

11.076

**Message
concernant l'approbation de la réforme des quotes-parts
et de la gouvernance du Fonds monétaire international**

du 30 novembre 2011

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du Fonds monétaire international.

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

30 novembre 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La Présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La Chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral demande l'approbation de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du Fonds monétaire international.

Contexte

Le Fonds monétaire international (FMI) a été créé en 1944 pour assurer la stabilité du système monétaire et financier international, lequel a connu au fil du temps des bouleversements profonds, à l'instar de l'économie mondiale. Pour mener avec efficacité sa mission, le FMI doit pouvoir s'adapter à ces changements. Les dix dernières années ont été marquées par la mondialisation des marchés financiers et de l'économie mondiale, avec deux conséquences majeures: premièrement, la forte dégradation du rapport entre les ressources ordinaires du FMI – c'est-à-dire la somme de toutes les quotes-parts qui constitue, selon les Statuts du FMI, la principale source de financement à long terme de l'institution – d'une part et le volume global de l'économie mondiale et les flux financiers internationaux d'autre part. Deuxièmement, le poids relatif des pays membres a profondément changé. La puissance économique des pays industriels a notamment beaucoup baissé par rapport aux pays émergents dynamiques. La dernière décennie a aussi été marquée par une grave crise économique et financière mondiale. Celle-ci a conduit à une forte augmentation de prêts engagés par le FMI. A la fin du 1^{er} semestre 2011, les prêts engagés ont atteint le niveau record d'environ 175 milliards de droits de tirage spéciaux (environ 228 milliards de francs).

La résolution sur la réforme des quotes-parts et de la gouvernance approuvée par le Conseil des gouverneurs le 15 décembre 2010 aboutit à une augmentation significative des ressources ordinaires du FMI. Elle aura aussi pour effet de prendre en compte au niveau institutionnel l'évolution des poids relatifs des pays membres dans l'économie mondiale.

Contenu du projet

La réforme des quotes-parts entraînera le doublement des ressources ordinaires du FMI. Elle fait partie de l'augmentation en plusieurs étapes décidée en 2009 par le Comité monétaire et financier international, l'organe directeur ministériel du FMI. Elle prévoit en outre une redistribution des quotes-parts en faveur des pays émergents dynamiques. En ce qui concerne la gouvernance, la réforme vise une représentation plus équilibrée des membres du FMI au Conseil d'administration.

La réforme des quotes-parts implique une augmentation de la quote-part suisse à 5771 millions de droits de tirage spéciaux (environ 7502 millions de francs). En même temps, le réaligement des quotes-parts relatives ferait baisser celle de la Suisse à 1,21 % du total. Sa position dans le classement des pays par quotes-parts au FMI passera ainsi de la 17^e à la 19^e place. Elle conservera en revanche la part la plus élevée dans son groupe de vote.

Les moyens servant à acquitter la souscription de la Suisse seront fournis par la Banque nationale suisse (BNS). Les créances de la BNS à l'égard du FMI ne seront

pas garanties par la Confédération; il n'en découlera donc aucune obligation financière pour l'Etat. En cas d'utilisation de la quote-part, l'encours sera rémunéré conformément aux conditions du marché. Les moyens ne seront pas versés aux différents pays membres; ils seront mis à la disposition exclusive du FMI, ce qui permet de considérer comme très faible le risque de défaillance. En outre, la BNS pourra en cas de besoin exiger à tout moment la restitution immédiate des moyens utilisés par le FMI.

La réforme des quotes-parts est une étape cruciale pour garantir le financement à long terme du FMI et lui permettre ainsi d'assumer de manière efficace et crédible sa mission de stabilisation du système monétaire et financier. Or la Suisse, économie fortement intégrée sur le plan international, dotée de sa propre monnaie et d'une place financière majeure, a tout à fait intérêt à ce que le FMI puisse assumer durablement ses fonctions. La redistribution des quotes-parts et des voix et la réorganisation du Conseil d'administration auront pour effet de renforcer la légitimité de l'institution. Ces mesures sont une conséquence logique de la mondialisation, dont la Suisse, économie ouverte dotée d'une industrie fortement exportatrice, a largement profité.

Table des matières

Condensé	8360
1 Contexte	8363
1.1 Les défis posés au FMI pendant la dernière décennie	8363
1.2 Résolution de Singapour de 2006 et réformes des quotes-parts et de la représentation de 2008	8363
1.3 Décision du Comité financier et monétaire international du 25 avril 2009	8364
1.4 Résolution du 15 décembre 2010	8365
2 Les quotes-parts du FMI	8366
2.1 Rôle des quotes-part du FMI	8366
2.2 Détermination des quotes-parts	8366
3 Contenu de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance	8367
3.1 Réforme des quotes-parts	8367
3.2 Réforme de la gouvernance	8368
3.3 Entrée en vigueur	8369
4 Participation de la Suisse	8369
4.1 Montant de la participation	8369
4.2 Arguments en faveur de la participation	8370
5 Conséquences	8371
6 Programme de la législature	8371
7 Aspects juridiques	8372
7.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	8372
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	8372
7.3 Forme de l'acte à adopter	8372
7.4 Référendum	8372
7.5 Assujettissement au frein aux dépenses	8373
Arrêté fédéral portant approbation de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du Fonds monétaire international (Projet)	8375
Résolution 66-2 du 15 décembre 2010 sur les quotes-parts et la réforme du Conseil d'administration	8377

Message

1 Contexte

1.1 Les défis posés au FMI pendant la dernière décennie

Le Fonds monétaire international (FMI) a été créé en 1944 pour assurer la stabilité du système monétaire et financier international, système qui a connu au fil du temps des bouleversements profonds, à l'instar de l'économie mondiale. Pour pouvoir mener avec efficacité sa mission, le FMI doit pouvoir s'adapter à ces changements.

Les dix dernières années ont été marquées par la mondialisation des marchés financiers et de l'économie mondiale, avec deux conséquences majeures: premièrement, la forte dégradation du rapport entre les ressources ordinaires du FMI – c'est-à-dire la somme de toutes les quotes-parts qui constitue, selon les Statuts du FMI¹, la principale source de financement au long terme de l'institution – d'une part et le volume global de l'économie mondiale et les flux financiers internationaux d'autre part². Dès lors, il est devenu clair que le FMI a besoin de plus de moyens pour assurer le financement d'interventions extraordinaires. Deuxièmement, le poids relatif des pays membres a profondément changé. La puissance économique des pays industriels a notamment beaucoup baissé par rapport aux pays émergents dynamiques. La dernière décennie a aussi été marquée par une grave crise économique et financière mondiale. Celle-ci a conduit à une forte augmentation de prêts engagés par le FMI. A la fin du 1^{er} semestre 2011, les prêts engagés ont atteint le niveau record d'environ 175 milliards de droits de tirage spéciaux (environ 228 milliards de francs)³.

1.2 Résolution de Singapour de 2006 et réformes des quotes-parts et de la représentation de 2008

Différentes mesures ont déjà été prises pour tenir compte des évolutions mentionnées ci-dessus. En 2006, lors de l'Assemblée annuelle du FMI à Singapour, le Conseil des gouverneurs a adopté un premier paquet de réformes visant à améliorer l'adéquation entre la quote-part et le nombre de voix des pays membres et leur poids relatif dans l'économie mondiale.

La résolution prise à cette occasion prévoyait un réalignement ad hoc des quotes-parts et des droits de vote en faveur d'un petit groupe de pays fortement sous-représentés (Chine, Corée, Mexique et Turquie)⁴. En mars 2008, le FMI a adopté la réforme dite des quotes-parts et de la représentation de 2008 (ci-après «réforme de 2008»). En voici les principaux éléments: (i) élaboration d'une nouvelle formule

¹ Statuts du Fonds monétaire international adoptés le 22 juillet 1944, RS **0.979.1**.

² Par comparaison: depuis 1998, le produit intérieur brut (PIB) mondial à parité de pouvoirs d'achat a crû de près de 110 %.

³ Les plus importants programmes de prêt ont été négociés pour le Mexique (environ 47,3 milliards DTS), ainsi que pour trois pays de la zone euro: la Grèce (environ 26,4 milliards DTS), l'Irlande (environ 19,5 milliards DTS) et le Portugal (environ 23,7 milliards DTS).

⁴ Dans la terminologie du FMI, un pays est considéré comme sous-représenté si sa quote-part est inférieure à celle calculée selon la formule.

pour le calcul des quotes-parts; (ii) augmentation du total des quotes-parts de près de 10 % par l'augmentation sélective des quotes-parts de 54 pays, qui étaient sous-représentés sur la base de la nouvelle formule; le total des quotes-parts est ainsi passé de près de 217,4 milliards de DTS (environ 282,6 milliards de francs) à près de 238,4 milliards de DTS (environ 310 milliards de francs); (iii) renforcement de la représentation des pays à faible revenu par le triplement des voix de base, de 250 à 750, ce qui représente une augmentation de 2,1 à 5,5 % des voix de base; et garantie du maintien de ce ratio en cas de nouvelle augmentation des quotes-parts; (iv) octroi aux groupes de vote comptant au moins 19 membres du droit de nommer un second administrateur suppléant. La réforme de 2008 est entrée en vigueur le 3 mars 2011, avec l'accord des trois cinquièmes des pays membres et de 85 % du total des voix attribuées.

1.3 Décision du Comité financier et monétaire international du 25 avril 2009

En avril 2009, le Comité monétaire et financier international (CMFI), l'organe directeur ministériel du FMI, a convenu d'un plan de mesures visant à prendre en compte les défis posés par la crise économique et financière mondiale. Le cœur du plan était de prévoir un accroissement progressif des ressources du FMI, notamment par l'augmentation des quotes-parts. D'abord, des accords bilatéraux ont été passés avec 21 pays portant sur des lignes de crédit pour un montant de 250 milliards de dollars américains⁵. Ensuite, la facilité de réassurance du FMI (ce qu'on appelle les NAE: nouveaux accords d'emprunt) a été révisée. Cette révision a eu pour conséquence un accroissement du montant des moyens des NAE de 34 à 367,5 milliards de DTS et l'élargissement du cercle des participants à de nombreux pays émergents. Les NAE étendus sont entrés en vigueur le 11 mars 2011 et arriveront à échéance le 16 novembre 2012. L'adhésion de la Suisse aux NAE étendus a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 1^{er} mars 2011⁶.

Le paquet de mesures de 2009 prévoyait en outre l'attribution de DTS aux membres pour un montant d'environ 250 milliards USD. Il indiquait enfin que la révision ordinaire des quotes-parts (appelée «14^e révision générale des quotes-parts») serait avancée de deux ans et devrait être achevée en janvier 2011. Le but premier était d'accroître significativement le total des quotes-parts. Selon les Statuts du FMI, les quotes-parts constituent la principale source de financement de l'institution et forment son capital. Contrairement aux crédits bilatéraux et aux NAE, les quotes-parts ne sont pas limitées dans le temps et servent à assurer le financement ordinaire du FMI. C'est pourquoi on les qualifie de «ressources ordinaires». Excepté une augmentation d'environ 10 % consécutive à la réforme de 2008, le total des quotes-parts n'a pas été modifié depuis la 11^e révision générale des quotes-parts de 1998. L'autre objectif était une redistribution des quotes-parts et des voix au profit des pays émer-

⁵ Elle avait été proposée dans le 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 (Arrêté sur l'aide spéciale au FMI), FF **2009** 2963. Approuvée par l'Assemblée fédérale au printemps 2011, elle n'avait pas été mise en vigueur du fait de la ratification des NAE.

⁶ 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.

gents dynamiques, sans réduction des voix des pays les plus pauvres. Le paquet de mesures du FMI du 15 décembre 2010 prévoit la mise en œuvre de ces deux points.

1.4 Résolution du 15 décembre 2010

La résolution 66-2 approuvée par le Conseil des gouverneurs du FMI le 15 décembre 2010 (voir annexe) comprend un paquet de mesures complémentaires visant à réformer les quotes-parts et la gouvernance de l'institution.

La réforme des quotes-parts est le résultat de la 14^e révision générale des quotes-parts. En voici les principaux éléments: (1) doublement du total des quotes-parts; (2) redistribution majeure des quotes-parts relatives, au profit essentiellement des pays émergents dynamiques; (3) maintien des quotes-parts et des droits de vote relatifs des pays membres les plus pauvres; (4) nouvelle révision des NAE; (5) établissement de l'échéancier du prochain ajustement de la formule de calcul des quotes-parts et de la 15^e révision générale des quotes-parts.

La réforme de la gouvernance sera concrétisée d'après la résolution par une modification des Statuts du Fonds monétaire international du 22 juillet 19447. Elle porte sur la taille et sur la composition du Conseil d'administration, l'organe de décision du FMI. En voici les principaux éléments: (1) maintien du nombre d'administrateurs à 24 et obligation d'examiner la composition du Conseil tous les huit ans; (2) suppression de deux sièges d'administrateur des pays industriels européens pour permettre une meilleure représentation des pays émergents et en développement; (3) suppression du droit des cinq pays ayant les quotes-parts les plus élevées de nommer directement un directeur exécutif chacun; (iv) octroi aux groupes de pays comptant au moins 7 membres du droit de nommer un second administrateur suppléant.

La Suisse s'est abstenue lors de l'approbation de la résolution du 15 décembre 2010 au Conseil des gouverneurs du FMI, pour manifester son insatisfaction quant à l'implication insuffisante des pays non membres du G20 dans la phase finale de la procédure de décision. Comme le montrent les arguments développés au ch. 4.2, il est néanmoins dans l'intérêt de la Suisse de voir aboutir la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI. C'est la raison pour laquelle le présent message demande son approbation.

Afin que la réforme des quotes-parts et de la gouvernance puisse être adoptée dans son ensemble (voir ch. 7.3), l'augmentation de la quote-part suisse (cf. par. 4 de la résolution) et les modifications des statuts du FMI (par. 14 de la résolution) nécessaires pour la mise en œuvre de la réforme de la gouvernance doivent être approuvées par l'Assemblée fédérale – les autres dispositions contenues dans la résolution ont déjà été acceptées par l'approbation de cette résolution le 15 décembre 2010. L'approbation des deux points restant fait l'objet du présent projet d'arrêté fédéral.

2 Les quotes-parts du FMI

2.1 Rôle des quotes-parts

Chaque pays membre du FMI détient une part du capital de l'institution sous forme de quotes-parts. Ces quotes-parts remplissent différentes fonctions. La quote-part détermine le montant de ressources financières (souscription) que le pays est tenu de fournir à l'institution. 25 % de cette souscription doivent être réglés en DTS ou dans une monnaie largement acceptée, le solde étant réglé en monnaie nationale du pays concerné. La quote-part définit aussi le montant de l'aide financière qu'un pays membre peut obtenir du FMI. Elle détermine enfin le pouvoir de vote relatif des pays au Conseil d'administration. Chaque membre du FMI dispose d'un nombre fixe de voix de base, auxquelles s'ajoute une voix supplémentaire pour chaque fraction de la quote-part équivalant à 100 000 DTS.

2.2 Détermination des quotes-parts

Le calcul des quotes-parts n'est pas précisé dans les Statuts du FMI. Les quotes-parts des membres fondateurs ont été établies sur la base des quotes-parts relatives calculées avec la formule dite de Bretton-Woods de 1944, qui reposait sur des facteurs tels que le revenu national, les réserves monétaires, le commerce extérieur et la variabilité des exportations. Elles étaient censées refléter la puissance économique et financière des pays, mais aussi leurs besoins potentiels en crédits du FMI. Les quotes-parts relatives calculées selon cette formule ne constituaient d'ailleurs qu'une base de discussion pour l'établissement des quotes-parts relatives définitives. Celles-ci furent en effet le résultat de longues négociations émaillées d'ajustements ad hoc visant à refléter, outre l'importance économique des pays, leur poids politique.

Depuis 1944, la formule a été révisée plusieurs fois en vue de réduire l'écart entre les quotes-parts relatives calculées et les quotes-parts relatives réelles, et d'améliorer la définition des variables. La dernière de ces révisions a été réalisée dans le cadre de la réforme de 2008, avec un double objectif: simplifier la méthode de calcul pour la rendre plus transparente, et prendre mieux en compte la position relative de chaque pays dans l'économie mondiale. Il en a résulté la formule suivante:

$$Q = (0.5*Y + 0.3*O + 0.15*V + 0.05*R)^k$$

où

Q = quote-part relative calculée d'un pays;

Y = taille d'une économie évaluée d'après son produit intérieur brut (PIB), le PIB étant constitué par des éléments composites basés sur les taux de change du marché (pondération de 60 %) et sur les taux de change en parité de pouvoir d'achat (pondération de 40 %);

O = degré d'ouverture de l'économie évalué selon sa balance des transactions courantes:

V = volatilité des flux commerciaux et des flux de capitaux internationaux;

R = réserves officielles du pays;

k = facteur de compression linéaire de 0,95.

La pondération du PIB étant plus forte que celle des autres facteurs, l'accent est mis sur la taille économique relative du pays. Le facteur de compression k a été introduit pour atténuer l'influence des PIB élevés des pays industriels. Du point de vue de la Suisse et d'autres pays membres, cette formule ne tient pas suffisamment compte du degré d'ouverture et du secteur financier des pays.

3 Contenu de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance

Comme mentionné au ch. 1.2, la résolution adoptée par le Conseil des gouverneurs le 15 décembre 2010 comprend des mesures permettant une réforme des quotes-parts et de la gouvernance. Ces mesures font l'objet d'une description plus détaillée ci-après.

3.1 Réforme des quotes-parts

Les principaux éléments de la réforme des quotes-parts sont les suivants:

- (1) *Doublement du total des quotes-parts.* Ainsi, le total des quotes-parts passera de 238,4 milliards de DTS (environ 310 milliards de francs) à quelque 476,8 milliards de DTS (environ 620 milliards de francs).
- (2) *Redistribution substantielle des quotes-parts profitant en particulier aux pays émergents à forte croissance.* La réforme prévoit le transfert de plus de 6 % des quotes-parts des pays surreprésentés aux pays sous-représentés. Le plus grand bénéficiaire de cette mesure est le groupe des pays émergents à forte croissance, qui obtient une augmentation de 6 % de sa quote-part. Cette redistribution reflète l'importance croissante de ces pays dans l'économie mondiale.
- (3) *Maintien des quotes-parts et des droits de vote relatifs des Etats membres les plus pauvres.* Cette mesure concerne les 50 pays habilités à bénéficier des programmes d'assistance financés par la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FPRC) et dont le revenu par habitant se situe en deçà du seuil de 1,135 dollar fixé par l'Association internationale de développement (IDA). Ainsi, on s'assure que ces pays conservent bien les quotes-parts et le pouvoir de vote relatifs garantis par la réforme de 2008.
- (4) *Nouvel examen des NAE.* Les nouveaux accords d'emprunt en vigueur (voir ch. 1.3) ont effet jusqu'au 16 novembre 2012. Les participants aux NAE ont jusqu'au 16 novembre 2011 pour approuver la prorogation. Le par. 11 de la résolution 66-2 prévoit que le Conseil d'administration du FMI et les Etats participants examinent à nouveau les NAE à la lumière de l'augmentation des quotes-parts. L'augmentation des ressources ordinaires résultant de la 14^e révision générale des quotes-parts sera par là, selon toute vraisemblance, compensée par une réduction correspondante des fonds mis à disposition par le biais des moyens des NAE. Les pays participants continueront cependant d'apporter leur contribution à la constitution de ces fonds de réserve, pour l'essentiel dans les mêmes proportions qu'auparavant. Selon les développements intervenus depuis l'acceptation de la résolution, la Pologne participera

aux NAE. En outre, la prorogation de ces derniers impliquera une augmentation de cinq à dix ans de la maturité maximale des créances de la BNS vis-à-vis du FMI. Ces deux changements ne conduisent à aucune modification substantielle des NAE au sens du ch. 7.1 du message du 8 septembre 2010 portant sur l'approbation d'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunts modifiés du Fonds monétaire international⁸. Cela implique que le Conseil fédéral aura compétence de décider seul de l'adhésion de la Pologne, de la prorogation des NAE et de l'éventuelle réduction des moyens des NAE, conformément à la délégation prévue à 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 international⁹.

- (5) *Etablissement d'un échéancier pour la prochaine révision de la formule de calcul des quotes-parts et pour la clôture de la prochaine révision générale des quotes-parts.* Le Conseil d'administration est chargé de procéder à une nouvelle adaptation de la formule de calcul des quotes-parts d'ici au mois de janvier 2013 et de clôturer la 15^e révision générale des quotes-parts d'ici au mois de janvier 2014.

Les nouvelles quotes-parts des différents pays résultant de la réforme sont présentées en annexe I de la résolution 66-2. La mise en œuvre de la réforme des quotes-parts ne nécessite aucune modification des Statuts du Fonds monétaire international.

3.2 Réforme de la gouvernance

Les principaux éléments de la réforme de la gouvernance sont les suivants:

- (1) *Maintien du nombre des directeurs exécutifs à 24 et obligation d'examiner la composition du Conseil d'administration tous les huit ans.* Les Statuts du FMI prévoient que le Conseil d'administration se compose de 20 directeurs exécutifs. Cependant, ils autorisent le Conseil des gouverneurs à augmenter ou à réduire ce nombre à la majorité de 85 % du nombre total des voix attribuées. Dans le respect de cette disposition, le Conseil d'administration compte actuellement 24 membres, un nombre qui demeurera inchangé par la réforme de la gouvernance. Cependant, la composition du Conseil devra être réexaminée tous les huit ans.
- (2) *Réduction de la représentation des pays industrialisés européens à raison de deux sièges, aux fins d'une meilleure représentation des pays émergents et des pays en développement.* Actuellement, un tiers des directeurs exécutifs viennent de pays industrialisés européens. La réforme de la gouvernance prévoit d'attribuer deux de leurs sièges aux pays émergents et en développement. Cette mesure vise à garantir une meilleure représentation de ces pays au sein du Conseil d'administration.
- (3) *Suppression du droit des cinq Etats membres disposant des quotes-parts les plus élevées de nommer leur propre directeur exécutif.* Actuellement, les Statuts du FMI définissent deux catégories de directeurs exécutifs: la première se compose des administrateurs nommés directement par les cinq

⁸ FF 2010 5541

⁹ RS 941.16

Etats membres disposant des quotes-parts les plus élevées; la seconde comprend les administrateurs élus par les différents groupes de vote. La réforme de la gouvernance met un terme à cette différence.

- (4) *Institution, pour les groupes de pays comprenant sept Etats membres ou davantage, du droit de nommer un deuxième directeur exécutif suppléant.* Comme indiqué au ch. 2.2, la réforme de 2008 a permis à tous les groupes comprenant 19 pays ou davantage de nommer un deuxième directeur exécutif suppléant. La réforme de la gouvernance étend la jouissance de ce droit à tous les groupes de vote comprenant au minimum sept membres.

La mise en œuvre de la réforme de la gouvernance exige la modification des articles suivants des Statuts du FMI: art. XII, sections 3(f), 3(i),(ii) à (v), 3(j) et 8; art. XXI(a)(ii); art. XXIX(a); annexe D, par. 1(a), 5(e) et 5(f); annexe E; annexe L, par. 1(b) et 3(c). Les articles modifiés figurent dans l'annexe II de la résolution 66-2.

3.3 Entrée en vigueur

Pour que le paquet de mesures adopté par le Conseil des gouverneurs le 15 décembre 2010 puisse entrer en vigueur, deux conditions doivent être remplies conjointement:

- (i) Les amendements aux Statuts du FMI reproduits au ch. 3.2 entrent en vigueur. Pour cela, ils doivent être acceptés par trois cinquièmes des Etats membres représentant au moins 85 % du nombre total des voix attribuées.
- (ii) Les Etats membres dont les quotes-parts cumulées représentent au moins 70 % du total des quotes-parts au 5 novembre 2010 ont ratifié à l'interne l'augmentation de leur quote-part et versé le montant correspondant dans son intégralité.

Les Etats membres du FMI sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les conditions (i) et (ii) soient remplies, dans la mesure du possible, d'ici à la réunion ministérielle du FMI en octobre 2012.

4 Participation de la Suisse

La réforme des quotes-parts incluse dans le train de réformes du 15 décembre 2010 modifie la participation de la Suisse aux ressources ordinaires du FMI. Le montant et l'importance de cette participation sont décrits ci-après.

4.1 Montant de la participation

La quote-part actuelle de la Suisse se monte à 3458,5 millions de DTS (environ 4496 millions de francs), ce qui correspond à 1,45 % du total des quotes-parts. La réforme des quotes-parts fait passer la quote-part de la Suisse à 5771,1 millions de DTS (environ 7502 millions de francs) (voir annexe I de la résolution 66-2). Cependant, en raison de la redistribution des quotes-parts, la Suisse ne bénéficie plus que de 1,21 % du total des quotes-parts. Sa position dans le classement des pays aux quo-

tes-parts les plus élevées s'en trouve à peine affectée: elle passe du 17^e au 19^e rang. Elle conserve le plus grand nombre de voix au sein de son groupe de vote.

4.2 Arguments en faveur de la participation

L'augmentation des ressources ordinaires du FMI est une étape cruciale pour garantir le financement de cette institution sur le long terme. C'est une condition absolument nécessaire pour que le FMI puisse mener efficacement et en toute crédibilité sa mission première, qui consiste à garantir la stabilité du système monétaire et financier international. En sa qualité d'économie fortement intégrée dans l'économie mondiale, disposant de sa propre monnaie et d'une importante place financière, la Suisse a tout intérêt à ce que le FMI puisse continuer de mener sa mission avec efficacité.

La redistribution des quotes-parts et des voix combinée aux modifications dans la composition du Conseil d'administration renforcent la légitimité de cette institution. Ces mesures reflètent l'évolution du poids relatif de certains pays dans l'économie mondiale, survenue au cours de la dernière décennie dans un contexte de mondialisation des marchés. Elles s'imposent donc comme une conséquence logique de la mondialisation, dont la Suisse a profité dans une large mesure en tant qu'économie ouverte et fortement axée sur l'exportation.

Si la Suisse venait à refuser de participer à l'augmentation des quotes-parts, il s'ensuivrait un recul marqué de son pourcentage du total des quotes-parts et de son pouvoir de vote relatif par rapport aux autres pays. Dans le classement des pays membres, elle reculerait de la 17^e place actuellement à la 29^e place, et serait placée derrière la Pologne, qui deviendrait ainsi le pays le plus important du groupe de vote de la Suisse. Ce recul aurait des répercussions tant sur les droits que sur les obligations de la Suisse (voir ch. 2.1). La Suisse perdrait le droit d'être justement représentée au Conseil d'administration, ce qui réduirait considérablement ses possibilités d'intervention dans les décisions importantes du Fonds; voilà qui reviendrait à s'écarter profondément d'une stratégie que la Suisse poursuit depuis de nombreuses années dans le cadre de la coopération internationale, stratégie qui a fait ses preuves¹⁰. Un tel changement d'orientation serait difficile à comprendre tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de nos frontières. En outre, ne pas participer à l'augmentation des quotes-parts impliquerait de renoncer au droit d'obtenir un paquet d'aide bien plus conséquent du FMI en cas d'urgence. En ce qui concerne les obligations de la Suisse, celle-ci ne verrait pas sa quote-part augmenter.

Si la Suisse venait à ne pas participer à l'augmentation des quotes-parts, elle perdrait bien plus de droits qu'elle ne s'épargnerait d'obligations. Un tel choix serait donc difficilement justifiable. A noter en outre que – comme mentionné au ch. 3.1 – l'augmentation des quotes-parts sera selon toute vraisemblance compensée par une diminution correspondante des ressources des NAE. En conséquence, la contribution

¹⁰ Il convient de mentionner ici le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 14.10.2003 intitulé «La Suisse comme membre des institutions de Bretton Woods». Ce rapport était parvenu à la conclusion que «la Suisse joue un rôle actif au sein des institutions de Bretton Woods, en particulier en raison de son siège au sein des Conseils d'administration, et qu'elle parvient régulièrement à donner du poids à sa position». Depuis lors, les événements n'ont cessé de confirmer ce point de vue.

de la BNS aux NAE, actuellement de 10 905 millions de DTS (environ 14,2 milliards de francs), devrait diminuer.

5 Conséquences

Sur la base de l'art. 3, al. 2, de la loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods¹¹, la BNS est chargée de fournir les prestations financières liées au versement des quotes-parts. Elle encaisse tous les remboursements, les intérêts et les indemnisations.

En cas de revendication de la quote-part, le montant restant est rémunéré aux conditions du marché. Les coûts potentiels d'une participation pour la BNS prennent essentiellement la forme de coût d'opportunité. Ceux-ci s'élèvent à environ un pourcent de la quote-part revendiquée. Les fonds sont mis directement et exclusivement à la disposition du FMI, et non à celle des différents Etats membres. Le risque de perte peut donc être qualifié de très faible. En outre, les fonds demandés par le FMI peuvent être réclamés par la BNS dès que le besoin s'en fait sentir. Ils seront alors restitués sans délai.

Les créances de la BNS envers le FMI seront inscrites au bilan de la BNS. Les créances ne sont pas garanties par la Confédération, de sorte qu'aucune obligation financière n'incombe à cette dernière.

Par rapport à la situation actuelle, l'augmentation des quotes-parts ne génère pas de tâches supplémentaires et n'a donc aucune répercussion sur le personnel. Aucune conséquence pour les cantons, les communes ou l'économie nationale n'est plus à prévoir.

6 Relation avec le programme de la législature

En fin de compte, le projet vise un renforcement du système monétaire et financier international dans un contexte de mondialisation de l'économie toujours plus marquée et suite à la dernière crise financière internationale. Etant donné qu'il était difficile de prévoir cette évolution avec précision, le projet n'est annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011¹² ni mentionné dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011¹³.

¹¹ RS 979.1

¹² FF 2008 639

¹³ FF 2008 7745

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

L'arrêté fédéral qui vous est soumis ici s'appuie sur les art. 54, al. 1, et 166, al. 2, de la Constitution (Cst.). Selon l'art. 2, al. 3, de la loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods¹⁴ la participation aux augmentations de capital du Fonds monétaire international est soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La Suisse a adhéré en 1992 aux institutions de Bretton Woods¹⁵. La ratification de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du 15 décembre 2010 s'inscrit dans la droite ligne des obligations contractées par la Suisse dans ce cadre.

7.3 Forme de l'acte à adopter

La réforme des quotes-parts implique une augmentation significative de la quote-part de la Suisse au FMI. Conformément à l'art. 2, al. 3, de la loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods¹⁶, la participation à une augmentation des quotes-parts du FMI est soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Etant donné que la présente réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI fait l'objet d'un ensemble, ce qui signifie que les modifications des Statuts nécessaires à la mise en œuvre de ladite réforme ne peuvent être approuvées individuellement, mais doivent être acceptées dans une seule et même résolution, cette réforme doit être présentée à l'Assemblée fédérale pour approbation également sous la forme d'un projet global.

7.4 Référendum

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux qui sont d'une durée déterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3) sont sujets au référendum. Les «dispositions importantes fixant des règles de droit» dont il est question à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, sont énumérées à l'art. 164, al. 1, Cst. à titre d'exemple. Aux traités internationaux qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, viennent

¹⁴ RS 979.1

¹⁵ Loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, RO 1992 2567; RS 979.1; Statuts du 22 juillet 1944 du Fonds monétaire international, RS 0.979.1; Statuts du 22 juillet 1944 de la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement, RS 0.979.2.

¹⁶ RS 979.1

s'ajouter les amendements au traité constitutif d'une organisation qui modifient l'objectif, l'activité ou la structure de cette organisation à tel point que leur adoption équivaut à une nouvelle adhésion.

L'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods constituait la conclusion d'un traité international au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, Cst. et était donc sujette au référendum. En revanche, la participation de la Suisse à la réforme des quotes-parts ne remplit aucune des conditions énumérées à l'art. 141, al. 1, let. d: les Statuts du FMI¹⁷ eux-mêmes prévoient déjà des modifications des quotes-parts et les modifications des obligations et des devoirs des Etats membres y relatives. Semblables modifications ont donc été légitimées démocratiquement au sein de chaque Etat membre au moment de son adhésion. Une participation à la présente réforme des quotes-parts ne représente pas, quant au fond, une modification des Statuts si importante que son acceptation équivaudrait à une nouvelle adhésion. La réforme des quotes-parts ne contient pas non plus de «dispositions importantes fixant des règles de droit» au sens de l'art. 164, al. 1, Cst.: la mise en œuvre des Statuts du FMI sur le plan national a déjà été réalisée avec l'adoption de la loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods¹⁸. Rien ne doit être modifié à ce niveau.

D'un point de vue juridique, les modifications des Statuts du FMI prévues par la réforme de la gouvernance constituent des adaptations relatives à la composition et au mode de fonctionnement du Conseil d'administration aux fins d'une représentation équilibrée des Etats membres du FMI dans ce conseil. Ces adaptations ne tombent pas non plus sous la définition des «dispositions importantes fixant des règles de droit» au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

Ainsi, l'approbation de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance n'est pas sujette au référendum.

7.5 Frein aux dépenses

Le versement de la quote-part relève de la seule BNS. La quote-part n'est pas garantie par la Confédération. Elle ne grève donc pas les finances fédérales. Par conséquent, l'arrêté fédéral n'est pas soumis au frein aux dépenses.

¹⁷ RS 0.979.1, voir art. III, section 2

¹⁸ RS 979.1

