaire international n'est pas sujet au référendum (voir à ce sujet le chiffre 9.3) et ne touche pas non plus des intérêts essentiels des cantons.

Il ne s'agit en outre pas d'un projet de grande portée politique, financière ou économique devant faire l'objet d'une procédure de consultation (art. 3, al. 1, let. d, LCo). La portée financière et économique du présent projet est restreinte, et les ressources de la Confédération ou des cantons ne sont aucunement touchées. L'approbation de l'adhésion ne se traduit par aucun versement effectif. Les ressources des NAE constituent plutôt une réassurance du FMI visant à l'aider à prévenir les crises systémiques. Des ressources avec incidences financières ne seraient versées qu'après activation des NAE et utilisation de la participation de la BNS conformément à un plan de mise à disposition des ressources (voir à ce sujet le ch. 4.2). Les crédits éventuellement octroyés par la BNS dans le cadre de sa participation aux NAE figureraient à son bilan en tant que réserves monétaires; ils ne sont pas garantis par la Confédération. Les crédits de ce genre sont à la disposition directe et exclusive du FMI. Cela se traduit par une forte diminution du risque de défaillance, notamment parce que le FMI bénéficie de facto d'un statut de créancier privilégié.

3 Consultation des commissions parlementaires

La CPE, en sa qualité de commission parlementaire compétente, ainsi que la CER sont informées des discussions portant sur les ressources du FMI dans le cadre des rapports périodiques sur l'engagement de la Suisse au sein de l'institution.

4 Principe des NAE

4.1 Naissance et développement

Après les crises survenues au Mexique en 1994 et en Asie en 1997–1998, et dans le contexte d'une libéralisation croissante des marchés financiers internationaux, il est apparu clairement que des ressources importantes pourraient être nécessaires pour maîtriser les crises financières internationales. Les NAE ont été créés en 1998 (NAE-1998) à l'initiative du G7 afin que, en cas de crises systémiques, il soit désormais possible de mettre des ressources substantielles à la disposition du FMI en plus de ses ressources ordinaires. Les NAE-1998 sont entrés en vigueur le 17 novembre 1998. À cet effet, 26 pays membres ont mis à disposition des res-

⁵ RS 172.061

sources se montant à 34 milliards de DTS (quelque 48 milliards de francs suisses). En 2003 et 2008, les NAE-1998 ont été prorogés de cinq et quatre ans respectivement. Les NAE-1998 n'ont été activés qu'une seule fois: en 1998, ils ont servi à mettre des ressources à la disposition du FMI pour le refinancement d'un programme de soutien en faveur du Brésil.

Les NAE-1998 ont ensuite été révisés lors de l'éclatement de la crise financière et économique mondiale. En 2009, la communauté internationale, au vu de l'ampleur de la crise financière et économique de 2007–2008, a décidé d'accroître les ressources du FMI, y compris les NAE-1998, dont la base a été révisée en 2011 (NAE-2011⁶). Les points essentiels de la réforme ont été un accroissement significatif des ressources des NAE-1998, qui sont passées de 34 milliards de DTS à quelque 367 milliards de DTS (environ 540 milliards de dollars américains), et l'élargissement du cercle des participants, qui s'est enrichi de nombreux pays émergents. De même, pour améliorer l'efficacité des NAE-1998 en tant qu'outil de prévention et de gestion des crises, l'activation prêt par prêt des NAE pratiquée initialement a été remplacée par l'instauration de périodes d'activation générales de six mois au maximum, votées par les pays membres des NAE.

Les NAE-2011 ont joué un rôle important dans la stabilisation de la situation économique à la suite de la crise financière et économique de 2008 et de la crise de la dette publique de 2011. D'avril 2011 à mars 2016, les NAE-2011 ont été activés à dix reprises pour une durée atteignant chaque fois six mois. Pendant cette période, plus de 30 programmes d'ajustement et lignes de crédit ont été financés par des ressources des NAE complétées à parts égales par des ressources ordinaires. Depuis lors, les NAE-2011 ont été prorogés à deux reprises, en 2012 et 2017, de cinq ans à chaque fois. Il s'est avéré que le cadre des NAE-2011 constitue un instrument flexible permettant la mise à disposition rapide de ressources en cas de crise grave. L'augmentation des quotes-parts décidée en 2010 n'étant entrée en vigueur qu'en 2016, les ressources des NAE ont diminué environ de moitié. Le volume maximal des NAE-2011 avoisine actuellement 182 milliards de DTS (quelque 250 milliards de francs suisses).

4.2 Mode de fonctionnement

Un recours aux accords de crédit des participants aux NAE n'est prévu que pour le cas où les ressources provenant des quotes-parts des membres du FMI doivent être complétées afin qu'il soit possible de prévenir ou pallier une détérioration du système monétaire international. En pareil cas, la directrice générale ou le directeur général du FMI, après consultation préalable du Conseil d'administration du FMI, peut proposer l'activation des NAE pour une durée de six mois au maximum. Pendant la période d'activation, le FMI peut engager ou utiliser des ressources des NAE. L'entrée en vigueur de la période d'activation nécessite l'accord de participants aux NAE dont les accords de crédit représentent au moins 85% du total. Le consentement ultérieur du Conseil d'administration du FMI est en outre nécessaire. Les

6 RS 0.941.16

l'institution sont temporairement insuffisantes pour garantir la mise à disposition de ressources du FMI dans l'ampleur nécessaire.

D'après l'annexe I des NAE-2021, les montants maximaux des engagements sont désormais fixés comme suit:

Contributions aux NAE (en millions de DTS, arrondies)

Participants	NAE-2011	NAE-2021
<i>Participants actuels</i>		
Afrique du Sud	340	680
Arabie saoudite	5 653	11 305
Australie	2 220	4 441
Autorité monétaire de Hong Kong	340	680
Autriche	1 818	3 637
Banque centrale d'Allemagne	12 890	25 780
Banque centrale des Philippines	340	680
Banque centrale d'Israël	340	680
Banque centrale du Chili	691	1 382
Banque centrale du Danemark	1 630	3 260
Banque centrale israélienne	340	680
Banque du Portugal	784	1 567
Banque nationale polonaise	1 285	2 571
Banque nationale suisse	5 541	11 081
Banque royale de Suède	2 256	4 511
Belgique	3 994	7 989
Brésil	4 441	8 882
Canada	3 874	7 747
Chine	15 860	31 721
Chypre	340	680
Espagne	3 405	6 810
États-Unis d'Amérique	28 202	56 405
Finlande	1 134	2 268
France	9 479	18 958
Inde	4 441	8 882
Italie	6 899	13 797
Japon	33 509	67 017
Koweït	341	683
Luxembourg	493	986
Malaisie	340	680
Mexique	2 538	5 075

Participants	NAE-2011	NAE-2021
Norvège	1 967	3 933
Nouvelle-Zélande	340	680
Pays-Bas	4 595	9 190
République de Corée	3 345	6 690
Royaume-Uni	9 479	18 958
Russie	4 441	8 882
Singapour	649	1 297
Thaïlande	340	680
<i>Futurs participants</i>		
Grèce	841	1 681
Irlande	958	1 916
Total	182 371	364 742

5.2 Période de validité

Les NAE actuels arrivent à échéance le 16 novembre 2022 (art. 19, let. a, NAE-2011). Étant donné que la présente réforme doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021, la fixation d'une nouvelle période de validité expirant le 31 décembre 2025 est proposée. Cette période de validité de cinq ans correspond à la durée usuelle pour la prorogation des NAE.

5.3 Autres modifications

D'après l'art. 19, let. a, NAE-2011, le FMI et les participants doivent, lors de la prorogation des NAE, examiner le mode de fonctionnement de ces derniers, notamment en ce qui concerne les effets de la quinzième révision générale des quotes-parts. Étant donné que celle-ci a été achevée en février 2020, la référence à la seizième révision générale des quotes-parts est introduite dans la version révisée des NAE.

Les Accords généraux d'emprunt (AGE) – la facilité de réassurance d'origine du FMI – n'ont pas été prorogés et sont arrivés à échéance à la fin de 2018. L'art. 21 NAE-2011, qui règle le rapport des NAE avec les AGE et les Accords d'emprunt associés, est par conséquent remplacé par un nouvel art. 21 détaillant le rapport des NAE avec les lignes de crédit bilatérales. Il y est stipulé que les ressources bilatérales ne peuvent en principe être utilisées qu'en tant que troisième ligne de défense, une fois que les quotes-parts et les ressources des NAE ont été épuisées.

Les art. 23 et 24 NAE-2011 contiennent des dispositions obsolètes qui doivent être adaptées ou abrogées.

5.4 Entrée en vigueur

La présente réforme doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021. En principe, les NAE-2021 ne peuvent être modifiés que par une décision du FMI et avec l'assentiment de participants dont les accords de crédit représentent au moins 85 % du total (art. 15, let. a, NAE-2011). Pour la modification des montants individuels des accords de crédit (art. 4, let. b, NAE-2011), l'assentiment des participants concernés par la modification est en revanche nécessaire. Étant donné que les différents éléments constitutifs de la présente réforme sont liés les uns aux autres, elle ne peut entrer en vigueur que si tous les participants ont adhéré aux NAE modifiés.

L'entrée en vigueur de la réforme est donc affectée d'un risque de retard de la ratification d'un ou de plusieurs participants. Le Conseil d'administration du FMI a par conséquent décidé que la proposition de modification du montant de l'accord de crédit d'un participant n'ayant pas encore adhéré à la réforme le 1^{er} janvier 2021 est réputée automatiquement retirée pour autant que d'autres participants dont les accords de crédit représentent au moins 85% du total aient déjà accepté la réforme.

6 Participation de la Suisse aux NAE

Depuis la conclusion des NAE-1998, la Suisse participe à ce soutien financier complémentaire du FMI. Elle a adhéré aux NAE-1998 par l'arrêté fédéral du 18 décembre 1997 concernant l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt du Fonds monétaire international. L'arrêté fédéral du 1^{er} mars 2011 portant approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du Fonds monétaire international⁷ constitue la base légale actuelle de la participation suisse aux NAE-2011.

La Suisse a tout intérêt à rester un partenaire fiable dans la garantie de la stabilité du système monétaire et financier international. Cela conforte en outre sa position dans le système financier international et lui permet de faire entendre sa voix de façon crédible et efficace lorsque les questions de stabilité financière sont débattues dans les forums internationaux déterminants. Compte tenu de sa position à la tête d'un groupe de vote, la Suisse peut prendre une part active aux affaires du FMI, que ce soit au sein du Conseil d'administration ou du comité ministériel. Le rôle qu'elle joue au FMI est aussi en lien étroit avec sa participation au volet financier des travaux du G20 et a des répercussions positives sur la visibilité de la Suisse auprès des banques multilatérales de développement, où d'importantes augmentations de capital sont à l'ordre du jour.

6.1 Motivation

Dotée d'une économie ouverte, d'une place financière importante et de sa propre monnaie, la Suisse est fortement tributaire de la stabilité du système financier et

⁷ RS 941.16

monétaire international. Il est très important qu'elle puisse s'appuyer sur des relations monétaires et financières ordonnées, notamment en raison de l'ouverture internationale de ses places industrielle et financière. Premièrement, une crise peut toucher des pays auxquels la Suisse est étroitement liée sur le plan financier comme sur le plan économique. Deuxièmement, en raison de l'ouverture de son économie ainsi que de l'importance de sa place financière et de sa monnaie dans le monde, la Suisse est concernée au premier chef par une déstabilisation du système monétaire et financier international.

La crise financière mondiale et la crise de la dette publique dans la zone euro ont clairement montré à quel point la Suisse était exposée en cas de crises ou d'incertitudes sur les marchés. En période d'insécurité grandissante, les marchés considèrent le franc suisse comme une valeur refuge traditionnelle. Ce rôle lui confère une valeur qui dépasse généralement celle que justifieraient les fondamentaux économiques. Les risques liés aux fluctuations du franc n'ont pas seulement un impact considérable sur les exportations ou le secteur touristique. À moyen terme, c'est aussi la stabilité du secteur financier suisse qui peut en être affectée si le ralentissement de certains secteurs entraîne une augmentation des défauts de paiement.

Les crises mondiales de ces dernières années ont considérablement modifié l'architecture financière internationale. Cela concerne tout particulièrement le FMI. Afin de pouvoir assurer sa réactivité et son efficacité, notamment en cas de crise systémique, il a modifié ses instruments et sa politique d'octroi des crédits. Un financement approprié est une condition indispensable pour que le FMI puisse remplir de manière efficace et crédible son mandat visant à la préservation d'un système monétaire et économique mondial stable et ouvert.

6.2 Montant de l'accord de crédit de la Suisse

Dans les discussions portant sur les ressources du FMI, la Suisse s'est déclarée prête à poursuivre son engagement total au moins dans l'ampleur actuelle. Sous réserve de l'approbation des Chambres fédérales, elle s'est déclarée disposée à doubler son engagement financier dans le cadre de l'accroissement des ressources des NAE.

La BNS a qualité d'institution participante pour la Suisse. Sa part se monte actuellement à 5,5 milliards de DTS, ce qui correspond à quelque 7,5 milliards de francs suisses. Les crédits éventuellement octroyés par la BNS dans le cadre de sa participation aux NAE sont à la disposition directe et exclusive du FMI. Cela se traduit par un risque de défaillance très faible, notamment parce que le FMI bénéficie de facto d'un statut de créancier privilégié. De plus, la BNS peut demander en tout temps le remboursement de ces crédits en cas de difficultés de balance des paiements. Les crédits sont rémunérés par le FMI aux conditions du marché; ils figurent dans le bilan de la BNS en tant que réserves monétaires et ne sont pas garantis par la Confédération.

Avec l'entrée en vigueur de l'accroissement des ressources des NAE présenté ici, la participation de la BNS sera plafonnée à 11,1 milliards de DTS, la part de la BNS aux NAE restant inchangée à environ 3%. La BNS conservera par conséquent son 9^e rang parmi les participants.

7

Rapport avec les lignes de crédit bilatérales

Les lignes de crédit bilatérales actuelles ont été créées en tant que source de financement temporaire dans le sillage de la crise de la zone euro et ont été prorogées une fois depuis lors. En tant que troisième ligne de défense après les ressources ordinaires et les Nouveaux accords d'emprunt, les lignes de crédit bilatérales octroyées par 40 pays, qui totalisent quelque 440 milliards de francs suisses, garantissent que le FMI dispose de moyens appropriés pour remplir de manière fiable et efficace son mandat de stabilisation du système monétaire et financier international même en cas de crises systémiques graves. À ce jour, les lignes de crédit bilatérales n'ont pas été utilisées. Elles arrivent à échéance à la fin de 2020. Sur la base de la loi sur l'aide monétaire (LAMO)⁸ et de l'arrêté concernant l'aide monétaire (AAM)⁹, la Suisse participe aux ressources bilatérales par une ligne de crédit de 8,5 milliards de francs suisses. Cette ligne de crédit est mise à disposition par la BNS et est garantie par la Confédération.

Étant donné que le doublement des ressources des NAE ne suffira pas à compenser entièrement l'expiration des lignes de crédit bilatérales à la fin de 2020, une prorogation réduite des lignes de crédit bilatérales est prévue. Celle-ci doit contribuer à maintenir la dotation en ressources actuelle du FMI dans une large mesure inchangée. Le Conseil fédéral va examiner l'octroi d'une ligne de crédit bilatérale réduite (à partir de 2021). Selon la LAMO, une nouvelle ligne de crédit bilatérale relève de la compétence décisionnelle du Conseil fédéral pour autant que l'engagement se situe dans les limites des crédits autorisés (AAM).

8

Conséquences

Les prêts éventuellement accordés au FMI par la BNS sont rémunérés aux conditions du marché, si bien que les coûts de participation prévisibles sont réduits. Dans le cadre des NAE, les créances de la BNS envers le FMI ne sont pas garanties par la Confédération. En cas d'activation des NAE, les ressources sont mises à la disposition directe et exclusive du FMI. Le risque de défaillance est considéré comme très faible.

Comparativement à la participation actuelle, la mise en œuvre de la participation aux NAE par les offices concernés et la BNS ne représente aucune charge supplémentaire et n'a donc aucune conséquence sur le personnel.

Aucune conséquence directe n'est à prévoir pour les cantons, les communes ou l'économie. Le projet n'a pas de conséquences sur le personnel.

⁸ RS 941.13

⁹ FF 2013 2585 et FF 2017 6137

9 Aspects juridiques

9.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Sur le plan matériel, l'arrêté fédéral correspond à l'arrêté fédéral du 1^{er} mars 2011 par lequel l'adhésion aux NAE-2011 a été approuvée (AF NAE). Il se fonde sur les art. 54, al. 1, et 166, al. 2, de la Constitution (Cst.), qui disposent que la Confédération règle les relations avec l'étranger et que les traités internationaux sont approuvés par l'Assemblée fédérale. D'après l'art. 5, al. 3, de la loi du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale¹⁰, la participation de la BNS à la coopération monétaire internationale est régie par la législation applicable en la matière. Pour la participation de la BNS aux NAE, sont déterminants l'art. 1 AF NAE et l'art. 3, al. 2, ainsi que les art. 4 et 5 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods¹¹.

L'art. 1, al. 2, AF NAE prévoit que le Conseil fédéral peut décider, en accord avec la BNS, de proroger la participation aux NAE ou d'y mettre un terme. Pour autant, une prorogation éventuelle de la participation au moyen d'un arrêté du Conseil fédéral suppose qu'aucune modification substantielle ne soit apportée à ces NAE. En cas de modifications substantielles renforçant considérablement les obligations financières de la BNS, comme dans le cas de la présente réforme, la prorogation de la participation doit être soumise aux Chambres fédérales pour approbation.

9.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La Suisse a adhéré aux institutions de Bretton Woods en 1992. Sa participation aux NAE est conforme aux engagements qu'elle a contractés dans ce cadre.

9.3 Forme de l'acte à adopter

Étant donné que, sur le plan matériel, les NAE-2021 constituent un nouveau traité par rapport aux accords existants, l'adhésion aux NAE-2021 doit être approuvée par l'Assemblée fédérale. Le projet d'arrêté d'approbation présenté à cet effet se fonde sur l'art. 166, al. 2, Cst.

Le projet d'arrêté prévoit une reprise de la base légale actuelle de la participation de la Suisse aux NAE-2011. Sur le plan du contenu, l'arrêté règle les grandes lignes de la participation aux NAE-2021 et autorise le Conseil fédéral à mettre en œuvre l'adhésion aux NAE et à décider des prorogations ultérieures de la période de validité. Les NAE-2021 ont une durée déterminée et sont dénonçables; y participer n'équivaut pas à adhérer à une organisation internationale. L'arrêté fédéral n'est pas de nature législative, car la base légale de la participation de la BNS se trouve déjà à l'art. 3, al. 2, de la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institu-

¹⁰ RS 951.11

¹¹ RS 979.1

tions de Bretton Woods. En outre, la Confédération n'assume aucune obligation financière dans le cadre des NAE. Les prêts éventuellement accordés par la BNS dans le cadre des NAE sont rémunérés aux conditions du marché et peuvent être résiliés en cas de difficultés de balance des paiements. Ces prêts ont le caractère de réserves monétaires régulières et figurent en tant que telles dans le bilan de la BNS. Les conditions de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. concernant les traités internationaux ne sont donc pas remplies. L'arrêté doit donc être édicté, conformément à l'art. 163, al. 2, Cst., sous la forme d'un arrêté fédéral simple, non sujet au référendum. Le passage de la participation aux NAE-2011 à la participation aux NAE-2021 est réglé à l'art. 2 du projet d'arrêté fédéral.

Étant donné que les NAE-2021 ne peuvent être mis en vigueur que si le quorum nécessaire est atteint (voir à ce sujet le chiffre 5.4), le projet d'arrêté fédéral d'approbation est assorti à son art. 2 d'une condition suspensive relative à l'entrée en vigueur des NAE-2021. Si ceux-ci ne sont pas acceptés par les États participants, l'arrêté fédéral devient caduc; en pareil cas, l'arrêté fédéral de 2011 et les NAE-2011 resteraient en vigueur jusqu'au 16 novembre 2022.

9.4 Frein aux dépenses

Dans le cadre des NAE, les prêts sont exclusivement octroyés à la charge de la BNS. La Confédération ne les garantit pas. Ils ne grèvent ainsi pas le budget de la Confédération. L'arrêté ne doit donc pas être soumis au frein aux dépenses.

