



16.067

Message concernant la révision de la loi sur l'aide monétaire et la prorogation de l'arrêté sur l'aide monétaire

du 30 septembre 2016

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

Par le présent message, nous vous soumettons les projets de révision de la loi sur l'aide monétaire et de prorogation de l'arrêté sur l'aide monétaire, en vous proposant de les adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, 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 projet, le Conseil fédéral propose de réviser la loi sur l'aide monétaire du 19 mars 2004 (LAMO). Cette révision s'impose en raison de la nouvelle pratique d'octroi des crédits au niveau multilatéral à la suite de la crise financière mondiale et de la situation en matière de dette souveraine dans la zone euro. Elle a pour but de garantir que la Suisse puisse poursuivre, en tant que partenaire fiable, son engagement en faveur de la stabilisation du système monétaire et financier international. Le Conseil fédéral propose en outre la prorogation de cinq ans supplémentaires de l'arrêté du 11 mars 2013 sur l'aide monétaire.

Contexte

Les crises de ces dernières années ont modifié considérablement l'architecture financière internationale. Ces changements touchent également l'aide monétaire fournie, en particulier, par l'intermédiaire du Fonds monétaire international (FMI). Afin de pouvoir assurer sa réactivité et son efficacité dans un environnement en constante mutation, le FMI a modifié ses instruments et sa politique d'octroi des crédits tant pour les situations de crises systémiques que pour les pays pauvres. L'aide monétaire de la Suisse étant en principe étroitement liée aux instruments du FMI, la révision de la LAMO doit également permettre à notre pays de conserver sa fiabilité, sa capacité de réaction et sa souplesse dans ces domaines.

Dotée d'une économie ouverte, d'une importante place financière et de sa propre monnaie, la Suisse est tributaire de la stabilité du système financier et monétaire international. Pour la Suisse, qui abrite une place économique et financière tournée vers l'extérieur, des conditions monétaires et financières internationales ordonnées sont très importantes. La Suisse participe depuis longtemps à des mesures d'aide internationales. Ces dernières années, elle a été de plus en plus sollicitée dans le domaine de l'aide monétaire.

Contenu du projet

Le présent projet vise trois adaptations principales:

Premièrement, la durée maximale de l'aide monétaire en cas de crises systémiques au sens de l'art. 2 LAMO doit être prolongée. Dans le cadre de la crise financière mondiale, un nombre accru de nouveaux programmes assortis de délais de remboursement plus longs ont été convenus. Par conséquent, le FMI a demandé à ses États membres de prolonger la durée de remboursement des fonds supplémentaires engagés en cas de crise. En modifiant la durée maximale de ses prêts et garanties selon l'art. 2 LAMO, la Suisse s'assure que sa politique en matière d'aide monétaire concorde, comme c'était le cas dans le passé, avec la pratique d'octroi des crédits du FMI.

Deuxièmement, la disposition de l'art. 3 LAMO relative au financement de l'aide monétaire aux États à faible revenu doit être formulée de manière plus générale. Un renvoi à la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) doit remplacer

la teneur actuelle. En vertu du droit en vigueur, un crédit d'engagement est nécessaire dans tous les cas. Les expériences des dernières années ont toutefois montré qu'à plusieurs reprises, des contributions ont été versées durant l'année même de la décision. On prévoit dès lors qu'un crédit d'engagement ne sera nécessaire que si des engagements sont souscrits au-delà de l'année budgétaire en cours. Pour les engagements souscrits et honorés la même année, on proposera au Parlement les moyens nécessaires au sens de l'art. 21 LFC dans le cadre des messages relatifs au budget ou aux suppléments.

Troisièmement, une participation de la Banque nationale suisse (BNS) dans le cadre de l'aide monétaire en faveur d'États déterminés, aux termes de l'art. 4 LAMO, doit être explicitement prévue. Dans de tels cas, le Conseil fédéral doit pouvoir demander à la BNS d'octroyer un prêt ou une garantie sans que l'indépendance de la BNS au sens de la loi sur la Banque nationale ne soit remise en cause.

Enfin, on propose une prorogation de l'arrêté fédéral du 11 mars 2013 sur l'aide monétaire internationale (arrêté sur l'aide monétaire; AAM). Le crédit-cadre de 10 milliards de francs peut être renouvelé par un arrêté fédéral simple. La prorogation de cinq ans supplémentaires doit garantir qu'en cas de besoin, la Suisse puisse prendre rapidement des mesures d'aide monétaire.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Par le présent projet, le Conseil fédéral propose une révision de la loi fédérale du 19 mars 2004 sur l'aide monétaire internationale (loi sur l'aide monétaire; LAMO)¹. Cette révision permettra de tenir compte des évolutions qui ont marqué l'économie mondiale et le système financier international depuis l'entrée en vigueur de la LAMO.

Forte d'une économie étroitement liée au système financier et monétaire international, la Suisse participe depuis des décennies aux mesures d'aide monétaire contribuant à la stabilité de ce système. En réponse à la crise financière mondiale et à la crise de la dette souveraine dans la zone euro, de telles aides ont été parfois sollicitées pour des montants exceptionnellement élevés ces dernières années.

La révision de la LAMO vise à garantir que cet élément central de l'éventail suisse d'instruments de politique monétaire réponde, à l'avenir également, aux exigences posées par le contexte international en cas de crises exceptionnelles.

1.1.1 Aperçu de la coopération monétaire

La Suisse participe depuis longtemps à des actions d'aide monétaire internationales. Lors des années d'après-guerre, elle a contribué régulièrement à des mesures d'aide monétaire bilatérales ou multilatérales, par des montants quelquefois considérables. Par exemple, elle a participé en 1961 par 1565 millions de francs au soutien multilatéral coordonné à la livre sterling, montant qui, corrigé de l'inflation intervenue entretemps, représenterait aujourd'hui quelque 5,5 milliards de francs. Elle s'est engagée dans le cadre du FMI avant même qu'elle n'y adhère en 1992, notamment en rejoignant en 1964 les Accords généraux d'emprunt (AGE). En outre, la Suisse contribue depuis 1988 aux facilités du FMI en faveur des pays pauvres.

Lorsque l'on parle de coopération monétaire, il convient généralement de faire la distinction entre la quote-part en tant que contribution aux ressources régulières du FMI, les Accords généraux d'emprunt et les Nouveaux accords d'emprunt (NAE) en tant que sources de financement additionnelles du FMI, l'aide monétaire conformément à la LAMO et enfin les mesures de coopération monétaire internationale aux termes de l'art. 10 de la loi du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale (LBN)².

La Suisse fournit sa quote-part au FMI sur la base de la loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods³. En adhérant au FMI, la Suisse a obtenu en 1992 les droits de vote liés au versement de

¹ RS 941.13

² RS 951.11

³ RS 979.1

la quote-part à cette institution, lui permettant ainsi d'augmenter son influence dans les affaires financières et monétaires internationales et de contribuer aux activités du FMI. Les versements liés à la quote-part de la Suisse sont opérés par la BNS sans garantie de la Confédération. Le prorata de quote-part effectivement utilisé par le FMI porte intérêts aux taux du marché.

Initialement, la participation aux AGE a été approuvée par l'arrêté fédéral du 4 octobre 1963 concernant la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales⁴. Les AGE complètent les ressources régulières et limitées du FMI. Les pays du G10 ont ainsi mis à disposition des crédits d'un montant maximal de 17 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS) (environ 23,5 milliards de francs suisses)⁵ pour les situations de crise exceptionnelles. L'arrêté sur l'aide monétaire de 1963 avait alors été conçu comme base légale pour la participation suisse aux AGE du FMI et prévoyait un accord d'association avec le FMI. Le montant engagé à titre d'aide monétaire s'élevait à 865 millions de francs, ce qui correspond à une valeur actuelle ajustée selon l'inflation 3,3 milliards de francs. Depuis 1984, la Suisse est membre à part entière des AGE, sa qualité de membre ne se basant toutefois plus sur l'arrêté sur l'aide monétaire, mais sur l'arrêté fédéral du 14 décembre 1983⁶ concernant l'adhésion de la Suisse aux accords généraux d'emprunt du FMI.

La Suisse participe depuis 1998 aux NAE sur la base de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1997 portant approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du FMI⁷. En tant que convention parallèle aux AGE, les NAE prévoient de nouvelles ressources destinées à la résolution de crises, les États alors membres du G10 ainsi que quatorze autres pays et institutions participants s'étant engagés à mettre à disposition des ressources à hauteur de 34 milliards de DTS (environ 46,9 milliards de francs). En réponse à la crise financière, le montant des NAE a été augmenté à 367 milliards de DTS (environ 540 milliards de dollars américains), et le cercle des pays et institutions participants a été élargi à 36 membres. Il ne peut être fait appel aux AGE/NAE que si les moyens réguliers du FMI ne suffisent pas. La BNS a qualité d'institution participante aux AGE et NAE, et les crédits qu'elle met à disposition ne sont pas garantis par la Confédération. Les AGE doivent être renouvelés tous les cinq ans par le Conseil d'administration. Le 8 mai 2012, le Conseil fédéral a approuvé leur prorogation à compter du 16 novembre 2012 pour une nouvelle période de cinq ans.

L'aide monétaire au sens de la LAMO a été octroyée entre 1963 et 2004 également sur la base de l'arrêté du 4 octobre 1963 sur l'aide monétaire. Ce dernier a été prorogé à plusieurs reprises et modifié une fois, notamment afin de prendre en compte les besoins changeants dans le domaine. L'arrêté sur l'aide monétaire a servi de base à l'aide bilatérale, coordonnée sur le plan international, à l'ajustement de la balance des paiements. En outre, il a permis à la Suisse de participer, dans les années 70, au mécanisme pétrolier du FMI. Puis, avec l'apparition de la crise de la dette dans les années 80, les crédits de transition de la Banque des règlements internationaux (BRI) sont allés en priorité, aux pays en développement lourdement endettés. Au début des

4 FF 1963 II 796

5 1 DTS correspondait à 1,38 CHF au 30.10.2015.

6 RS 941.15

7 RS 941.16

années 90, l'arrêté fédéral servit d'abord de base légale à la participation suisse aux aides à la balance des paiements et à la transition accordées par les États membres de l'OCDE aux pays d'Europe centrale et orientale. Lors de la crise mexicaine de 1994, puis des crises dans certains pays émergents à la fin des années 90, l'arrêté fédéral servit à nouveau de fondement à la participation suisse à des mesures d'aide coordonnées au niveau international. C'est ainsi que la Suisse a participé à des mesures d'aide en faveur de la Corée du Sud (431 millions de francs en 1997) et du Brésil (345 millions de francs en décembre 1998). L'arrêté sur l'aide monétaire a également été mis en application lors de l'octroi du crédit de balance des paiements à la Bulgarie. En décembre 2000, un crédit de transition de 110 millions de francs a été accordé à l'ancienne République fédérale de Yougoslavie en vertu de l'arrêté sur l'aide monétaire. En outre, la Suisse a octroyé en mars 2001 un crédit de transition pour une période de deux semaines au Tadjikistan, à hauteur d'environ 105 millions de francs. Enfin, l'ancienne République fédérale de Yougoslavie a bénéficié en octobre 2001 d'un nouveau crédit de transition de la Suisse d'un montant de 350 millions de francs, qui a permis l'octroi d'aides financières de l'UE.

La BNS peut participer à des actions dans le cadre de la coopération monétaire sans intervention de la Confédération. Conformément à l'art. 10 LBN, elle peut entrer en relation avec des banques centrales étrangères et avec des organisations internationales et effectuer avec elles tous les types d'opérations bancaires, y compris les opérations de prêt et d'emprunt en francs suisses, en monnaies étrangères et en moyens de paiement internationaux. Parmi ces mesures mises en œuvre par la BNS dans le cadre de la coopération monétaire internationale, on trouve notamment les swaps de devises. Ainsi, un accord d'échange de devises existe depuis 2007 avec la banque centrale américaine garantissant l'approvisionnement du marché interbancaire suisse en liquidités en dollars des États-Unis. Cet accord de swap, qui était initialement limité dans le temps, a été par la suite prolongé avant d'être finalement converti en octobre 2013 en un accord permanent. Même si l'accord de swap conclu avec les États-Unis a été sollicité pour la dernière fois en janvier 2012, il a joué un rôle important dans le cadre de la crise financière en garantissant la couverture des besoins en dollars américains des instituts financiers en Suisse. La BNS possède actuellement des accords d'échange de devises également avec les banques centrales de la Belgique, de la Pologne et de la Chine.

1.1.2 Loi sur l'aide monétaire du 19 mars 2004

Depuis 2004, la LAMO offre une base légale globale pour les actions d'aide monétaire de la Suisse. L'aide monétaire permet à la Suisse d'agir en faveur de la stabilité du système monétaire et financier international au-delà de ses engagements ordinaires en tant qu'État membre du Fonds monétaire international (FMI). La LAMO a créé en outre une base légale spécifique en vue de la participation de la Suisse à un fonds spécial du FMI en faveur des États à faible revenu. Cette loi prévoit dans son état actuel trois catégories principales d'actions d'aide monétaire:

a. Aide monétaire en cas de perturbation du système monétaire international (art. 2 LAMO)

En plus de ses contributions dans le cadre des quotes-parts et des AGE et NAE, la Suisse peut participer à des actions d'aide multilatérales visant à prévenir ou à corriger des perturbations graves du système monétaire international. Ainsi, lors de crises financières qui représentent une menace pour le système, la Suisse peut octroyer, dans le cadre d'une action coordonnée sur le plan international, une aide financière dont la durée maximale est actuellement de sept ans.

b. Participations spéciales dans le cadre du FMI (art. 3 LAMO)

Dans le cadre des contributions de la Suisse en faveur des pays à faible revenu, la LAMO prévoit la possibilité de participer à des fonds spéciaux et à d'autres instruments du FMI. À l'heure actuelle, le FMI octroie de l'aide monétaire par l'intermédiaire de deux fonds fiduciaires: le fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds fiduciaire RPC) permet au FMI de mettre des prêts concessionnels à la disposition des pays pauvres; le fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes (fonds fiduciaire ARC) prévoit quant à lui un allègement des remboursements en suspens dus au FMI, pour les pays confrontés à des catastrophes ou des épidémies. Les contributions en faveur des pays pauvres amenées dans le cadre de la LAMO sont essentiellement de deux types, à savoir les prêts et les contributions à fonds perdus:

- la Suisse octroie des prêts à long terme pour le financement du capital du fonds fiduciaire RPC du FMI. Ces prêts visent à garantir une capacité suffisante d'octroi de crédits du FMI en faveur des pays pauvres. Aux termes de l'art. 6 LAMO, le Conseil fédéral peut demander à la BNS de procéder à l'octroi de prêts (al. 2), et la Confédération garantit à la BNS l'exécution dans les délais convenus des accords que celle-ci a conclus (al. 3);
- la Suisse fournit des contributions à fonds perdus, en particulier pour subventionner les intérêts des prêts octroyés par le FMI aux pays les plus pauvres. Il s'est agi jusqu'à présent de contributions au compte d'intérêts du fonds fiduciaire RPC et en faveur de l'allègement de la dette des pays les plus pauvres. Ces contributions sont versées par la Confédération.

c. Aide monétaire en faveur d'États déterminés (art. 4 LAMO)

L'art. 4 LAMO prévoit deux cas justifiant l'octroi d'une aide monétaire en faveur d'États déterminés: d'une part, la Confédération peut accorder à un État une aide monétaire à court ou à moyen terme, si ce dernier collabore de manière particulièrement étroite avec la Suisse. Il s'agit en particulier des États appartenant au groupe de vote de la Suisse au sein du FMI. D'autre part, la Confédération peut accorder une aide monétaire à un État dans le cadre d'actions de soutien à moyen ou à long terme faisant l'objet d'une coordination internationale. L'article précise en outre que ces prestations devraient être accordées en premier lieu à des États à revenu faible ou moyen, qui doivent procéder à des ajustements structurels ou à un renforcement de leurs positions extérieures.

d. Financement (art. 8 LAMO)

Conformément à l'art. 8, al. 1, LAMO, un crédit-cadre sert à financer les prêts, engagements de garantie et contributions à fonds perdus octroyés dans le cadre de la coopération monétaire bilatérale ou multilatérale selon les art. 2 et 4 LAMO (let. a et c). L'arrêté fédéral du 18 mars 2004 sur l'aide monétaire internationale (AAM)⁸ a autorisé un crédit-cadre de 2,5 milliards de francs destiné à ce financement, qui a été prorogé de cinq ans en 2009⁹. L'AAM du 11 mars 2013¹⁰ a augmenté le crédit-cadre à 10 milliards de francs. De plus, avec l'arrêté sur l'aide spéciale au FMI¹¹, un crédit-cadre limité dans le temps de 12,5 milliards de francs a été approuvé pour l'augmentation des moyens financiers du FMI jusqu'à l'entrée en vigueur des NAE élargis. Les crédits-cadres octroyés jusque-là garantissaient un engagement fiable et rapide de la Suisse en cas de crise; ils couvraient en règle générale des engagements de garantie de la Confédération pour l'octroi de crédits par la BNS. En revanche, pour les participations en faveur d'États à faible revenu (let. b), un crédit d'engagement doit cependant être requis conformément à l'art. 8, al. 2, LAMO.

1.1.3 Évolution entre 2004 et 2015

Dès l'automne 2007, les turbulences survenues dans les secteurs de l'immobilier et des finances aux États-Unis ont gravement perturbé les marchés financiers internationaux et ont provoqué un recul sans précédent de la croissance globale et du commerce mondial. En outre, la crise financière mondiale a déclenché la crise de la dette souveraine en Europe, crise durant laquelle même des pays industrialisés ont demandé pour la première fois depuis des décennies d'accéder aux moyens du FMI. Ce dernier a vu son besoin en ressources fortement augmenter. Les moyens prévus en faveur des États membres les plus pauvres ont aussi augmenté pour protéger ces pays de l'impact de la crise.

a. Crise financière et crise de la zone euro

L'adoption de la LAMO a été d'abord suivie par une période durant laquelle les besoins financiers étaient relativement bas. Mais la situation a radicalement changé dès l'éclatement de la crise financière et économique mondiale. De septembre 2008 à avril 2009, le FMI a accordé ou promis à ses membres qui souffraient de problèmes de balance des paiements des crédits totalisant approximativement 150 milliards de dollars américains. Ainsi, les moyens ordinaires restant à disposition du FMI atteignaient à peine 50 milliards de dollars américains.

⁸ Arrêté fédéral du 18 mars 2004 sur l'aide monétaire internationale, FF **2004** 4673.

⁹ Prorogation de l'arrêté fédéral du 27 mai 2009 sur l'aide monétaire internationale, FF **2009** 4311.

¹⁰ Arrêté fédéral du 11 mars 2013 concernant l'octroi d'un crédit-cadre pour la poursuite de l'aide monétaire internationale, FF **2013** 2585.

¹¹ Arrêté fédéral du 1^{er} mars 2011 relatif à 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 **2011** 2741.

Pour répondre aux besoins potentiels de nombreux États membres du FMI, le Comité monétaire et financier international (CMFI), qui est l'instance ministérielle de l'institution, a arrêté, lors de sa réunion de printemps en avril 2009, plusieurs mesures visant à augmenter la capacité d'octroi de crédits du FMI. La révision prévue des quotes-parts a été anticipée, avec pour objectif de doubler le total des quotes-parts qui passeraient à 476,8 milliards de DTS. D'autre part, les NAE ont été augmentés, passant de 34 milliards de DTS à 367,5 milliards de DTS (environ 540 milliards de dollars américains), montant porté à quelque 370 milliards de DTS en novembre 2001 suite à l'adhésion de la Pologne aux NAE. Pour couvrir de possibles besoins immédiats de crédits, le FMI a souscrit des lignes de crédit bilatérales pour 250 milliards de dollars américains, qui ont servi de transition jusqu'à l'entrée en vigueur des NAE modifiés et élargis.

La Suisse avait elle aussi promis au FMI une ligne de crédit bilatérale de la BNS garantie par la Confédération d'un montant maximal de 10 milliards de dollars américains. L'arrêté sur l'aide spéciale au FMI¹² approuvant dans ce contexte un crédit-cadre de 12,5 milliards de francs a été présenté aux Chambres fédérales, conformément à l'art. 2, al. 1, LAMO. Suite à un débat d'entrée en matière prolongé au sein du Conseil national, le projet a toutefois été adopté par les deux Chambres le 1^{er} mars 2011, en même temps que l'arrêté fédéral portant approbation de l'adhésion de la Suisse aux NAE¹³ modifiés. Par conséquent, la ligne de crédit bilatérale n'a pas été activée.

Encadré 1: Coopération monétaire au sein du FMI

La coopération monétaire internationale s'appuie dans une large mesure sur les facilités et les ressources du FMI, qui a pour mandat de surveiller et de garantir la stabilité du système économique et monétaire international.

Le compte des ressources générales du FMI est financé en premier lieu par les quotes-parts de ses États membres. La mise en vigueur à fin janvier 2016 de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI de 2010 a doublé le montant total des quotes-parts en le portant à 476,8 milliards de DTS (environ 658 milliards de francs). La quote-part de la Suisse est passée de 3,5 milliards de DTS à 5,8 milliards de DTS (environ 8 milliards de francs).

En cas de crise aigüe, le FMI peut recourir aux Nouveaux accords d'emprunts (NAE), avec le consentement d'une majorité de 85 % des 36 membres faisant partie de cet ensemble d'accords. Lorsque la crise financière et économique s'est aggravée, les NAE ont été révisés et augmentés en 2010. Le doublement du total des quotes-parts prévu par les réformes de 2010 a été compensé par une réduction correspondante des fonds mis à disposition par l'intermédiaire des NAE, qui s'élèvent actuellement à 182 milliards de DTS (environ 251 milliards de francs). De même, pour améliorer l'efficacité des NAE étendus en tant qu'outil de prévention et de gestion des crises, l'activation prêt par prêt des NAE initiaux a été remplacée par l'établissement de périodes d'activation générales de six mois au maximum, votées par les pays membres des NAE. Les NAE sont actuellement

¹² FF 2011 2741

¹³ RS 941.16

désactivés. La Suisse participe aux NAE par un montant maximal d'environ 5,5 milliards de DTS (environ 7,6 milliards de francs).

En 2012, en raison des graves incertitudes sur la stabilité du système financier, on a décidé d'augmenter les ressources du FMI au moyen de lignes de crédit bilatérales, à titre extraordinaire et pour une durée limitée. Cette troisième ligne de défense dispose de 280 milliards de DTS (environ 386 milliards de francs). Les lignes de crédit bilatérales expireront progressivement dès la fin de 2016. Jusqu'à maintenant, il n'a pas été nécessaire de les activer. Le FMI a renoncé à conclure un accord bilatéral de prêt avec la Suisse.

Les ressources mises à disposition par le FMI pour faire face à des problèmes de balance de paiements peuvent être assorties d'aides monétaires bilatérales d'autres États membres. Ceci a été le cas, par exemple, des programmes du FMI en faveur de la Russie (1996), de la Corée du Sud (1997), du Brésil (1998), de l'Islande (2008), de la Grèce (2010) ou de l'Irlande (2010).

Enfin, le FMI dispose d'un fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds fiduciaire RPC) qui sert au financement de prêts concessionnels aux États membres à faibles revenus. Suite à la révision des instruments destinés à ces pays en 2009, la capacité de prêt de ce fonds fiduciaire a été portée à 11,3 milliards de DTS (environ 15,6 milliards de francs). La Suisse participe au fonds fiduciaire RPC par quelque 650 millions de DTS (environ 897 millions de francs).

L'atténuation de la crise économique et financière de 2008 et 2009 n'a pas amené le redressement durable escompté de la conjoncture mondiale. Au contraire, durant le second semestre de l'année 2011, la crise de la dette souveraine s'est aggravée dans la zone euro au point de faire craindre une contagion au niveau mondial et de compromettre sérieusement la stabilité du système monétaire et financier international. Afin d'enrayer efficacement la crise, le CMFI a décidé en avril 2012 d'augmenter les ressources du FMI par l'intermédiaire de nouvelles lignes de crédit bilatérales de plus de 430 milliards de dollars américains (288 milliards de DTS), à titre extraordinaire et pour une durée limitée. Le FMI ne recourra à ces moyens supplémentaires que si ses ressources régulières et celles des NAE ne suffisent pas à l'octroi des crédits. Les pays de la zone euro ont ainsi mis à disposition près de 200 milliards de dollars américains.

La Suisse a promis un crédit bilatéral à hauteur de 10 milliards de dollars américains. Le 11 mars 2013, les Chambres fédérales ont approuvé, sur la base de l'art. 2, al. 1, LAMO, un crédit-cadre de 10 milliards de francs pour une ligne de crédit garantie par la Confédération¹⁴. Toutefois, cette ligne de crédit bilatérale n'a pu être conclue avec le FMI, étant donné que la durée maximale de remboursement prévue par la LAMO, qui est de sept ans, n'a pu être conciliée avec celle prévue par le FMI, qui est de dix ans. Des consultations sont en cours pour un renouvellement éventuel

¹⁴ Arrêté fédéral du 11 mars 2013 concernant l'octroi d'un crédit-cadre pour la poursuite de l'aide monétaire internationale, FF 2013 2585.

des lignes de crédit bilatérales en faveur du FMI. Dans ce contexte, la Suisse pourrait être invitée à fournir une nouvelle contribution.

Le crédit-cadre approuvé par l'AAM en 2013 sera sollicité lorsque la Suisse accordera une ligne de crédit bilatérale à l'Ukraine. Le Conseil fédéral a chargé la BNS d'octroyer un prêt à hauteur de 200 millions de dollars à l'Ukraine. La Confédération garantit à la BNS que ce prêt sera remboursé et rémunéré dans les délais. Coordonnée et bénéficiant d'un large soutien, l'action d'aide dans laquelle s'inscrit le prêt de la Suisse est menée par la communauté internationale afin de stabiliser la situation financière de l'Ukraine. Le prêt est lié à l'application du programme du FMI et ne peut être utilisé pour financer le budget militaire.

b. Contributions en faveur des pays pauvres

Même si la crise financière mondiale a d'abord frappé les pays développés, certains pays émergents et pays pauvres ont rapidement affiché une plus grande vulnérabilité aux fluctuations conjoncturelles et aux risques de contagion. En outre, les perspectives économiques de certains pays pauvres ont été assombries par la volatilité croissante des prix des matières premières. Les progrès accomplis par ces pays avant le début de la crise ne devaient si possible pas être mis en danger. Leurs besoins financiers ont toutefois fortement augmenté dans le cadre de la crise. Dans ce contexte, les membres du FMI ont décidé en juillet 2009 d'adopter un certain nombre de réformes en faveur des pays pauvres, dont les trois principales sont exposées ci-après.

- Premièrement, on a décidé de doubler simultanément les ressources consacrées aux prêts concessionnels mis à disposition des pays pauvres, qui ont atteint 17 milliards de dollars américains en 2014, et les limites d'accès aux ressources du FMI, qui correspondent actuellement à 100 % de la quote-part par an et 300 % au total. Aux côtés d'autres pays donateurs, la Suisse a ainsi été sollicitée par la direction du FMI pour l'octroi de prêts proportionnels en faveur du fonds fiduciaire RPC. Dans ce contexte et conformément aux art. 3 et 6, al. 2, LAMO, la BNS a mis à disposition du FMI un prêt en faveur de ce fonds à hauteur de 500 millions de DTS, ce qui représente environ 5 % du montant total. Le prêt a été octroyé sous garantie de la Confédération, comme prévu à l'art. 6, al. 3, LAMO. Un crédit d'engagement à hauteur de 950 millions de francs a ainsi été accordé. À la suite d'une décision du Conseil d'administration du FMI prise en avril 2014, la période d'engagement du prêt de la BNS au fonds fiduciaire RPC a été prolongée en automne 2014 de cinq années supplémentaires, soit jusqu'en 2020.
- Deuxièmement, en 2009, les instruments jusqu'alors mis en œuvre pour soutenir les pays pauvres ont été remplacés par trois nouveaux instruments et ont été réunis au sein du fonds fiduciaire RPC. La facilité élargie de crédit (*Extended Credit Facility*) constitue depuis lors le principal instrument du FMI pour l'octroi de crédits à moyen terme aux pays pauvres se heurtant à des difficultés de balance des paiements. Quelques facilités antérieures, notamment les facilités AUCN et AUPC, ont été entièrement supprimées le 1^{er} février 2014 après que tous les crédits eurent été remboursés. La plupart des États ont transféré les montants restants dans la facilité de crédit rapide

équivalente du FMI. Pour ce qui est de la Suisse, le montant de 530 000 francs a lui aussi été transféré en janvier 2015 dans la facilité de crédit rapide du FMI, suite à l'approbation du Parlement dans le cadre du budget 2015.

- Troisièmement, les subventions d'intérêts ont été augmentées en faveur des pays pauvres, pour une durée limitée dans le temps, tous les crédits étant libres d'intérêt jusqu'à fin 2016.

Par ailleurs, la Suisse a fourni entre 2011 et 2014 quatre contributions à fonds perdus de quatre millions de francs pour l'approvisionnement du compte d'intérêts. Ces montants ont été imputés à un crédit d'engagement non encore épuisé de 100,5 millions de francs (arrêté concernant le financement de la FASR)¹⁵. Cet arrêté prévoyait que les engagements pourraient être pris jusqu'au 31 décembre 2011. Le solde du crédit d'engagement s'élève à 1,5 million de francs.

Ensuite, fin septembre 2012, le Conseil d'administration du FMI a décidé d'affecter les recettes extraordinaires des ventes d'or 2009 et 2010 du FMI au compte d'intérêts du fonds fiduciaire RPC à hauteur de 2,45 milliards de DTS au total (environ 3,4 milliards de francs). Ce relèvement devait permettre à plus long terme l'autonomie du fonds fiduciaire. La Suisse a elle aussi participé à cet approvisionnement en y contribuant à hauteur de 50 millions de francs, montant qui correspond à la valeur initiale de la part des bénéfices des ventes d'or revenant à la Suisse d'environ 35,6 millions de DTS. Le 12 décembre 2013, le Parlement a consenti à cette fin un crédit d'engagement de 50 millions de francs, qui sera versé au compte d'intérêts du fonds fiduciaire RPC en cinq tranches annuelles de 10 millions de francs durant les années 2014 à 2018.

Le 4 février 2015, le Conseil d'administration du FMI a approuvé la mise en place du fonds fiduciaire ARC (*Catastrophe Containment and Relief Trust, CCR Trust*), dont la vocation est d'aider les pays pauvres victimes de catastrophes. Créé dans le contexte de l'épidémie d'Ebola, il doit servir à rembourser au FMI les paiements suite à des catastrophes naturelles ou des épidémies graves. Le fonds fiduciaire ARC remplace l'ancien Fonds fiduciaire pour l'allègement de la dette après une catastrophe ADAC (*Post-Catastrophe Debt Relief Trust; PCDR-Trust*), créé après le séisme de 2010 en Haïti dans l'intention de désendetter les pays les plus pauvres après des catastrophes naturelles d'envergure. Pour financer le fonds fiduciaire ARC, le FMI envisageait d'utiliser les soldes de mesures antérieures de désendettement et de les transférer au compte général du fonds fiduciaire ARC. La part résiduelle de la Suisse s'élève à environ 1,3 million de DTS et sera transférée dans le fonds fiduciaire ARC lorsque le Parlement aura approuvé le budget 2016.

Sur la base de la LAMO, d'autres contributions à fonds perdus en faveur des facilités du FMI visant à soutenir les pays pauvres ont été financées par des ressources provenant d'anciens crédits d'engagement. Ainsi, en 2008, la contribution à l'allègement de la dette du Libéria a été financée par des ressources provenant du crédit d'engagement de 90 millions de francs pour la participation de la Suisse à la FASR et à l'initiative multilatérale PPTE pour l'allègement de la dette des pays pauvres

¹⁵ FF 1996 I 950

très endettés. Le crédit d'engagement a été alloué par l'arrêté fédéral du 11 mars 1998 concernant la participation de la Suisse au nouveau Fonds fiduciaire du Fonds monétaire international¹⁶. Cet arrêté prévoyait que les engagements pourraient être pris jusqu'au 31 décembre 2010. De nouvelles contributions dans le cadre de l'initiative PPTE pour l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés sont toujours possibles, étant donné que quelques pays comme le Zimbabwe, le Soudan ou la Somalie en restent des bénéficiaires potentiels. Dans la mesure où il s'agirait de montants modestes, ces contributions seraient soumises aux Chambres fédérales dans le cadre du budget ou des suppléments. Cela a par exemple été le cas de la contribution suisse à l'assistance aux pays asiatiques suite au tsunami de 2005. La Suisse avait alors versé un montant de 2 millions de dollars américains, lequel avait été approuvé par les Chambres dans le cadre du supplément au budget 2005.

1.2 Révision de la LAMO: dispositif proposé

Les expériences accumulées depuis la mise en vigueur de la LAMO montrent clairement que des modifications et des précisions s'imposent. En particulier, la durée maximale des prêts, telle qu'elle est prévue à l'art. 2, al. 3, ne permet plus de garantir la fiabilité de l'engagement suisse en cas de crise. De plus, la diversité des aides versées aux pays pauvres a montré qu'il fallait donner à l'art. 8, al. 2, LAMO une formulation plus précise. En outre, la loi devrait prévoir de manière explicite la participation financière de la BNS à l'aide monétaire en faveur d'États déterminés.

1.2.1 Adaptation de la durée des prêts ou des garanties

Dans le cadre de la crise financière mondiale, un nombre accru de nouveaux programmes assortis de délais de remboursement plus longs ont été conclus. Le FMI a estimé nécessaire de prolonger les programmes destinés aux pays connaissant des difficultés exceptionnelles de balance des paiements, afin que les problèmes structurels profonds puissent être traités au moyen des réformes adéquates. Le FMI a donc décidé que même les pays bénéficiant de programmes assortis de périodes d'achat dans les tranches de crédit plus longues convenues dans le cadre du mécanisme élargi de crédit (MEDC) puissent demander un accès exceptionnel à ses ressources. Jusqu'alors, un accès de ce type n'était octroyé qu'après la conclusion d'accords de confirmation ordinaires. Le mécanisme élargi de crédit se distingue des accords de confirmation par la période de tirage (quatre ans, au lieu de trois au maximum) et le délai de remboursement (dix ans maximum, au lieu de cinq). Il a été instauré en 1974 pour soutenir les pays connaissant des problèmes structurels à long terme. Toutefois, il a été relativement peu utilisé avant la crise financière et économique mondiale. La pratique suivie à cet égard a été modifiée en raison du caractère plus profondément structurel des problèmes de balances des paiements auxquels des pays ont été confrontés pendant la crise de la dette publique dans la zone euro. L'Irlande a été le premier pays à bénéficier d'une facilité élargie de crédit autorisant un accès

¹⁶ FF 1998 1231

exceptionnel aux ressources du FMI en 2010. La Grèce en 2012, Chypre en 2013 puis l'Ukraine en 2015 lui ont emboîté le pas.

L'emploi beaucoup plus fréquent des ressources du FMI par la conclusion de programmes consentant des délais de remboursement pouvant aller jusqu'à dix ans a conduit le Fonds monétaire à demander à ses membres des durées plus longues pour obtenir des moyens supplémentaires en situation de crise. Décidée en avril 2012, l'augmentation temporaire des ressources du FMI au moyen de lignes de crédit bilatérales a entraîné la conclusion d'accords de crédit d'une durée minimale de dix ans entre les pays donateurs et le FMI. L'art. 2, al. 3, LAMO limitant la durée maximale des prêts ou des garanties à sept ans, la Suisse n'a pas été en mesure de fournir la contribution bilatérale de 10 milliards de dollars américains qu'elle avait annoncée en 2012. À ce jour, 35 pays ont convenu de lignes de crédit bilatérales avec le FMI.

Malgré la sortie de crise, certains pays font face à des problèmes structurels majeurs. Ceux-ci ne peuvent être résorbés que s'il existe, dans les pays concernés, une volonté véritable de procéder à des réformes sur des périodes prolongées. Il faut donc s'attendre à ce que le FMI continue à accorder de plus en plus de programmes de longue durée. On ne peut par ailleurs exclure que les délais de remboursement des crédits soient encore prolongés.

Afin de garantir qu'en situation de crise la Suisse puisse encore prendre part de manière fiable aux actions internationales d'aide monétaire, il est nécessaire d'adapter la durée des prêts et des garanties au sens de l'art. 2 LAMO. Dans le passé, l'aide monétaire suisse s'était également largement conformée à la pratique suivie par le FMI en matière d'octroi des crédits (voir encadré 2). Pour tenir compte de la tendance actuelle au prolongement des délais de remboursement, la durée maximale des prêts et des garanties sera portée à dix ans. Dans le même temps, des dérogations seront possibles dans les cas où les instruments du FMI, en particulier, prévoient des durées plus longues.

Encadré 2: rappel historique des durées de l'aide monétaire suisse

Lors de sa première participation aux mesures monétaires internationales prises dans le cadre du FMI, la Suisse s'est ralliée en 1963 aux accords généraux d'emprunts (AGE) en signant un accord d'association. À l'époque, le délai de remboursement accordé par la Suisse était de cinq ans. Dans son message, le Conseil fédéral indiquait clairement que la durée maximale de cinq ans correspondait à l'époque à la pratique du FMI¹⁷.

En 1974, le FMI a modifié sa pratique en créant le mécanisme pétrolier. Ce dispositif prévoyait que les pays producteurs de pétrole et d'autres pays industrialisés ne connaissant aucune difficulté de balance des paiements mettent des fonds et des emprunts à la disposition d'États dont la facture pétrolière grevait le budget. Le délai de remboursement de ces crédits était de trois à sept ans. C'est pour cette raison que, dans l'arrêté fédéral du 27 janvier 1975 sur la contribution de la

¹⁷ FF 1963 I 353, p. 366

Suisse aux mesures monétaires internationales¹⁸, les Chambres fédérales ont porté la durée maximale de leurs crédits monétaires à sept ans.

Depuis 1975, d'autres arrêtés fédéraux relatifs à la participation de la Suisse aux mesures monétaires internationales ont été adoptés par le Parlement. Ils ont tous limité le délai de remboursement des emprunts et des garanties à sept ans en se fondant sur le crédit-cadre attribué en l'occurrence. La loi du 19 mars 2004 sur l'aide monétaire reprend la durée de sept ans dans l'art. 2, al. 3, LAMO.

1.2.2 Adaptation de l'article concernant les participations financières au sens de l'art. 3 LAMO

Depuis l'entrée en vigueur de la LAMO, la pratique en matière d'aide monétaire aux États à faible revenu montre que des engagements ont été pris qui ont été honorés la même année. L'art. 8, al. 2, de la LAMO en vigueur prévoit qu'un crédit d'engagement doit être requis pour toute participation en faveur d'États à faible revenu. En vertu de l'art. 21 de la loi sur les finances de la Confédération, un crédit d'engagement n'est toutefois pas nécessaire pour des engagements pris et honorés durant la même année. Les ressources correspondantes sont proposées au Parlement dans le cadre des messages concernant le budget ou les suppléments.

Un renvoi à la LFC garantit que toute participation au profit d'un État à faible revenu sera encore soumise pour approbation aux Chambres fédérales. On met ainsi en place une réglementation exhaustive tenant compte de la diversité des financements en faveur d'États à faible revenu. On évite de plus des étapes inutiles des points de vue administratif et procédural.

1.2.3 Participation de la BNS à l'aide monétaire en faveur d'États déterminés au sens de l'art. 4 LAMO

Depuis l'entrée en vigueur de la LAMO, aucune aide monétaire n'a été accordée sur la base de l'art. 4 LAMO. Toutefois, de futures actions d'aide monétaire en faveur d'États déterminés ne sont pas à exclure. D'autres aides sont tout à fait envisageables, notamment à l'intention de pays membres du groupe de vote ou sous la forme de crédits de transition accordés dans le cadre d'un programme FMI.

L'art. 6 LAMO relatif à la participation de la BNS ne définit pas explicitement le rôle joué par celle-ci dans l'aide monétaire en faveur d'États déterminés au sens de l'art. 4 LAMO. La latitude que permet l'interprétation de la loi pourrait expliquer en partie une certaine retenue dans l'utilisation de l'art. 4 LAMO. La modification demandée permettrait de donner une base légale claire à la participation de la BNS au financement de l'aide monétaire en faveur d'un État avec lequel la Suisse collabore étroitement au sens de l'art. 4, al. 1, LAMO, ou dans le cadre d'actions de

¹⁸ FF 1975 I 1150

soutien à moyen ou à long terme qui font l'objet d'une coordination internationale au sens de l'art. 4, al. 2, LAMO.

Afin de prévoir explicitement une participation de la BNS, il faut introduire un nouvel alinéa (al. 3) dans l'art. 6 LAMO. Le Conseil fédéral peut faire une demande à la BNS de procéder à l'octroi du prêt ou de la garantie dans le cadre de l'aide monétaire en faveur d'États déterminés au sens de l'art. 4 LAMO. En se portant garante, la Confédération garantit à la BNS l'exécution dans les délais convenus des accords que celle-ci a conclus.

1.3 Prorogation de l'arrêté sur l'aide monétaire (AAM)

Comme évoqué au ch. 1.1.3, des consultations sont en cours au FMI à propos du renouvellement éventuel des lignes de crédit bilatérales au profit du FMI. À cet égard, la Suisse pourrait être sollicitée en vue d'une nouvelle contribution. L'art. 8, al. 1, LAMO dispose que l'aide monétaire en cas de perturbation grave du système monétaire international au sens de l'art. 2 LAMO et l'aide monétaire en faveur d'États déterminés au sens de l'art. 4 LAMO doivent être financées par un crédit-cadre. Ce dernier est octroyé par un arrêté fédéral simple des Chambres fédérales et est renouvelable. Le présent message propose une prorogation de l'arrêté fédéral du 11 mars 2013 sur l'aide monétaire internationale (arrêté sur l'aide monétaire, AAM). La durée de validité de l'AAM du 11 mars 2013 est de cinq ans. La prorogation de cinq années supplémentaires du crédit-cadre de 10 milliards de francs doit garantir que la Suisse puisse encore participer avec rapidité et fiabilité aux mesures d'aide monétaire.

Comme c'est déjà le cas, le crédit-cadre sera géré sous forme d'un fonds roulant: alors qu'un plafond est fixé pour la totalité des affaires en suspens au même moment, il autorisera en tant que fonds renouvelable la réintégration des prêts remboursés et des garanties échues sans pertes. Dans son rapport sur les questions financières et fiscales internationales, le Conseil fédéral rend compte annuellement de l'utilisation des moyens en question.

1.4 Appréciation de la solution retenue

Tant la révision de la LAMO que la prorogation de l'AAM sont dans l'intérêt de la Suisse. Dotée d'une économie ouverte, d'une importante place financière et de sa propre monnaie, la Suisse est fortement tributaire de la stabilité du système financier et monétaire international. Il est très important qu'elle puisse s'appuyer sur des relations monétaires et financières ordonnées, notamment en raison de l'ouverture internationale de ses places économique et financière. Premièrement, une crise peut en effet toucher des pays auxquels la Suisse est étroitement liée sur le plan financier comme sur le plan économique. Deuxièmement, en raison de l'ouverture de son économie ainsi que de l'importance de sa place financière et de sa monnaie dans le monde, la Suisse est concernée au premier chef par une déstabilisation du système monétaire et financier international.

La crise financière mondiale et la crise de la dette publique dans la zone euro ont clairement montré à quel point la Suisse était vulnérable en cas de crises ou d'incertitudes sur les marchés. En période d'insécurité grandissante, les marchés considèrent le franc suisse comme une valeur refuge traditionnelle. Ce rôle lui confère une valeur qui dépasse généralement celle qui lui reviendrait si les marchés se fondaient uniquement sur les indicateurs de base. Les risques liés aux fluctuations du franc n'ont pas seulement un impact considérable sur les exportations ou le secteur touristique. À moyen terme, c'est aussi la stabilité du secteur financier suisse qui peut en être affectée, si le ralentissement de certains secteurs entraîne une augmentation des défauts de paiement ou si le bas niveau persistant des taux d'intérêt se répercute négativement sur la rentabilité des institutions financières. L'appréciation du franc contraint par ailleurs la banque nationale à relever de nouveaux défis. Ces derniers concernent aussi bien le maintien de la stabilité des prix que la part importante des devises étrangères dans le bilan de la BNS.

Les crises mondiales de ces dernières années ont modifié considérablement l'architecture financière internationale. Cela concerne également l'aide monétaire, notamment celle accordée dans le cadre du FMI. Afin de pouvoir préserver sa propre capacité de réaction et son efficacité dans un environnement en pleine mutation, le Fonds monétaire a adapté son système et sa pratique d'octroi des crédits tant pour les cas de crises systémiques que pour les pays pauvres. L'aide monétaire de la Suisse étant en principe étroitement liée aux instruments du FMI, la révision de la LAMO doit également permettre à notre pays de conserver sa fiabilité, sa capacité de réaction et sa souplesse dans ces domaines.

Il est dans l'intérêt de la Suisse de rester un partenaire fiable dans sa participation aux actions destinées à assurer la stabilité du système monétaire et financier international. Cela conforte en outre sa position dans le système financier international et lui permet de faire entendre sa voix de façon crédible et efficace lorsque les questions de stabilité financière sont débattues dans les forums internationaux.

1.5 Corrélation entre les tâches et les ressources financières

La révision de la loi doit permettre à la Suisse de continuer à participer efficacement, notamment dans le cadre du FMI, à des actions d'aide monétaire destinées à pallier les dysfonctionnements du système monétaire international. D'autres adaptations et précisions seront nécessaires pour que la charge administrative soit aussi réduite que possible.

1.6 Mise en œuvre

Le DFF est chargé de la mise en œuvre de la loi, en concertation avec la BNS. Un rapport annuel sur les activités de la Suisse en matière d'aide monétaire sera publié dans le cadre du rapport sur les questions financières et fiscales internationales.

2 **Commentaire des dispositions**

Art. 2

L'al. 2 en vigueur interdit de lier les prestations financières à l'acquisition de biens ou services suisses. Son objectif était de bien marquer la différence entre l'aide monétaire et les instruments destinés à la promotion des exportations. Dans la pratique, cette précision s'est révélée inutile. C'est pourquoi elle est supprimée.

La durée maximale des prêts ou des garanties énoncée à l'al. 2 (actuel al. 3) s'élève désormais à dix ans. D'éventuelles dérogations devront être motivées, par exemple en se référant aux instruments du FMI qui prévoient des durées plus longues. La durée doit être comprise au sens du délai de remboursement pour des montants encore dus et il faut la distinguer de la durée d'engagement et de la période d'achat d'un crédit ou d'une ligne de crédit. La durée d'engagement se réfère à la durée du crédit-cadre accordé par le Parlement dans un arrêté sur l'aide monétaire. La période d'achat (dans les tranches de crédit) désigne la période pendant laquelle un pays est autorisé à se voir octroyer un crédit directement par la Suisse ou par l'intermédiaire d'institutions comme le FMI. Lorsque l'aide monétaire s'inscrit dans le cadre d'un programme du FMI, la période d'achat (dans les tranches de crédit) correspond en principe à celle du programme convenu. La durée du prêt ou de la garantie court à partir du moment où un montant est tiré ou une tranche, utilisée.

Art. 6

À titre de considération générale, on rappellera qu'en vertu de l'art. 5, al. 3, de la loi sur la Banque nationale (LBN), la BNS participe à la coopération monétaire internationale et collabore avec le Conseil fédéral conformément à la législation applicable en la matière. Le principe veut que le Conseil fédéral et la BNS agissent de manière concertée, contrairement aux dispositions de l'art. 5, al. 1 et 2, LBN relatif aux tâches essentielles de la BNS en vertu desquelles la Banque nationale agit sans recevoir d'instructions des autorités fédérales. Ainsi, dans le domaine de la coopération monétaire internationale et notamment en ce qui concerne l'aide monétaire, la BNS accorde les prêts ou les garanties sur mandat ou à la demande de la Confédération, dont elle est l'organe d'exécution.

Les modifications suivantes de l'art. 6 sont proposées: la formulation de l'al. 1 a été revue d'un point de vue rédactionnel. Ce changement n'a toutefois aucune répercussion matérielle sur l'application de la loi. Un nouvel alinéa (al. 3) a été ajouté, entraînant simplement une nouvelle numérotation de l'alinéa suivant. De plus, la révision de cet article offre l'opportunité d'apporter quelques précisions à propos d'alinéas existants.

L'al. 2 autorise la BNS, sur proposition du Conseil fédéral, à octroyer des prêts à des fonds spéciaux ou d'autres institutions du FMI. La BNS peut accepter ou refuser cette requête. Si elle donne son accord, le Conseil fédéral peut soumettre au Parlement une demande de crédit ayant pour objet l'octroi d'un prêt de la BNS (avec garantie de la Confédération). Sinon, le Conseil fédéral peut soumettre au Parlement

une demande de crédit prévoyant le financement de la participation suisse par des fonds fédéraux.

L'al. 3 clarifie la participation de la BNS à l'aide monétaire en faveur d'États déterminés au sens de l'art. 4. Le Conseil fédéral peut demander à la BNS d'octroyer un prêt ou une garantie. Selon la définition, la demande peut être acceptée ou refusée. En tant qu'organe d'exécution de la Confédération en matière de coopération monétaire internationale, la BNS acceptera en principe la demande du Conseil fédéral et assurera le financement de l'aide monétaire au sens de l'art. 4. Si sa participation s'opposait à des intérêts importants de la BNS parce qu'elle pourrait entrer en conflit avec sa politique monétaire, la BNS devrait refuser sa participation au nom de son indépendance. Dans ce cas, la Confédération pourrait fournir une aide monétaire sans participation de la BNS.

L'al. 4 (actuel al. 3) se réfère à la garantie fédérale fournie pour tous les types de participation de la BNS. Elle couvre à la fois le remboursement du prêt ou de la garantie et toutes les autres charges de la BNS qui ont un lien direct avec la mise en œuvre, dans les délais convenus, des accords que celle-ci a conclus.

Art. 8, al. 2

Les participations au sens de l'art. 3 est régie par l'art. 21 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération. Celui-ci prévoit qu'un crédit d'engagement est en principe requis pour des engagements financiers dépassant l'exercice budgétaire. Pour les engagements pluriannuels, les contributions à des États à faible revenu en vertu de la LAMO requièrent dans tous les cas un crédit d'engagement. Pour des engagements souscrits et honorés durant la même année, les ressources sont proposées au Parlement dans le cadre des messages relatifs au budget et aux suppléments.

Les crédits d'engagement concernant des montants plus importants dans le cadre de nouvelles initiatives multilatérales en faveur des pays à faible revenu sont proposés au Parlement par des messages assortis d'un arrêté fédéral spécifique. Pour ce qui est de montants plus modestes, le Conseil fédéral peut proposer les crédits d'engagement dans le cadre des messages relatifs au budget ou aux suppléments. La décision quant à la procédure d'autorisation obéit à l'art. 13, al. 3, LFC. Tous les crédits ou garanties de la Confédération au sens de l'art. 3 sont approuvés par les Chambres fédérales par un arrêté fédéral simple.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

La révision de la loi n'a en principe aucune conséquence financière pour la Confédération. Les transactions devant être effectuées en vertu des art. 2 et 4, LAMO, ne grèveront les finances fédérales que si les crédits engagés ou leurs intérêts ne sont pas remboursés. Durant la longue histoire de l'aide monétaire, cela ne s'est encore jamais produit. En règle générale, pour les participations au sens de l'art. 3, un crédit

d'engagement est demandé et les versements afférents sont inscrits aux budget et plan financier correspondants.

3.1.2 Conséquences pour le personnel

Ce projet visant uniquement à adapter et préciser des bases légales, il n'aura aucune conséquence pour le personnel de la Confédération.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution de la loi fédérale sur l'aide monétaire internationale incombe exclusivement à la Confédération et n'entraîne donc de dépenses ni pour les cantons, ni pour les communes.

3.3 Conséquences pour l'économie

Comme évoqué au ch. 1.4, la Suisse, dotée d'une économie ouverte, d'une importante place financière et de sa propre monnaie, est fortement tributaire d'un système financier et monétaire international stable. Sa place économique et financière fortement tournée vers l'étranger profite de conditions monétaires et financières internationales ordonnées. Il est dans l'intérêt de la Suisse de rester un partenaire fiable dans sa participation aux actions destinées à assurer la stabilité du système monétaire et financier international.

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

Le projet est annoncé dans le message du 27 janvier 2016¹⁹ sur le programme de la législature 2015 à 2019.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

La révision de la loi sur l'aide monétaire est mentionnée dans les objectifs 2016 du Conseil fédéral. L'objectif 3 prévoit que la Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure l'accès aux marchés internationaux à son économie.

¹⁹ FF 2016 981

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Comme l'acte en vigueur, les modifications de la LAMO se fondent sur les art. 54, al. 1, et 99 de la Constitution fédérale²⁰.

5.2 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil.

La révision de la loi sur l'aide monétaire (LAMO) ne crée aucune nouvelle base de subventionnement. Elle vise plutôt à mettre à jour les bases légales existantes et à reconduire les mesures d'aide monétaire actuelles. Par conséquent, la question de l'application du frein aux dépenses ne se pose pas.

La prorogation de l'AAM ne relève pas le plafond de 10 milliards de francs, mais elle permet de souscrire de nouveaux engagements susceptibles de dépasser les valeurs limites au sens de l'art. 159, al. 3, Cst. Elle doit donc être soumise au frein aux dépenses.

5.3 Conformité à la loi sur les subventions

L'arrêté de financement soumis par le présent message obéit à la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions²¹, dont l'art. 5 dispose que le Conseil fédéral examine périodiquement les aides et indemnités allouées par la Confédération. Dans son rapport 2008 sur les subventions²², le Conseil fédéral a posé le principe selon lequel il examine systématiquement les subventions dont les arrêtés de financement sont soumis au Parlement dans le cadre de messages spécifiques; c'est le cas du présent objet.

5.3.1 Signification de la subvention pour les objectifs de la Confédération

La prorogation de l'AAM permet à la Suisse de participer rapidement et de façon fiable à des actions d'aide monétaire internationales. Le montant de la contribution se justifie par le fait qu'en cas de crise, le crédit-cadre est sollicité lorsque l'aide

²⁰ RS 101

²¹ RS 616.1

²² FF 2008 5651

monétaire exige davantage de moyens dans le cadre du FMI. De plus, le crédit-cadre sert généralement à garantir les prêts de la BNS.

5.3.2 Gestion matérielle et financière de la subvention

Le plus souvent, l'aide monétaire est mise à disposition dans le cadre du FMI ou en relation avec un programme du FMI. La Suisse s'assure ainsi que ses contributions sont utilisées le plus efficacement possible. Au sein du Conseil d'administration du FMI, la Suisse a l'occasion de suivre en permanence l'évolution des pays en crise et de faire valoir son point de vue sur les actions à venir.

5.3.3 Procédure d'octroi des contributions

La loi sur l'aide monétaire dispose que le crédit-cadre peut être sollicité en cas de perturbations graves du système monétaire international (art. 2 LAMO) et pour l'aide monétaire à des États déterminés (art. 4 LAMO). Les décisions relatives à l'octroi des aides monétaires sont prises en étroite concertation avec la BNS.