

**Message
à l'appui de la prorogation de l'arrêté fédéral sur
la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires
internationales**

du 3 octobre 1994

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

Nous avons l'honneur par le présent message de soumettre à votre approbation un projet portant prorogation de l'arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales.

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

3 octobre 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

En vertu de l'arrêté fédéral du 20 mars 1975 sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales (RS 941.13), le Conseil fédéral peut «participer à des mesures internationales de soutien en faveur d'autres monnaies et conclure dans les limites des accords avec des organisations internationales ainsi que des accords internationaux». A cet effet, une limite de crédit et de garantie d'un milliard de francs est à disposition. L'arrêté expirera le 15 juillet 1995.

Se fondant sur l'arrêté précité, la Banque nationale a accordé sa participation, au cours de ces dix dernières années, à de nombreux crédits de soudure alloués par la Banque des règlements internationaux. Principaux bénéficiaires de ces aides, durant les premières années, avant de recevoir les crédits garantis par le Fonds monétaire international et par la Banque mondiale, les pays d'Amérique latine ont été remplacés, par la suite, par les Etats d'Europe centrale et orientale. Pendant la période sous revue, la Suisse a par ailleurs financé des crédits à moyen terme que les pays de l'OCDE ont octroyés, dans le cadre du G-24, à divers Etats d'Europe centrale et orientale pour soutenir leur balance des paiements.

L'arrêté fédéral a démontré une fois de plus sa souplesse et son efficacité. Les multiples mesures internationales d'entraide prises au cours de la période sous revue ont montré la nécessité de le proroger, ce que le Conseil fédéral propose de faire pour une nouvelle décennie, sans y apporter de modification.

Message

1 Genèse et prorogation de l'arrêté fédéral

L'arrêté initial que le présent message propose de proroger date du 4 octobre 1963 (RO 1964 453). Au fil des ans, son champ d'application s'est transformé. Conçu¹⁾ au départ comme base légale de la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt (AGE) du Fonds monétaire international (FMI), il servit bientôt de fondement à des mesures d'entraide monétaire interétatique coordonnées au plan international, qui sont accordées à des fins d'ajustement de la balance des paiements de pays peu développés du point de vue économique. De plus, cet arrêté a permis à notre pays de participer dans les années septante à la facilité pétrolière du FMI. Avec l'avènement de la crise de l'endettement, les crédits de soudure de la BRI sont allés en priorité, dans les années huitante, aux pays en voie de développement fortement endettés. Depuis le début des années nonante, l'arrêté fédéral sert avant tout de base légale à la participation suisse aux aides de balance des paiements accordées par les pays de l'OCDE aux Etats d'Europe centrale et orientale.

L'arrêté fédéral a été prolongé par trois fois jusqu'ici (FF 1975 I 618; FF 1979 II 355; FF 1984 II 1511). Ce fut l'occasion d'apporter certaines adaptations à l'article fixant le but de l'arrêté et d'ajuster le champ et les critères d'application aux nouvelles réalités.

2 Application de l'arrêté durant la période sous revue

La période sous revue a été marquée par le fait que l'arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales s'est appliqué exclusivement jusqu'en 1990 – à l'exception d'une aide monétaire directe accordée à la Yougoslavie (1988) –, à des participations à des crédits de soudure de la Banque des règlements internationaux (BRI).

Les crédits de soudure de la BRI ont tous eu pour objectif de permettre aux bénéficiaires de faire face provisoirement à leurs obligations immédiates avant de se voir accorder des prêts des institutions financières internationales, notamment du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Par souci de sécurité, il a toujours été stipulé aux termes des accords que les prêts de ces institutions financières devaient d'abord servir à rembourser le crédit de soudure de la BRI. Celle-ci a toujours financé de tels crédits mais elle a renoncé parfois à répondre du risque en sollicitant une couverture de certaines banques centrales. Conformément à l'article 4 de l'arrêté, la BNS a reçu la garantie de la Confédération pour les engagements de substitution contractés à l'égard de la BRI.

Si, au départ, ce sont les pays d'Amérique du Sud qui ont bénéficié en priorité des crédits de soudure de la BRI, ils ont été ensuite remplacés par les Etats d'Europe

¹⁾ A l'occasion de l'adhésion de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt (AGE), un arrêté fédéral séparé a été créé (RS 941.15).

centrale et orientale. En effet, la situation des pays en voie de développement fortement endettés s'est améliorée vers la fin des années huitante au point qu'ils ont pu se passer de ces aides ponctuelles. A l'inverse, les Etats de l'Europe centrale et orientale ont vu leurs difficultés s'aggraver en tentant d'évoluer du système collectiviste vers l'économie de marché.

Cependant, le dernier crédit de soudure accordé par la BRI à ces Etats remonte à 1991. Cette coupure traduit la volonté de privilégier les financements à moyen terme par rapport aux aides à court terme afin d'accroître les réserves monétaires de ces pays. Dans cette optique, les pays de l'OCDE ont été mis davantage à contribution. C'est ainsi qu'ils ont été appelés à soutenir financièrement les aides mises sur pied par le FMI et la Banque mondiale.

L'octroi de crédits aux Etats d'Europe centrale et orientale reflète une nouvelle interprétation de l'arrêté, car les difficultés monétaires de ces Etats, considérés isolément, ne sont guère susceptibles de perturber gravement le système monétaire international. Le soutien apporté par le G-24 à l'Europe centrale et orientale doit néanmoins être compris comme une action globale visant à prévenir les turbulences monétaires.

Sous la direction de la CE, le groupe dit des 24 (G-24) a été formé pour coordonner l'aide octroyée par les pays de l'OCDE¹⁾. Depuis le début de son activité au début des années nonante, dix Etats d'Europe centrale et orientale²⁾ ont bénéficié de son aide ou pourront en profiter d'ici peu. A l'exception de celle menée en Albanie³⁾, la Suisse a participé à toutes les opérations de crédit du G-24.

La contribution de notre pays au fonds de stabilisation de la Pologne a été financée par la Confédération. S'agissant de tous les autres crédits d'aide de balance des paiements, c'est la Banque nationale qui en a assumé le financement. Elle a signé à cet effet les «Implementing Agreements» avec les banques centrales des Etats opérant les emprunts, en se basant sur des accords internationaux. Sauf en ce qui concerne le fonds de stabilisation de la Pologne qui a eu une durée effective de trois ans, tous les autres crédits sont accordés pour une période de sept ans. Ils sont tous rémunérés selon les conditions du marché et visent à accroître les réserves monétaires des pays concernés.

Depuis la dernière prolongation de l'arrêté, la Confédération et la Banque nationale ont continué de coopérer comme par le passé, la première se portant garante des crédits accordés par le G-24, la seconde de ceux de la BRI. Dans l'annexe au présent message figure un rapport sur toutes les actions auxquelles la Suisse a participé au cours de ces dix dernières années, en vertu de l'arrêté fédéral.

¹⁾ 24 Etats faisaient partie de l'OCDE il y a peu de temps encore. Avec la récente admission du Mexique, ils sont maintenant au nombre de 25.

²⁾ Albanie, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, (ancienne) Tchécoslovaquie, Hongrie.

³⁾ Compte tenu de son bas revenu par habitant, l'Albanie ne peut pas bénéficier d'aide de balance des paiements au sens de l'arrêté fédéral. La Suisse soutient donc l'Albanie au travers d'une coopération renforcée avec l'Europe centrale et orientale revêtant la forme d'une aide financière affectée à des projets particuliers.

3 Etat des engagements

A fin août 1994, la Confédération assumait, en vertu de l'arrêté, des engagements à titre de garantie ou de participation à raison d'environ 270 millions de francs. Toutes ces obligations ont été contractées dans le cadre des aides de balance des paiements accordées par le G-24. Elles se décomposent comme suit:

<i>Crédits versés:</i>	Mio. \$	Mio. Fr. ¹⁾
Hongrie (1991)	30.0	39.3
Tchécoslovaquie (1991) ²⁾	40.0	52.4
Roumanie (1991)	40.0	52.4
Roumanie (1992/93)	7.2	9.4
Bulgarie (1993)	32.0	42.0
Total intermédiaire I	149.2	195.5
<i>Crédits non encore versés:³⁾</i>		
Etats baltes (1992/93 ³⁾ :		
- Estonie	4.2	5.5
- Lettonie	8.4	11.0
- Lituanie	11.4	14.9
Bulgarie (1994/95)	12.0	15.7
Roumanie (1994/95)	10.0	13.1
Slovaquie (1994/95)	11.0	14.4
Total intermédiaire II	57.0	74.6
Total général	206.2	270.1

4 Reconduction de l'arrêté

L'arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales a démontré une fois de plus, au cours de ces dix dernières années, sa souplesse et son efficacité. Il a permis au Conseil fédéral de participer à l'action internationale de soutien entreprise pour maîtriser les problèmes aigus de balance des paiements, moyen par lequel une réponse a été apportée au nouveau défi représenté par l'intégration des Etats de l'Europe centrale et orientale à l'économie mondiale et au système monétaire international.

Même si les engagements de la Confédération et de la Banque nationale s'étendront sur une plus longue durée en raison de l'accroissement de l'aide à moyen terme, le Conseil fédéral propose de maintenir la limite de crédit et de garantie à un milliard de francs. En effet, cette limite n'est utilisée pour le moment

¹⁾ Convertis au cours du jour du 17. 8. 94: 1 \$ = 1.3110.

²⁾ Aujourd'hui, la République tchèque répond de deux tiers du montant du crédit, alors que la République slovaque en assume un tiers.

³⁾ Il s'agit d'un crédit que la Suisse a accepté de reprendre dans le cadre du G-24. Son versement interviendra dès que les accords bilatéraux auront été conclus et - si nécessaire - ratifiés.

qu'à raison de 27 pour cent et, d'autre part, certains indices montrent qu'à l'avenir, les aides de balance des paiements accordées par le G-24 iront en diminuant.

Le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu non plus de modifier l'article fixant le but de l'arrêté. Sous sa forme actuelle et grâce à sa formulation relativement large, il a en effet l'avantage de permettre une adaptation aux nouvelles situations et nécessités. Cependant, il est clair que l'on ne saurait s'écarter de son but monétaire. Conjugué à l'action des critères opérationnels décrits ci-dessous, l'instrument ne sera certainement pas détourné de son but.

5 Champ et critères d'application

Depuis le passage des changes fixes aux cours flottants, au début des années septante, l'arrêté fédéral a servi presque exclusivement à faciliter l'ajustement des balances de paiements, à consolider les réserves monétaires des pays en développement avancés et, récemment, à aider les Etats d'Europe centrale et orientale. On ne saurait donc confondre ces mesures avec l'encouragement aux exportations, l'aide au développement et la coopération renforcée avec les Etats précités.

Le présent arrêté repose principalement sur l'article 39 de la constitution qui fonde notre politique monétaire, mais qui ne saurait servir de base constitutionnelle à des mesures d'encouragement aux exportations ou d'aide économique en faveur de pays en voie de développement ou de restructuration. En d'autres termes, les trois principes suivants devront être respectés lors de l'application de l'arrêté:

1. Les opérations envisagées devront s'inscrire dans le cadre de mesures internationales de soutien à prévenir ou à corriger de graves perturbations du système monétaire international ou des crises internationales de financement et de paiement.
2. Les crédits accordés ou garantis par la Confédération ne devront pas être liés à l'achat de biens ou services d'origine suisse.
3. S'agissant des opérations en faveur du Tiers-Monde, le cercle des bénéficiaires devra se limiter aux pays relativement avancés, qui ne peuvent recevoir de la Suisse une aide de balance des paiements dans le cadre de la coopération au développement.

6 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

L'application du présent arrêté n'a aucune incidence sur les finances de la Confédération lorsque la Banque nationale prend en charge le financement des aides. Les finances fédérales ne seront touchées que si la Confédération finance elle-même les crédits. Mais ceci devrait demeurer l'exception comme par le passé. La Confédération pourrait toutefois être amenée à supporter certaines charges si des crédits n'étaient pas remboursés, ou ne l'étaient que partiellement, et si la Banque nationale faisait jouer la garantie de la couverture fédérale pour les pertes encourues.

Le présent projet n'aura point d'effet sur l'état du personnel.

7 Programme de la législature

Le présent projet figure dans le Rapport sur le programme de la législature 1991-1995 (FF 1992 III 1, annexe 2).

8 Constitutionnalité

La prorogation de cet arrêté repose sur l'arrêté fédéral en vigueur à propos de la compétence de la Confédération en matière de politique étrangère (notamment art. 8 cst.) ainsi que sur l'article 39 de la constitution relatif à l'institut d'émission (art. 39 cst.). L'article 85, chiffre 5, de la constitution autorise quant à lui la délégation au Conseil fédéral de la compétence de conclure des accords.

N37093

**Arrêté fédéral
sur la collaboration de la Suisse
à des mesures monétaires internationales**

Projet

Prorogation du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 3 octobre 1994¹⁾,
arrête:*

I

L'arrêté fédéral du 20 mars 1975²⁾ sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales est modifié comme suit:

Art. 6, 2^e al. (nouveau)

² La validité de l'arrêté est prorogée jusqu'au 15 juillet 2005.

II

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 16 juillet 1995.

N37093

¹⁾ FF 1994 V 586

²⁾ RS 941.13

Message à l'appui de la prorogation de l'arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesurés monétaires internationales du 3 octobre 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.086
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.12.1994
Date	
Data	
Seite	586-593
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 004

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.