

02.085

**Message
concernant le renouvellement de la participation
de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds
monétaire international**

du 20 novembre 2002

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

Nous avons l'honneur, par le présent message, de soumettre à votre approbation l'arrêté fédéral reconduisant la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international.

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

20 novembre 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Fonds monétaire international (FMI) et les pays membres du Groupe des Dix ont convenu de proroger les Accords généraux d'emprunt (AGE) pour une période de cinq ans. Conclues en 1962, les AGE permettent au FMI, en cas de manque de liquidités, de disposer d'une réserve supplémentaire de 17 milliards de droits de tirage spéciaux (quelques 33,2 milliards de francs) pour faire face à une crise extraordinaire qui mettrait en péril le système monétaire international. Le FMI y a recouru pour la dernière fois en 1998. Ils jouent un rôle important en tant que dispositif de sécurité en cas de crises graves. Si la Suisse reconduit sa participation aux AGE, la Banque nationale suisse sera tenue, en tant qu'institution participante, de tenir à disposition une ligne de crédit de 1020 millions de droits de tirage spéciaux (quelques 1995 millions de francs) du 26 décembre 2003 au 25 décembre 2008. Le Conseil fédéral propose, par le présent message, de reconduire la participation de la Suisse aux AGE.

Le conseil d'administration du FMI a en outre également décidé de prolonger de cinq ans les Nouveaux accords d'emprunt (NAE) qui s'appliquent parallèlement aux AGE et qui regroupent 25 pays ou institutions étatiques. Grâce aux NAE, ajoutés aux AGE, le FMI disposera en cas de crise extraordinaire d'une ligne de crédit totale de 34 milliards de droits de tirage spéciaux (66,5 milliards de francs env.). La Suisse participe depuis 1998 aux NAE. Les NAE et les AGE sont étroitement liés. Les principes régissant les NAE s'inspirent de ceux qui s'appliquent aux AGE et les deux accords sont également liés sur le plan financier: un prêt octroyé en vertu d'un des deux accords réduit automatiquement, et pour le même montant, la promesse de crédit donnée en vertu de l'autre accord. La ligne de crédit plus élevée octroyée au titre des NAE représente donc – indépendamment des AGE – le plafond des engagements de chaque participant. La ligne de crédit maximale garantie par la Suisse au titre des NAE ou en vertu des deux accords d'emprunt pris ensemble correspond à 1557 millions de droits de tirage spéciaux (3080 millions de francs env.). Les NAE ont été appliqués pour la première fois en 1998.

Le Conseil fédéral est convaincu que les AGE, comme un filet de sécurité du système monétaire international, resteront un instrument nécessaire à l'avenir. En dépit de tous les efforts entrepris ces dernières années pour renforcer l'architecture financière internationale, de futures crises financières internationales ne peuvent pas être exclues. Pour la Suisse, les AGE revêtent également toute leur importance pour une autre raison. En participant aux AGE, la Suisse confirmera sa qualité de membre du Groupe des Dix et son statut au sein de groupes de travail importants dans d'autres institutions internationales (notamment l'OCDE et la BRI).

Le présent projet d'arrêté confère au Conseil fédéral la compétence de reconduire les AGE d'entente avec la Banque nationale suisse. De cette manière, la réglementation des AGE sera harmonisée avec celle des NAE en vigueur. Le Conseil fédéral continuera d'informer les Chambres fédérales sur la participation de la Suisse aux AGE.

Message

1 Les Accords généraux d'emprunt (AGE) en tant que filet de sécurité du système monétaire international

1.1 Origines et développement des AGE jusqu'en 1983

Les Accords généraux d'emprunt (AGE) ont été conclus en 1962 afin de renforcer l'assise financière du Fonds monétaire international (FMI) en dotant ce dernier d'une possibilité supplémentaire de refinancement dans un contexte marqué par une instabilité monétaire accrue. Les autorités craignaient à cette époque que, suite à la réintroduction de la libre convertibilité des monnaies dans les principaux pays industrialisés, des mouvements de capitaux brusques et rapides ne puissent déséquilibrer la balance des paiements dans un ou plusieurs de ces pays, et que les réserves de ces derniers ne suffisent pas pour soutenir les cours de changes, alors encore fixes. Afin de prévenir une grave crise du système monétaire international, les AGE ont permis d'augmenter les ressources financières auxquelles le FMI pouvait recourir en cas de besoin.

Il n'était pas indiqué, à l'époque, de procéder à une hausse générale des quotes-parts (parts des pays membres au capital du FMI), car de nombreuses monnaies n'étaient toujours pas convertibles et les réserves de monnaies fortes pouvant être utilisées librement n'auraient pas augmenté dans les proportions souhaitées. Pour cette raison, dix des pays les plus industrialisés se sont engagés dans le cadre des AGE à mettre à la disposition du FMI une ligne de crédit en monnaies convertibles d'un montant de 6 milliards de dollars au cas où la stabilité du système monétaire international viendrait à être menacée et le Fonds monétaire à manquer de ressources. On tint compte du potentiel économique et de la capacité financière des Etats pour choisir les participants à cette ligne de crédit, ainsi que leurs contributions respectives. Les premiers adhérents aux AGE étaient la Belgique, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, le Canada, les Pays-Bas, la Suède et les Etats-Unis. Par la suite, ces pays ont formé ce qu'on appelle communément le Groupe des Dix, qui est devenu un forum international important pour la collaboration en matière de politique monétaire et financière. En 1964, la Suisse avait participé aux AGE dans le cadre d'un accord d'association et ce n'est qu'en 1983 qu'elle est devenue membre à part entière des AGE et, par ce fait, membre permanent du Groupe des Dix.

Jusqu'en 1983, les AGE ont été sollicités à neuf reprises pour l'octroi de crédits à des Etats parties à ces accords. Les fonds ont été utilisés pour des prêts accordés à la Grande-Bretagne (1964, 1965, 1967, 1969, 1976), la France (1968, 1969), l'Italie (1977) et les Etats-Unis (1978).

1.2 La révision de 1983

Jusqu'en 1983, les lignes de crédit accordées au FMI en vertu des AGE n'ont pour ainsi dire plus été augmentées. En tant que filet de sécurité du système monétaire international, les AGE avaient perdu de l'importance pour plusieurs raisons. D'une

part, la demande de crédits des membres des AGE et d'autres pays industrialisés avait fortement diminué après le passage à un système de taux de changes flottants au début des années 1970, les déficits de financement restants étant désormais couverts sur les marchés financiers. Les fonds pouvant être obtenus sur les marchés étaient en effet disponibles plus rapidement et n'étaient pas soumis à la conditionnalité du FMI.

La situation a toutefois fondamentalement changé lorsqu'a éclaté la crise de la dette dans une série de pays nouvellement industrialisés au début des années 1980. Les ressources du FMI ont été fortement mises à contribution, ce qui a entraîné une diminution dramatique des fonds à disposition de l'institution. Le Groupe des Dix et le FMI décidèrent d'augmenter les quotes-parts, mais aussi d'élargir substantiellement les AGE jusqu'à 17 milliards de droits de tirage spéciaux, soit environ 33,2 milliards de francs¹. Ils se prononcèrent également en faveur d'une extension de l'octroi de crédits à des pays qui n'étaient pas membres du Groupe des Dix. Pour que des pays ne participant pas aux AGE puissent également bénéficier de crédits garantis par les AGE, il fallait, d'une part, que les ressources ordinaires du FMI ne soient pas suffisantes et, d'autre part, que les pays demandeurs de crédits remplissent deux autres conditions. D'une part, l'octroi de crédits devait être assorti de conditions économiques du FMI («conditionnalité»), d'autre part, la stabilité du système monétaire international devait être menacée au point que l'on puisse parler d'une situation exceptionnelle.

Malgré la crise de la dette au début des années 1980, on n'a pas eu recours, dans un premier temps, aux AGE après la révision de 1983. Le Fonds monétaire a réussi à jouer un rôle important durant la crise de la dette de l'époque grâce à ses ressources ordinaires. Au cours de la deuxième moitié des années 1980, les octrois de crédits du FMI diminuèrent considérablement. En même temps, les conditions strictes pour activer les AGE ne permettaient de recourir à ces fonds qu'en dernier ressort. Dans ce contexte, les AGE ont été prolongés en 1987, 1992 et 1997 sans modifications.

1.3 Des AGE aux Nouveaux accords d'emprunt (NAE) du FMI

A la suite du sommet des sept pays les plus industrialisés (G-7) qui s'est tenu à Halifax, le FMI, le Groupe des Dix et un certain nombre d'autres États ont convenu en 1997 de créer les Nouveaux accords d'emprunt (NAE) pour compléter les AGE. Les NAE, qui sont entrés en vigueur en 1998, ont permis, d'une part, de doubler le montant mis à disposition au moyen des AGE pour le porter à 34 milliards par DTS et, d'autre part, d'élargir le cercle des pays créanciers potentiels. Jusqu'à présent, les participants aux NAE sont les membres des AGE et quatorze autres pays et institutions étatiques (y compris l'Arabie Saoudite, membre associé des AGE). Les NAE sont des accords qui s'appliquent parallèlement aux AGE, de sorte que le montant des crédits promis grâce aux NAE correspond à l'engagement financier maximal de tous les participants en vertu des deux accords. Les NAE sont cependant appliqués en priorité. Les AGE ne peuvent être appliqués que lorsque un membre du Groupe

¹ Calculé en fonction des cours applicables le 1^{er} octobre 2002 de 1,95545 franc par droit de tirage spécial (DTS).

des Dix a besoin de moyens ou lorsque les participants aux NAE ne peuvent arriver à un accord.

Le développement du dispositif visant à prévenir les crises monétaires résulte de l'augmentation des risques de crises du système financier international liée à la croissance du commerce international et en particulier à la forte augmentation des flux internationaux de capitaux. Les crédits restants du FMI ont également augmenté depuis la crise monétaire qui a frappé le Mexique à la fin de l'année 1994 et ont atteint de nouveaux sommets lors des crises qui ont touché les pays asiatiques en 1997. Pour cette raison, le Comité intermédiaire d'alors du FMI a convenu, en avril 1996 déjà, en relation avec la onzième révision des parts du capital du FMI, d'augmenter les quotes-parts du Fonds monétaire. Cette augmentation des quotes-parts de 45 pour cent a pris effet en janvier 1999. La somme des quotes-parts du Fonds monétaire passe ainsi de 146 à 213 milliards de DTS.

Lorsque la Russie et le Brésil ont également connu des crises monétaires en 1998, le FMI a recouru aux AGE et aux NAE. En juillet 1998, la direction du FMI s'est adressée aux pays membres du Groupe des Dix pour obtenir un prêt en vertu des AGE s'élevant à 6,3 milliards de DTS pour le financement d'un programme de réforme et d'ajustement en Russie. Le Fonds monétaire s'est engagé à rembourser les Etats participants dès que l'augmentation des quotes-parts aurait pris effet dans le cadre de la onzième révision. En raison de la mise en oeuvre lacunaire du programme, seule la première tranche du crédit a été versée à la Russie et le FMI n'a utilisé que 1,4 milliard de DTS des AGE. Les fonds ont été remboursés aux Etats participants en mars 1999.

Les NAE ont été appliqués en décembre 1998, peu après leur entrée en vigueur, en vue de l'extension de l'accord d'assistance du Fonds monétaire avec le Brésil. Les participants aux NAE ont donné leur accord à un prêt de 9,1 milliards de DTS demandé par la direction du FMI. Le Fonds monétaire a utilisé ensuite 2,9 milliards de DTS pour financer la première tranche du crédit accordé au Brésil. Grâce à l'augmentation des quotes-parts ayant pris effet entre-temps, le FMI a pu procéder aux autres paiements partiels en utilisant ses propres moyens. Les participants aux NAE ont été remboursés par le FMI en mars 1999.

Des non-participants ont donc bénéficié des NAE et, pour la première fois, des AGE. Etant donné que les accords ont fait leur preuve, selon l'avis général, dans les années nonante traversées par des crises monétaires, leur reconduction n'est pas contestée par les Etats participants.

2 La position de la Suisse dans le cadre des AGE et des NAE

2.1 De l'association à la participation totale aux AGE

En 1964, la Suisse avait participé aux AGE dans le cadre d'un contrat d'association. Elle s'engageait, au cas où le FMI recourrait aux AGE, à octroyer des crédits bilatéraux aux Etats membres des AGE jusqu'à concurrence de 865 millions de francs aux mêmes conditions que celles prévues par les AGE. Par la même occasion, la Suisse s'est vue conférer le droit de siéger en tant qu'observateur au sein du Groupe des

Dix. La Suisse a octroyé en tout quatre crédits dans le cadre du contrat d'association (en 1964, 1965 et 1976 à la Grande-Bretagne et en 1977 à l'Italie).

Avec la révision et l'extension des AGE en 1983, la Suisse a eu la possibilité de devenir membre à part entière des AGE et ainsi de siéger dans le Groupe des Dix. Ce changement de statut a eu lieu en avril 1984. La participation de la Suisse a été consacrée par une nouvelle base légale sous la forme de l'arrêté fédéral du 14 décembre 1983 concernant l'adhésion de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international (RS 941.15). L'institution participante est restée la Banque nationale suisse. On a par ailleurs renoncé à une garantie de la Confédération en cas d'application des AGE. Le montant maximal de crédits promis par la Suisse est passé de 865 millions de francs à 1020 millions de DTS. Ce montant correspond à une part de six pour cent de la somme totale et est resté depuis inchangé. Sur la base de cette clé de répartition, la Suisse a contribué, en 1998, au crédit susmentionné de 378,3 millions de DTS au profit de la Russie, dont le FMI a perçu 86,6 millions de DTS. Le FMI a remboursé ce montant en mars 1999 à la Banque nationale.

En adhérant en 1992 aux institutions de Bretton Woods (le FMI et le Groupe de la Banque mondiale), la Suisse a également obtenu l'accès aux fonds que le FMI est autorisé à tirer en vertu des AGE. L'adhésion au FMI a été un nouveau signe important de l'engagement de la Suisse en faveur d'un système monétaire international stable. Depuis qu'elle est devenue membre du FMI et du Groupe de Dix, la Suisse a approuvé toutes les prolongations des AGE qui ont eu lieu dès lors.

2.2 Participation de la Suisse aux NAE

La Suisse participe aux NAE moyennant une ligne de crédit maximale de 1557 millions de DTS. Ce montant correspond à une part de 4,6 pour cent de la somme totale s'élevant à 34 milliards de DTS. Le montant maximal que la Suisse devrait mettre à la disposition du FMI sous forme de crédits en cas d'application serait de 1557 millions de DTS (cf. l'annexe A aux NAE; FF 1997 III 964). Comme les NAE et les AGE sont des conventions parallèles (cf. ci-dessus), la ligne de crédit accordée dans le cadre des NAE est également la ligne de crédit maximale pour les deux conventions réunies. Si le crédit entier découlant des engagements de la Suisse en vertu des AGE, d'un montant de 1020 millions de DTS, devait être utilisé, seuls 537 millions de DTS (1557 moins 1020) seraient disponibles au titre des NAE. A l'inverse, l'utilisation complète des NAE aurait comme conséquence qu'il ne serait plus possible de tirer des crédits par les AGE, en raison de l'épuisement des crédits disponibles. Il faut toutefois souligner que les NAE, comme cela a déjà été dit, sont appliqués en première priorité.

L'institution participante aux AGE comme au NAE est la Banque nationale suisse. Elle finance les crédits éventuels sans garantie de la Confédération. La Suisse a contribué au crédit au profit du Brésil en décembre 1998 avec 455 millions de DTS, dont le FMI a utilisé 143,5 millions de DTS. Le Fonds monétaire a remboursé ce montant, en mars 1999, à la Banque nationale.

Le conseil d'administration du FMI a décidé, le 12 novembre 2002, de prolonger les AGE pour une période de cinq ans à partir de décembre 2003. Selon l'accord sur les AGE, tout Etat partie peut désormais notifier le FMI, six mois au moins avant l'expiration de la période des AGE, de son intention de se retirer des accords (FF 1983 II 1421). La Suisse a cependant intérêt à reconduire sa participation aux accords, dont le renouvellement n'a pas suscité d'opposition de la part des participants. La prévention des crises financières reste une tâche importante. Malgré les travaux détaillés des dernières années pour renforcer l'architecture financière internationale, de futures crises financières internationales ne sont pas à exclure. En tant que pays étroitement lié à l'économie mondiale, la Suisse a particulièrement intérêt à s'engager en faveur d'un système monétaire international stable. Les AGE lui permettront de continuer à contribuer, avec les principaux pays industrialisés, à maintenir les conditions-cadres de cette stabilité.

L'engagement financier maximal de la Suisse reste inchangé en cas de prolongation de sa participation aux AGE, car la ligne de crédit accordée dans le cadre des NAE représente un plafond des engagements, indépendamment d'une participation aux AGE. Comme on l'a vu plus haut, le mécanisme en vigueur au niveau des NAE implique que les engagements de la Banque nationale suisse de 1557 millions de DTS constituent également la ligne de crédit maximale pour les deux accords d'emprunt. Si la Suisse décidait de ne pas prolonger sa participation aux AGE, la promesse de crédit totale faite en vertu des NAE subsisterait pour la durée de ces accords. Le Conseil fédéral décide, après entente avec la Banque nationale suisse, de proroger la participation de la Suisse aux NAE (FF 1997 III 933). Une réglementation analogue est proposée pour les AGE dans le présent projet d'arrêté.

Pour la Suisse, la reconduction des AGE ne signifie pas seulement qu'elle est prête à mettre des fonds à disposition en cas d'urgence. Ce qui compte avant tout pour elle, c'est la poursuite de sa collaboration au sein du Groupe des Dix qui dépend de la participation aux AGE. Le Groupe des Dix a certes perdu ces dernières années de son importance au niveau des ministres et des suppléants au profit du G-7. Il réunit cependant les créanciers les plus importants du monde. Son rôle non négligeable s'explique également par le fait que ses membres contribuent à raison de 80 pour cent environ au financement des NAE. Dans ce contexte, les pays membres du Groupe des Dix assument toujours, en tant que créanciers potentiels, la responsabilité principale du bon fonctionnement du système monétaire international.

Pour la Suisse, la qualité de membre du Groupe des Dix lui permet de participer à des groupes de travail au sein d'autres organisations internationales, ce qui est important pour sa position au niveau international ainsi que pour la possibilité qui lui est offerte de prendre part aux travaux portant sur le système financier international. Cela concerne notamment le groupe de travail 3 de l'OCDE, qui s'occupe de questions relevant de la politique financière et monétaire, ainsi que des balances de paiement. Au sein de la Banque des règlements internationaux (BRI) à Bâle, la Banque nationale suisse participe aux réunions des gouverneurs des banques centrales et de différents groupes spécialisés, dont notamment le comité sur la surveillance bancaire, qui améliore et coordonne, au niveau international, les exigences et la réglementation bancaires. La Suisse participe à ce comité par l'intermédiaire de

la Banque nationale suisse d'une part, et de la Commission fédérale des banques, d'autre part.

4 Organisation de la participation suisse aux AGE

L'arrêté du Conseil fédéral du 4 avril 1984 concernant l'adhésion de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international (FF 1984 II 1185) règle les modalités de la coopération entre la Banque nationale, agissant en tant qu'institution participante aux AGE, et les services fédéraux concernés. Cette réglementation a donné satisfaction et peut être conservée.

5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La Banque nationale suisse est l'institution participante aux AGE et elle ne bénéficie d'aucune garantie de la Confédération pour les crédits qu'elle serait appelée à libérer. La participation suisse aux AGE n'entraînera donc aucune obligation financière pour la Confédération. La collaboration entre la Confédération et la Banque nationale continuera d'être assurée par les effectifs actuels.

6 Programme de la législature

Le message a été annoncé dans le programme de la législature 1999–2003.

7 Constitutionnalité

L'art. 54 de la Constitution (compétences en matière d'affaires étrangères) confère à la Confédération le droit de conclure (et donc également de prolonger) des traités internationaux. Le présent arrêté se fonde en outre sur l'art. 99 contenant les dispositions monétaires. Cette disposition est déterminante comme base constitutionnelle, car les crédits alloués au titre des AGE sont financés par la Banque nationale suisse, qui est également l'institution participante.

En vertu du par. 19, let. b, de l'Accord, chaque Etat peut notifier au FMI, au plus tard six mois avant l'expiration de la période de validité, son intention de se retirer (FF 1983 II 1421). Dans la mesure où la Suisse dispose d'un tel droit de participation à des décisions internationales, en particulier sous la forme du «opting-out», l'exercice de ce droit est un acte unilatéral de droit international et incombe de ce fait au Conseil fédéral. En effet, selon l'art. 184 de la Constitution, c'est lui qui assure la conduite ordinaire des affaires étrangères.

Jusqu'à présent, les modifications des accords ont cependant chaque fois été soumis à l'assentiment de l'Assemblée fédérale pour approbation. En raison de la situation juridique décrite ci-dessus et par analogie avec la réglementation valable pour la participation de la Suisse aux NAE, le présent projet d'arrêté prévoit de confier au Conseil fédéral la compétence de décider dorénavant de la reconduction de la parti-

icipation de la Suisse aux AGE. Par analogie aux dispositions régissant les NAE que le Conseil fédéral a soumise au Parlement dans son message du 14 mai 1997 (FF 1997 III 933), l'art. 1, al. 1, de l'arrêté d'approbation prévoit que le Conseil fédéral, après entente avec la BNS, décidera de proroger la participation de la Suisse aux AGE ou d'y mettre un terme avant l'échéance de chaque période de validité contractuelle. Toute prorogation de la participation aux AGE, de même qu'un éventuel retrait, présuppose que le Conseil fédéral et la BNS soient tous deux de l'avis que la participation de la Suisse continue de servir ses intérêts.

Cette solution s'impose également en raison des délais très courts prévus au par. 19, let. b, des AGE. Les Etats membres ne disposent que de six mois pour se prononcer sur une prolongation de la participation ou un retrait éventuel. Comme cela est déjà exposé dans le message relatif à l'adhésion aux AGE (FF 1983 II 1396), ce délai ne suffirait pas toujours pour élaborer un message et pour permettre aux Chambres fédérales de se prononcer. L'art. 1, al. 2, du présent projet prévoit cependant que le Conseil fédéral en informera les Chambres.

Une reconduction éventuelle des AGE par une déclaration tacite ou expresse du Conseil fédéral n'est possible, selon l'art. 184 de la Constitution, que si la convention de base, soit l'accord concernant les AGE, ne subit pas de modifications substantielles. L'accord serait considéré comme nouveau au sens matériel et devrait être soumis aux Chambres fédérales pour approbation en particulier si les engagements financiers que la BNS doit prendre au nom de la Suisse venaient à augmenter.

Le présent projet d'arrêté n'est pas sujet au référendum en matière de traités internationaux prévu à l'art. 141, al. 1, let. d, de la Constitution, car les AGE ne sont pas d'une durée indéterminée et ne sont pas non dénonçables. De plus, ils n'entraînent aucune unification multilatérale du droit ni ne prévoient d'adhésion à une organisation internationale.

Participants aux Accords généraux d'emprunt et contributions

Participants	Millions de DTS	En %
1. Etats-Unis	4 250	25
2. Deutsche Bundesbank	2 380	14
3. Japon	2 125	12,5
4. France	1 700	10
5. Grande-Bretagne	1 700	10
6. Italie	1 105	6,5
7. Canada	892,5	5,25
8. Pays-Bas	850	5
9. Belgique	595	3,5
10. Sveriges Riksbank	382,5	2,25
11. Banque nationale suisse	1 020	6
Total	17 000	100