



16.066

Message

**concernant l'octroi d'une garantie à la Banque nationale suisse
dans le cadre d'un prêt au Fonds fiduciaire pour la réduction de la pau-
vreté et pour la croissance du Fonds monétaire international**

du 30 septembre 2016

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

Par le présent message nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral simple concernant l'octroi d'une garantie à la Banque nationale suisse dans le cadre d'un prêt au Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance du Fonds monétaire international.

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

30 septembre 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération,
Walter Thurnherr

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral propose d'approuver un crédit d'engagement de 800 millions de francs, en vue de l'octroi d'une garantie à la Banque nationale suisse (BNS) dans le cadre d'un prêt au Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds fiduciaire RPC) du Fonds monétaire international (FMI).

Contexte

Le FMI met des prêts concessionnels à la disposition de ses États membres à faible revenu, par l'intermédiaire du fonds fiduciaire RPC (Poverty Reduction and Growth Trust, PRGT). Ces prêts servent à trouver rapidement une solution à des problèmes économiques ou financiers majeurs. En novembre 2015, le FMI a demandé à la Suisse de contribuer à une augmentation de la dotation du compte de prêt du fonds fiduciaire RPC. Les ressources supplémentaires visent à garantir au FMI une capacité adéquate d'octroi de prêts aux pays pauvres au-delà de 2017. Les développements ont dicté d'accroître le volume des prêts du fonds fiduciaire RPC:

- Premièrement, les plafonds de prêts aux pays pauvres ont été relevés de 50 % en juillet 2015. Ce faisant, le FMI contribue aux efforts internationaux déployés pour financer le développement, dans le cadre de l'agenda 2030 des Nations Unies. Le relèvement des plafonds vise en outre à compenser l'accès limité au crédit offert par le FMI aux pays à faible revenu, comparé à leur performance économique ainsi que leurs flux commerciaux et de capitaux des dernières années.
- Deuxièmement, le FMI a publié en novembre 2015 un rapport sur les vulnérabilités liées à la dette publique dans les pays à faible revenu. Il en ressort que ces dernières années, la dette de certains pays en développement est repartie à la hausse. Leur marge de manœuvre budgétaire s'est donc amenuisée, alors que les risques de contagion de l'économie mondiale se sont accrus. Les pays exportateurs de matières premières et les petits États sont surtout menacés. Il pourrait en résulter durant les prochaines années un besoin accru de ressources financières.
- Troisièmement, les engagements actuels du fonds fiduciaire RPC dépassent les prévisions relatives à sa capacité annuelle moyenne d'octroi de prêts. En outre, à l'heure du ralentissement de la croissance mondiale, le FMI s'attend à de nouvelles demandes de programmes émanant de pays pauvres.

Contenu du projet

Il est prévu que la BNS mette à la disposition du FMI, pour le fonds fiduciaire RPC, un prêt d'un montant de 500 millions de droits de tirage spéciaux (DTS, env. 690 millions de francs). Ce prêt, qui sera rémunéré par le FMI aux conditions du marché, requiert une garantie de la Confédération en vertu de la loi fédérale du

19 mars 2004 sur l'aide monétaire internationale (LAMO)¹. Par le présent message, le Conseil fédéral propose d'approuver un crédit d'engagement de 800 millions de francs en vue de cette garantie, cette somme comprenant une réserve de quelque 113 millions de francs pour couvrir les fluctuations du taux de change.

Le prêt consenti au fonds fiduciaire RPC permet au FMI de s'engager efficacement dans les pays à faible revenu. Concrètement, des programmes de prêt du FMI facilitent les adaptations structurelles dans les pays pauvres et y posent les jalons d'une croissance économique durable. La contribution prévue correspond à la part versée par la Suisse lors des précédents appels de fonds en faveur des pays pauvres. La stabilité du système monétaire et financier mondial est dans l'intérêt de la Suisse. Le prêt confortera la place qu'elle y occupe et lui permettra de défendre sa position sur les questions de politique économique et financière avec crédibilité et efficacité au sein des organismes internationaux.

De l'avis du Conseil fédéral, les conséquences financières d'un tel engagement sont minimes, étant donné que la Confédération ne fait que garantir à la BNS le remboursement de son prêt dans les délais, intérêts compris. Or il n'y a jamais eu à ce jour de défaut de paiement vis-à-vis des pays donateurs. En outre, le fonds fiduciaire RPC dispose d'une réserve servant à couvrir en premier lieu les créances impayées des pays pauvres.

¹ RS 941.13

Message

1 Activité du FMI dans les pays en développement

1.1 Contexte

1.1.1 Caractéristiques des prêts aux pays pauvres

Le fonds fiduciaire RPC permet au FMI de mettre des prêts concessionnels à la disposition de ses États membres à faible revenu. Des programmes spécifiques servent à corriger les déséquilibres de la balance des paiements, ainsi qu'à renforcer le cadre macro-économique des pays participants. Ils contribuent ainsi à améliorer les perspectives de croissance et de développement à long terme de ces pays.

La coopération avec le FMI s'avère cruciale pour de nombreux pays à faible revenu. La plus-value de ses prêts n'est pas due en premier lieu à l'obtention d'une aide financière à des conditions attrayantes. Elle tient plutôt aux conseils du FMI en vue de l'aménagement des programmes. Le FMI aide surtout les pays à mener des réformes aussi efficaces que possible. Compte tenu de leur intégration croissante dans l'économie mondiale, les pays pauvres ont tout intérêt à se doter de politiques et d'institutions à même de réduire leur vulnérabilité. Le FMI les assiste en vue d'un meilleur échelonnement de leurs efforts d'adaptation, de façon à soutenir de manière optimale la reprise économique. Il les fait bénéficier de sa vaste expérience et des leçons tirées de ses activités de surveillance et d'assistance technique. Sa participation à l'élaboration des réformes constitue dans bien des cas un catalyseur, voire une condition préalable à l'engagement d'autres bailleurs de fonds. Ainsi, le Conseil fédéral considère le fonds fiduciaire RPC comme un acteur important de la politique de développement internationale.

Le fonds fiduciaire RPC a été créé en 2009, lors d'une révision des instruments du FMI destinés aux pays à faible revenu, en remplacement de la Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR). Il dispose de trois instruments majeurs pour soutenir les pays pauvres en situation de crise (voir aussi l'aperçu des différents instruments):

- La facilité élargie de crédit (FEC): cette facilité sert à soutenir les pays peu stables sur le plan macro-économique qui ont besoin d'aide au niveau financier et qui doivent procéder à des réformes structurelles à moyen terme.
- La facilité de crédit de confirmation (FCC): cet instrument permet d'aider les pays qui sont parvenus à une situation macro-économique viable mais qui rencontrent des difficultés à court terme dans leur balance des paiements. La FCC peut également être convenue à titre préventif, les versements étant effectués uniquement en cas de réel besoin.
- La facilité de crédit rapide (FCR): cet instrument d'urgence permet d'apporter une aide rapide sans conditionnalité explicite, mais dont le montant est relativement faible. La FCR est destinée aux pays qui n'ont pas les capacités suffisantes pour mettre en œuvre un programme plus complet ou qui ont un besoin de financement limité à très court terme.

Aperçu des différents instruments

Instrument	Durée	Normes d'accès	Caractéristiques	Conditions de prêt
FEC	3 à 4 ans, prolongation à 5 ans au maximum Utilisation répétée possible	Au max. 75 % de la quote-part par an Limite cumulée de 225 % Accès exceptionnel possible	Difficultés prolongées de balance des paiements Centrée sur les objectifs du programme, qui doivent concorder avec la stratégie du pays en matière de réduction de la pauvreté Comprend des critères quantitatifs impératifs et des mesures structurelles moins contraignantes Revue semestrielle du programme	Taux d'intérêt de 0 % jusqu'à fin 2016 au moins Début du remboursement après 5,5 ans, échéance de 10 ans au maximum
FCC	1 à 2 ans Utilisation limitée à 2,5 ans par période de 5 ans	Comme la FEC Accord à titre préventif possible	Difficultés à court terme de balance des paiements Revue trimestrielle ou semestrielle du programme	Taux d'intérêt de 0 % jusqu'à fin 2016 au moins Début du remboursement après 4 ans, échéance de 8 ans au maximum
FCR	En général, versement unique immédiat Utilisation répétée possible en cas de chocs multiples	Selon les besoins Max. 18,75 % de la quote-part par an Total de max. 75 % en cas d'utilisation répétée	Besoin de financement à très court terme Aucune conditionnalité Les mesures prises par le gouvernement doivent avoir pour but de remédier aux difficultés de balance des paiements	Comme la FEC

Le fonds fiduciaire RPC accorde des prêts à des taux préférentiels. À l'heure actuelle, ils sont assortis d'un taux d'intérêt nul. Compte tenu du faible niveau des taux d'intérêt et des vulnérabilités des pays les plus pauvres, le Conseil d'administration du FMI a décidé en décembre 2014 de renoncer à exiger le paiement d'intérêts pendant deux années supplémentaires.

Pour accéder aux facilités du fonds fiduciaire RPC, les membres du FMI doivent remplir les critères suivants:

- Critère du revenu: le produit national brut par habitant doit être inférieur au seuil fixé par l'Association internationale de développement (AID), institution de la Banque mondiale – soit 1215 dollars en 2016. Les petits pays comptant moins de 1,5 million d'habitants et les très petits États de moins de 200 000 habitants sont éligibles si leur revenu ne dépasse pas le double, respectivement le quintuple du seuil fixé par l'AID.
- Critère de l'accès au marché: l'État ne dispose pas d'un accès permanent et substantiel aux marchés financiers internationaux.

Le FMI réexamine tous les deux ans si les pays satisfont toujours à ces critères généraux. S'ils ne remplissent plus un des critères, voire les deux, durant cinq ans, ils doivent quitter le groupe des pays pouvant recevoir des prêts du fonds fiduciaire RPC. En outre, un pays ne doit pas avoir de vulnérabilité avérée à traiter d'urgence. Le réexamen régulier du droit d'accès au fonds fiduciaire RPC doit beaucoup aux efforts de la Suisse, qui s'était engagée pour que la liste soit régulièrement actualisée. On s'assure ainsi que les fonds concessionnels du FMI sont mis à la disposition des pays qui en ont effectivement besoin, sur la base de critères transparents. La liste des pays bénéficiaires figure en annexe.

En septembre 2012, le Conseil d'administration du FMI a adopté une stratégie visant à durablement assurer au fonds fiduciaire RPC une dotation adéquate en ressources. Une capacité annuelle moyenne d'octroi de prêts de 1,25 milliard de DTS² (env. 1,7 milliard de francs suisses) y est prévue, selon le principe d'autofinancement: à l'avenir, les ressources existantes devront seules couvrir les demandes d'aide, sans qu'il soit nécessaire de chercher à tout moment de nouveaux apports financiers. La Suisse notamment a encouragé l'autonomie du fonds fiduciaire RPC. À supposer que le FMI ait durablement besoin de ressources supplémentaires, il pourra toutefois demander à ses membres de lui verser de nouvelles contributions bilatérales, ou devra adapter sa panoplie d'instruments.

1.1.2 Contributions déjà versées

Avant même d'adhérer au FMI, la Suisse contribuait déjà aux facilités du FMI en faveur des pays en développement. Elle s'est engagée pour la première fois en 1988, dans le cadre des mécanismes antérieurs aux facilités de l'actuel fonds fiduciaire RPC. Les contributions des États membres se répartissent en deux catégories:

- Les prêts servent à alimenter le compte de prêt du fonds fiduciaire RPC. Ce dernier finance le principal des prêts du FMI aux pays à faible revenu. De tels prêts sont rémunérés aux conditions du marché.
- Les contributions à fonds perdu servent à alimenter le compte d'intérêts du fonds fiduciaire RPC. Ce compte permet l'octroi de prêts concessionnels, en couvrant la différence avec le taux du marché.

Ces dernières années, la Suisse a accordé au fonds fiduciaire RPC tant des prêts que des contributions à fonds perdu. Ces aides ont été allouées sur la base de la loi

² 1 DTS = 1,37 franc suisse au 17 mai 2016.

fédérale du 19 mars 2004 sur l'aide monétaire internationale (LAMO)³. Selon l'art. 3, la Confédération peut participer, notamment en faveur d'États à faible revenu, à des fonds spéciaux et à d'autres instruments du FMI. Les contributions à fonds perdu destinées au compte d'intérêts du fonds fiduciaire RPC sont versées par la Confédération. Afin d'alimenter le compte de prêt, le Conseil fédéral peut demander à la BNS, en vertu de l'art. 6 LAMO, de procéder à l'octroi de prêts (al. 2). La Confédération garantit à la BNS l'exécution dans les délais convenus des accords que celle-ci a conclus (al. 3).

Parallèlement à la création du fonds fiduciaire RPC, le Conseil d'administration du FMI a décidé en 2009 de doubler le montant des prêts aux pays à faible revenu. Cet accès accru à ses ressources doit être resitué dans le contexte de la crise financière et économique mondiale de 2008–2009, qui n'avait pas épargné les pays en développement. Il s'agissait de ne pas mettre en péril leurs progrès accomplis avant la crise, en termes de stabilisation économique et de réformes structurelles. Or les besoins financiers des pays en développement ont beaucoup augmenté dans le sillage de la crise. Il a donc été décidé de doubler à 17 milliards de dollars le compte de prêts concessionnels du FMI, afin que ces pays continuent à bénéficier de capacités de prêt adéquates.

Aux côtés d'autres pays donateurs, la Suisse a été sollicitée par la direction du FMI pour l'octroi de prêts proportionnels en faveur du fonds fiduciaire RPC. À la demande du Conseil fédéral, la BNS a mis à la disposition du FMI en 2011 un prêt de 500 millions de DTS, soit env. 5 % du montant total. Le prêt a été assorti d'une garantie de la Confédération, pour laquelle un crédit d'engagement de 950 millions de francs a été approuvé⁴. À la suite d'une décision du Conseil d'administration du FMI, la période d'engagement du prêt de la BNS a été prolongée de cinq ans en automne 2014, jusqu'en décembre 2020.

La Suisse a en outre versé entre 1995 et 2014 des contributions à fonds perdu de 100,5 millions de francs pour financer les bonifications d'intérêts des facilités de liquidité successives du FMI. Le crédit d'engagement approuvé à cet effet (arrêté concernant le financement de la FASR)⁵ a ainsi été épuisé, à 1,5 million de francs prêts.

À la fin de septembre 2012, le Conseil d'administration du FMI a décidé d'alimenter le compte d'intérêts du fonds fiduciaire RPC à hauteur de 2,45 milliards de DTS (env. 3,4 milliards de francs) avec les bénéfices exceptionnels des ventes d'or réalisées par l'institution en 2009 et 2010. À long terme, ce renforcement devrait servir à rendre le fonds fiduciaire RPC autosuffisant. La Suisse a elle aussi participé à l'opération à hauteur de 50 millions de francs, montant correspondant à la part des bénéfices des ventes d'or revenant à la Suisse d'env. 35,6 millions de DTS. Comme selon le droit en vigueur (loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods⁶) les parts aux bénéfices du FMI sont versées à la Banque nationale suisse, alors qu'il incombe à la Confédération

³ RS **941.13**

⁴ FF **2011** 2739

⁵ FF **1996** I 950

⁶ RS **979.1**

d'effectuer des versements au fonds fiduciaire RPC, le Parlement a approuvé le 12 décembre 2013 un crédit d'engagement de 50 millions de francs. Cette contribution sera versée en cinq tranches annuelles de 10 millions de francs de 2014 à 2018, pour alimenter le compte d'intérêts du fonds fiduciaire RPC.

1.2 Besoins financiers supplémentaires

Certains développements récents ont accru la probabilité de mise à contribution du fonds fiduciaire RPC.

Premièrement, les plafonds de prêts aux pays pauvres ont été relevés de 50 % en juillet 2015. Ce faisant, le FMI contribue aux efforts internationaux déployés pour financer le développement, dans le cadre de l'agenda 2030 des Nations Unies. Cette contribution vise en outre à compenser l'accès limité aux ressources du FMI accordé jusqu'ici aux pays à faible revenu, comparé à leur PIB ainsi que de leurs flux commerciaux et de capitaux des dernières années. Pour garantir que cet accès accru aux ressources du FMI n'excède pas les moyens à disposition, il est prévu de recourir davantage au «blending»: les pays moins vulnérables percevront des prêts accordés en partie à des taux préférentiels, le reste étant octroyé aux conditions usuelles. Ces ajustements profiteront avant tout aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables. Le principe d'autofinancement du fonds fiduciaire RPC n'est pas remis en question.

Deuxièmement, toute une série de pays en développement ont vu leur dette se creuser et affichent une vulnérabilité accrue aux crises. Il est vrai que selon un rapport publié par le FMI en novembre 2015, ces pays sont en moyenne moins vulnérables qu'en 2007. Cette amélioration résulte tant des initiatives d'allègement de la dette adoptées que d'une meilleure politique économique et financière. Or ces dernières années, la dette (calculée en pourcent du PIB) de certains pays est repartie à la hausse. Leurs réserves de liquidités ont fondu. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette évolution: les pays pauvres ont obtenu de nouvelles possibilités de financement, grâce à un meilleur accès aux marchés internationaux de capitaux, à l'expansion de leur propre secteur financier et aux prêts accordés par de nouveaux créanciers officiels. Ils sont en outre mieux intégrés dans l'économie mondiale. Cette intégration en principe réjouissante implique aussi des risques de contagion accrus. Les pays exportateurs de matières premières ont notamment vu leur marge de manœuvre budgétaire s'effondrer. Enfin, certains très petits États restent confrontés à un endettement chronique, d'origine structurelle.

Troisièmement, il ressort de l'aperçu ci-après qu'en 2015, les engagements actuels du fonds fiduciaire RPC ont dépassé sa capacité annuelle moyenne d'octroi de prêts, soit 1,25 milliard de DTS. Le total des engagements, soit plus de 1,52 milliard de DTS, est sensiblement plus élevé que la moyenne des 20 dernières années se situant autour de 0,9 milliard de DTS. Et comme les perspectives de l'économie mondiale restent incertaines, le FMI s'attend à de nouvelles demandes de programmes émanant de pays pauvres. Selon ses propres calculs, les besoins pour 2016 devraient osciller entre 1,2 et 1,8 milliard de DTS.

Soucieux de préserver sa capacité d'octroi de prêts aux pays pauvres, le FMI s'est tourné en novembre 2015 vers la Suisse et d'autres pays donateurs, afin qu'ils ver-

sent une nouvelle contribution au compte de prêt du fonds fiduciaire RPC. Pour parvenir aux 11 milliards de DTS supplémentaires visés (env. 15,2 milliards de francs), le FMI a sollicité les pays donateurs traditionnels au même titre que des pays (principalement émergents) n'ayant encore jamais participé au financement du fonds fiduciaire RPC. Un prêt suisse de 500 millions de DTS représenterait 4,5 % des charges totales, soit grosso modo l'équivalent de la part de 5 % que la Suisse avait versée en 2011, lors du précédent prêt. Le nouveau serait à disposition du FMI pour les prélèvements effectués jusqu'au 31 décembre 2024, une fois épuisés les crédits restants de 2011. En outre, l'accord de prêt prévoit que la période de tirage peut être prolongée de quatre ans au maximum.

Lors du premier appel de fonds en faveur du fonds fiduciaire RPC, quinze pays avaient mis à disposition des prêts d'un montant total de 10 milliards de DTS. Le FMI a entièrement utilisé, ou du moins en bonne partie, les contributions de plusieurs pays. Selon ses propres estimations, les ressources actuelles du compte de prêt suffiront jusqu'au deuxième semestre 2017. Le FMI tient toutefois à s'assurer de la capacité d'octroi de prêts du fonds fiduciaire RPC jusqu'à la fin de 2024.

Aperçu des engagements du fonds fiduciaire RPC (état: mars 2016)

Pays	Date	Montant (en mio. DTS)
FEC		801.42
Ghana	03.04.2015	664.20
Kirghizistan	08.04.2015	66.60
Haïti	18.05.2015	49.14
Guinée-Bissau	10.07.2015	7.04
Sao Tomé-et-Principe	13.07.2015	44.44
Augmentations d'accès à la FEC		245.50
Guinée	11.02.2015	45.14
Sierra Leone	02.03.2015	51.85
Burundi	23.03.2015	10.00
Tchad	27.04.2015	26.64
Burkina Faso	05.06.2015	24.08
Sierra Leone	16.11.2015	46.67
Niger	30.11.2015	41.13
FCC		694.81
Kenya	02.02.2015	135.70
Mozambique	18.12.2015	204.48
Kenya	14.03.2016	354.63

Pays	Date	Montant (en mio. DTS)
FRC		134.85
Libéria	27.02.2015	32.30
République centrafricaine	18.03.2015	5.57
Gambie	13.04.2015	7.78
Vanuatu	15.06.2015	8.50
Népal	10.08.2015	35.65
République centrafricaine	24.09.2015	8.36
Dominique	05.11.2015	6.15
Madagascar	25.11.2015	30.55
Montant total pour l'année 2015		1521.95
Montant total pour l'année 2016		354.63

1.3 Importance du Fonds fiduciaire

Le Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance est un instrument efficace pour aider les pays pauvres à trouver rapidement une solution à des difficultés économiques ou financières majeures. Par ailleurs, les programmes du FMI accompagnant les prêts concessionnels vont bien au-delà d'un simple soutien financier. Ils contribuent au renforcement du cadre macro-économique des pays bénéficiaires, ainsi qu'à leur intégration plus poussée dans l'économie mondiale. En raison des vulnérabilités des pays à faible revenu et des dépenses urgentes auxquelles ils sont confrontés, les programmes de prêts à taux préférentiel du FMI restent indiqués.

Les programmes du FMI permettent d'encourager les adaptations structurelles et posent les jalons d'une croissance économique durable. Comme conseiller des pays membres, le FMI contribue de manière significative au renforcement des institutions locales en charge de la politique économique. Il combine souvent l'octroi de prêts à de l'assistance technique. Les pays membres développent ainsi leur expertise, et les prêts accordés gagnent en efficacité. Pour retrouver la confiance des bailleurs de fonds officiels ou privés, les pays doivent bien souvent d'abord s'entendre avec le FMI sur les réformes à mener et se voir promettre par lui une première aide financière.

Des contrôles réguliers de la politique d'octroi de crédits veillent en outre à ce que les besoins des pays à faible revenu soient dûment pris en compte. La limite supérieure d'endettement figurant dans les programmes a par exemple été adaptée en juin 2015, à la demande des pays en développement. Les pays pauvres bénéficient ainsi d'une plus grande flexibilité pour recourir à l'emprunt public. Les nouveaux plafonds prévus dans les programmes visent à favoriser les projets d'investissement ou d'attrayants financements externes, non concessionnels parfois, qui contribuent sur place à une croissance durable et orientée sur le long terme. En même temps, la

réforme promet un niveau d'endettement soutenable. En somme, les États restent incités à contracter des dettes à des conditions avantageuses.

Comme l'ont montré des études d'impact spécifiques, les programmes du fonds fiduciaire RPC contribuent à un développement économique stable. Ils ont une influence positive sur les dépenses sociales, sur les indicateurs sociaux et sur le recul de la pauvreté. Une intervention à long terme du FMI est généralement prévue, afin de remédier aux problèmes de balance des paiements plus profonds, ainsi que pour renouer avec la croissance et le développement. Cet accent sur le long terme est un acquis des analyses antérieures, qui ont montré qu'un engagement durable du FMI dans les pays pauvres contribuait fortement à améliorer la performance économique et à réduire la pauvreté.

2 Octroi d'une garantie à la BNS

2.1 Proposition du Conseil fédéral

Sur la base de l'art. 6, al. 2, LAMO, le Conseil fédéral a demandé le 13 avril 2016 à la BNS d'accorder un prêt de 500 millions de DTS au FMI en tant que trustee du fonds fiduciaire RPC. La BNS a accepté cette demande. Le FMI rémunérerait ce prêt aux conditions du marché. Selon l'art. 6, al. 3, LAMO, la Confédération doit apporter la garantie que la BNS sera remboursée et rémunérée dans les délais. Par le présent message, le Conseil fédéral propose d'accorder cette garantie.

2.2 Détails du projet

Un projet d'accord entre le FMI et la BNS figure à l'annexe 1. Il y est prévu que les engagements pourront être effectués jusqu'au 31 décembre 2020. Le FMI pourra ainsi utiliser les différentes tranches du prêt jusqu'au 31 décembre 2024, et il a jusqu'au 31 décembre 2034 pour le rembourser. L'arrêté fédéral précise que la période d'engagement et la période de tirage peuvent être prolongées de quatre ans au maximum.

Le Conseil fédéral demande une garantie de la Confédération à hauteur de 800 millions de francs pour ce prêt. Calculé sur la base d'un taux de change de 1 DTS = 1,37 franc (état: le 17 mai 2016), ce montant comprend une réserve supplémentaire de 113 millions de francs destinée à couvrir les fluctuations du taux de change. Le montant de la réserve de change a été fixé sur la base de l'historique des taux de change entre le droit de tirage spécial et le franc. On peut considérer que les fluctuations à venir n'excéderont pas le niveau de 1 DTS = 1,8 franc (env. 30 % au-dessus du niveau actuel).

Selon l'art. 8, al. 2, LAMO, un crédit d'engagement doit être requis pour toute participation au sens de l'art. 3 LAMO. Après avoir obtenu le crédit correspondant, la Confédération pourra confirmer à la BNS l'octroi de la garantie du prêt conformément à l'art. 6, al. 3, LAMO.

2.3 Développement

Dotée d'une économie ouverte, d'une importante place financière et de sa propre monnaie, la Suisse a intérêt à ce que le système monétaire et financier mondial soit aussi intégré et développé que possible. L'activité de prêt du fonds fiduciaire RPC contribue à renforcer les bases macro-économiques et institutionnelles des pays pauvres. À plus long terme, cette résilience économique, financière et budgétaire est propice à la croissance et au développement, et rend le système international plus robuste.

Le Conseil fédéral considère que l'octroi de prêts concessionnels par le FMI est un instrument efficace pour faciliter l'adaptation économique des pays à faible revenu. Outre les prêts, ces pays bénéficient de précieux conseils et de l'accompagnement professionnel du FMI. Par conséquent, les prêts accordés débouchent dans la plupart des pays sur une stabilisation, sinon sur l'amélioration d'indicateurs économiques comme la croissance ou l'inflation – avec des perspectives de croissance et de développement plus favorables.

En accordant une nouvelle contribution au compte de prêt du fonds fiduciaire RPC, la Suisse poursuivrait sa tradition de soutien des prêts concessionnels du FMI. Elle a régulièrement participé jusqu'ici au financement des programmes de prêt de cette institution en faveur des pays pauvres, par l'intermédiaire de prêts de la BNS garantis par la Confédération. Le premier prêt, approuvé en 1995, s'élevait à 151,7 millions de DTS. Il était garanti par un crédit d'engagement de la Confédération de 335 millions de francs (arrêté fédéral du 2 février 1995). En 2001, la Suisse a mis à la disposition du FMI un prêt portant sur 250 millions de DTS; la garantie correspondante de la Confédération représentait 550 millions de francs (arrêté fédéral du 13 juin 2001). Enfin, un prêt de 500 millions de DTS, garanti par la Confédération à hauteur de 950 millions de francs, a été accordé en 2011 au fonds fiduciaire RPC.

L'octroi de tels montants conforte la place de la Suisse dans le système financier mondial et lui permet de défendre sa position sur les questions de politique économique et financière avec crédibilité et efficacité au sein des organismes internationaux. Alors que le poids économique et l'influence politique des pays en développement ou émergents se sont accrus, il est primordial que la Suisse conserve sa position dans les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale. Elle continue par ailleurs d'œuvrer pour que les contributions volontaires des États membres aux prêts concessionnels du FMI soient clairement reflétées dans la représentation des pays contributeurs au sein de cette institution.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Le prêt de la BNS sera rémunéré aux conditions du marché. La Confédération ne fait qu'en garantir le remboursement dans les délais, intérêts compris. Le prêt n'implique donc aucun engagement financier direct pour la Confédération, si le FMI se conforme à l'accord de prêt conclu avec la BNS. Jusqu'à présent, le FMI a toujours rempli ses obligations envers les créanciers du fonds fiduciaire RPC. Les éventuelles créances impayées seront couvertes par une réserve au sein de ce dernier. La couverture s'élève actuellement à 59 % des prêts à recouvrer. Ce facteur réduit significativement le risque d'un défaut de paiement du FMI vis-à-vis de la BNS qui est déjà minime, en raison du comportement de paiement irréprochable dont ont fait preuve les pays débiteurs par le passé.

3.1.2 Conséquences sur le personnel

Aucune conséquence sur l'état du personnel n'est attendue.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

L'octroi de la garantie n'a pas d'effet pour les cantons et les communes.

3.3 Conséquences économiques

Comme signalé au ch. 2.3, la Suisse, qui est dotée d'une économie ouverte, d'une importante place financière et de sa propre monnaie, a intérêt à ce que le système monétaire et financier mondial soit aussi intégré et développé que possible. L'activité de prêt du fonds fiduciaire RPC favorise l'intégration des pays pauvres au sein du système économique mondial et contribue à renforcer leur résilience sur le plan macro-économique. Par ailleurs, l'octroi de tels montants conforte la place de la Suisse dans le système financier mondial et lui permet de défendre sa position sur les questions de politique économique et financière avec crédibilité et efficacité au sein des organismes internationaux.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Lien avec le programme de la législature

Comme la demande du FMI n'a été reçue qu'en novembre 2015, le projet n'est mentionné ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁷, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁸.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

La Suisse apporte à travers ce projet sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure l'accès aux marchés internationaux à son économie (objectif 3). En outre, cette contribution renforce la position de la Suisse au sein des organisations internationales. De plus, l'objectif 10 du Conseil fédéral prévoit que la Suisse renforce son action en faveur de la coopération internationale et son rôle d'État hôte d'organisations internationales.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Les contributions suisses au fonds fiduciaire RPC sont assimilées aux participations à des fonds spéciaux visées à l'art. 3 LAMO et reposent sur cette disposition (FF 2003 4314 et 4322). La LAMO se base elle-même sur les art. 54, al. 1, et 99 de la Constitution (Cst.)⁹.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Le projet d'arrêté présenté est un arrêté financier au sens de l'art. 167 Cst. Il ne fixe pas de règles de droit et doit donc être édicté, selon l'art. 163, al. 2, Cst., sous la forme d'un arrêté fédéral simple, non sujet au référendum.

5.3 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., sont soumis au frein aux dépenses les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds

⁷ FF 2016 981

⁸ FF 2016 4999

⁹ RS 101

de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

L'arrêté fédéral proposé prévoit l'approbation d'un crédit d'engagement en vue de l'octroi d'une garantie de 800 millions de francs. Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., ce crédit doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil.

5.4 Conformité à la législation sur les subventions

Les décisions de financement soumises dans le cadre du présent message sont régies par les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions. En vertu de l'art. 5 de la loi sur les subventions, le Conseil fédéral doit contrôler périodiquement les aides financières et les indemnités octroyées par la Confédération. Dans son rapport sur les subventions de 2008¹⁰, le Conseil fédéral a posé le principe selon lequel il examinera de façon systématique les subventions dont le financement est soumis au Parlement dans des messages spéciaux, comme c'est le cas dans le présent message.

5.4.1 Importance de la subvention pour la réalisation des objectifs visés

En octroyant une garantie à la BNS dans le cadre de son prêt au FMI, la Suisse s'engage activement en faveur d'un système monétaire et financier stable. Elle contribue concrètement à augmenter la capacité du FMI d'octroyer des prêts aux pays pauvres, en l'absence de tout engagement financier direct pour la Confédération. Le montant du prêt helvétique envisagé a été déterminé sur la base des besoins de financement probables du FMI pour venir en aide aux pays pauvres.

La garantie permet à la Suisse de réaffirmer sa position de partenaire fiable dans les enceintes financières internationales. Elle confortera la place de la Suisse dans le système financier mondial et lui permettra de défendre sa position sur les questions de stabilité financière avec crédibilité et efficacité au sein des organismes internationaux.

5.4.2 Pilotage matériel et financier de la subvention

La Suisse surveille les activités du FMI liées à l'octroi de prêts aux pays pauvres, au sein du conseil d'administration de cette institution. Elle a ainsi l'occasion de se prononcer régulièrement sur les programmes du FMI. Ce dernier veille de son côté à ce que ses aides financières soient utilisées le plus efficacement possible. Il joue un précieux rôle de conseil et participe à la fixation des étapes des réformes. Comme indiqué au ch. 3.1.1, les éventuelles créances impayées seront couvertes par un compte de réserve du fonds fiduciaire RPC. La garantie de la Confédération ne

¹⁰ FF 2008 5651

s'appliquerait que si en dépit des mécanismes de surveillance et de protection en place, le FMI se voyait confronté à de graves défauts de paiement. Or cela ne s'est jamais produit à ce jour.

5.4.3 Procédure d'octroi des contributions

Dès que les Chambres fédérales auront approuvé le crédit d'engagement, la Confédération confirmera par écrit à la BNS l'octroi de la garantie du prêt, conformément à l'art. 6, al. 3, LAMO.

5.4.4 Nature et temporalité des aides financières

La durée des engagements et des prélèvements est limitée. Elle est précisée dans l'accord conclu entre la BNS et le FMI et peut être prolongée de quatre ans au maximum.

*Projet d'accord***Accord de prêt
entre la Banque nationale suisse
et le Fonds monétaire international en tant que trustee
du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté
et pour la croissance**

La Banque nationale suisse (la «Banque») accepte d'accorder un prêt au Fonds monétaire international (le «Fonds») en tant que trustee (le «trustee») du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (le «fonds fiduciaire RPC») afin de fournir des ressources de prêts au fonds fiduciaire RPC. Ces ressources seront accordées conformément à l'instrument établissant le fonds fiduciaire RPC («l'instrument du fonds fiduciaire RPC») adopté par le Conseil d'administration du fonds par décision n° 8759-(87/176) FASR, tel que modifié, ainsi qu'aux conditions énumérées ci-dessous. Les prêts au sens du présent accord seront accordés au Compte général de prêt du fonds fiduciaire RPC. Le présent accord est basé sur la section III, par. 2, de l'instrument du fonds fiduciaire RPC, qui autorise le directeur général à conclure des accords de prêt avec des créanciers pour les comptes de prêt du fonds fiduciaire RPC.

1. Le montant du prêt équivaudra à 500 millions de DTS au maximum.
2. (a) En vertu du présent accord, le trustee peut effectuer des prélèvements à tout moment entre la date effective de cet accord et le 31 décembre 2024 («période de tirage») afin de couvrir ses promesses de prêt faites jusqu'au 31 décembre 2020 («période d'engagement») dans le cadre du fonds fiduciaire RPC. La période d'engagement et la période de tirage pourront être prolongées selon entente entre la Banque et le trustee, pour autant que la période de tirage n'aille pas au-delà du 31 décembre 2028. Indépendamment de ce qui précède, des prélèvements au sens du présent accord ne pourront être effectués qu'après épuisement du montant total du prêt figurant dans l'accord de prêt en vigueur conclu le 21 avril 2011 entre la Banque nationale suisse et le Fonds monétaire international, en sa qualité de trustee du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Sauf convention contraire entre le trustee et la Banque, le trustee notifiera à la Banque son intention de prélever des fonds au moins cinq jours ouvrables (Zurich) à l'avance et fournira des instructions de paiement au moins deux jours ouvrables du Fonds avant la date-valeur de la transaction par l'intermédiaire du système SWIFT.
- (b) Si un remboursement du principal ou des intérêts n'est pas entièrement versé à la Banque dans les dix jours suivant son échéance, le trustee ne pourra plus exécuter d'autres prélèvements en vertu du présent accord avant de s'être entretenu avec la Banque à ce sujet. Le trustee pourra cependant reprendre les prélèvements selon cet accord après avoir réglé les arriérés à la Banque.

3. (a) Le montant de chaque prélèvement sera libellé en DTS. Sauf convention contraire entre le trustee et la Banque, cette dernière versera ledit montant à la date-valeur mentionnée dans la notification du trustee en transférant la somme équivalente en euros sur le compte indiqué par le trustee.
- (b) Sur demande, le trustee devra établir au nom de la Banque un certificat non négociable attestant de la créance de celle-ci envers le fonds fiduciaire RPC en vertu des prélèvements à recouvrer dans le cadre du présent accord.
4. (a) Chaque prélèvement sera remboursé selon le calendrier d'amortissement du prêt applicable à la facilité du fonds fiduciaire RPC pour laquelle il a été exécuté. Lors de tout prélèvement, le trustee indiquera dans la demande correspondante le calendrier de remboursement spécifique au montant retiré. Le fonds fiduciaire RPC effectuera les remboursements aux dates d'échéance.
- (b) Si la Banque et le trustee y consentent, ce dernier pourra rembourser tout ou partie d'un prélèvement à tout moment avant son échéance. Sauf convention contraire entre le trustee et la Banque, le trustee soumettra une demande de remboursement anticipé au moins cinq jours ouvrables (Zurich) à l'avance.
- (c) Si une date d'échéance n'est pas un jour ouvrable du Fonds, du système Target et des marchés nationaux des autres devises du panier DTS que l'euro, la date de remboursement coïncidera avec le jour ouvrable qui suit du Fonds, du système Target et du marché national des autres devises du panier DTS que l'euro.
5. (a) Un intérêt sur le montant à recouvrer de chaque prélèvement sera calculé à un taux annuel défini par le trustee à la date de ce prélèvement, puis à un intervalle de six mois civils à partir de cette date. Il sera égal au produit:
 - (i) des taux d'intérêt ci-après sur les instruments nationaux dans chaque devise du panier constituant un DTS, tel qu'indiqués au trustee par chaque agence de reporting, deux jours ouvrables LIBOR avant le début de la période d'intérêt à laquelle le calcul s'applique, à condition, si la date n'est pas un jour ouvrable du Fonds, qu'elle corresponde au premier jour ouvrable précédant du Fonds qui soit également un jour ouvrable LIBOR:
 - taux de rendement obligataire des Bons du Trésor américain d'une durée de six mois,
 - taux de rendement obligataire à six mois des emprunts d'État libellés en euros notés au moins AA dans les publications de la Banque centrale européenne,
 - taux de rendement obligataire des Bons du Trésor chinois d'une durée de six mois,
 - taux de rendement obligataire des Bons du Trésor japonais d'une durée de six mois,
 - taux interbancaire à six mois au Royaume-Uni; et
 - (ii) de la pondération en pour-cent de cette devise dans l'évaluation du DTS ce même jour ouvrable, calculée à l'aide des mêmes montants et taux de change que ceux utilisés par le Fonds pour déterminer la valeur d'un DTS en dollars américains ce jour-là. Le taux d'intérêt applicable équi-

vaudra à la somme des produits ainsi calculés, arrondis à deux décimales.

- (b) Le montant des intérêts dus pour chaque prélèvement sera calculé sur la base du jour actuel et versé rapidement après le 30 juin et le 31 décembre de chaque année pour tous les prélèvements à recouvrer en vertu du présent accord.
- 6. (a) Les paiements relatifs au principal et aux intérêts seront exécutés en euros ou dans d'autres moyens de paiement convenus entre le trustee et la Banque.
- (b) Les paiements en euros ou dans les autres monnaies seront effectués sur un compte tenu par la Banque et indiqué par le trustee et la Banque. Les paiements en DTS seront exécutés en créditant le compte de dépôt de la Suisse auprès du Département des droits de tirage spéciaux.
- 7. (a) La Banque a le droit de transférer à tout moment tout ou partie de ses créances à un membre du Fonds, à la banque centrale ou à tout autre organisme financier désigné par un membre aux fins de l'art. V, section 1, des statuts du Fonds ou à toute entité officielle agréée comme détenteur de DTS selon l'art. XVII, section 3, de ces statuts.
- (b) Le bénéficiaire acquerra tous les droits de la Banque en vertu du présent accord concernant le remboursement et les intérêts de la créance transférée.
- 8. À la demande de la Banque, les demandes de paiement lui étant adressées pourront être suspendues provisoirement à tout moment avant le 30 juin 2024, sous réserve des dispositions de la section III, par. 4, let. c et d, de l'instrument du fonds fiduciaire RPC.
- 9. Sauf convention contraire entre le trustee et la Banque, tout transfert, change ou paiement en devises relatif au principal et aux intérêts doit être exécuté au taux de change entre les devises concernées et un DTS, tel que défini par le Fonds en vertu de l'art. XIX, section 7, let. a, de ses statuts ainsi que de ses règles et dispositions correspondantes. Pour ce faire, on utilisera le taux de change en vigueur deux jours ouvrables du Fonds avant la date-valeur du transfert, change ou paiement.
- 10. Si le Fonds change le panier des devises ou leurs parts respectives au panier constituant un DTS, tout transfert, change ou paiement relatif au principal et aux intérêts exécuté deux jours ouvrables du Fonds ou plus après la date effective du changement reposera sur le nouveau panier. Si le panier de devises constituant un DTS change, les calculs et instruments portant sur les taux d'intérêt en vertu du par. 5, let. a à i, seront modifiés conformément à la présente clause afin (i) d'intégrer le taux d'intérêt d'un instrument national à six mois largement utilisé pour toute nouvelle devise du panier DTS, tel que défini par le trustee en concertation avec la Banque, et (ii) de supprimer la référence à l'instrument national correspondant pour toute devise retirée du panier DTS. Cette modification prendra effet à la date du changement effectif du panier des devises ou de leurs parts respectives au panier constituant un DTS.

11. Toute question découlant du présent accord doit être réglée d'un commun accord entre la Banque et le trustee.
12. (a) Le présent accord est établi en deux exemplaires, considérés chacun comme un original, tous deux constituant ensemble un seul et même instrument.
(b) Le présent accord prend effet à la dernière date indiquée ci-dessous.

En foi de quoi, la Banque nationale suisse et le trustee ont exécuté cet accord.

Pour la
Banque nationale suisse:

Thomas Jordan
Président de la Direction générale

Fritz Zurbrugg
Vice-président de la Direction générale

Pour le
Fonds monétaire international
en tant que trustee:

Christine Lagarde
Directrice générale

Annexe 2

Liste des pays pouvant recevoir des prêts du fonds fiduciaire RPC, par région (état: mai 2016)

Afrique	Sao Tomé-et-Principe	Amérique latine
Bénin	Sénégal	Dominique
Burkina Faso	Sierra Leone	Grenade
Burundi	Soudan du Sud	Guyana
Cameroun	Tanzanie	Haïti
Cap-Vert	Tchad	Honduras
Comores	Togo	Nicaragua
Congo, Rép. démocratique du	Zambie	Sainte-Lucie
Congo, République du		Saint-Vincent-et-les-Grenadines
Côte d'Ivoire	Asie-Pacifique	
Érythrée	Bangladesh	Moyen Orient
Éthiopie	Bhoutan	Afghanistan
Gambie	Cambodge	Djibouti
Ghana	Îles Marshall	Kirghizistan
Guinée	Îles Salomon	Mauritanie
Guinée-Bissau	Kiribati	Ouzbékistan
Kenya	Laos	Somalie
Lesotho	Maldives	Soudan
Libéria	Micronésie	Tadjikistan
Madagascar	Myanmar	Yémen
Malawi	Népal	
Mali	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Europe
Mozambique	Samoa	Moldavie
Niger	Timor-Leste	
Ouganda	Tonga	
République centrafricaine	Tuvalu	
Rwanda	Vanuatu	

