

10.079

**Message
concernant l'approbation de l'adhésion de la Suisse aux
Nouveaux accords d'emprunt modifiés du
Fonds monétaire international**

du 8 septembre 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du Fonds monétaire international, en vous priant de l'adopter.

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

8 septembre 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par le présent message, il est proposé d'approuver l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés (NAE) du Fonds monétaire international (FMI), afin que la Suisse puisse poursuivre sa participation aux Nouveaux accords d'emprunt en vigueur après leur réforme.

Les Nouveaux accords d'emprunt du FMI constituent le filet de sécurité financière du FMI lors de crises présentant une menace pour le système monétaire et financier international. Dans le cadre des Nouveaux accords d'emprunt, les pays contractants ou leurs banques centrales mettent des devises à la disposition du FMI. Celles-ci permettent d'assurer le financement des mesures de soutien du Fonds monétaire lorsque les moyens financiers ordinaires de ce dernier ne suffisent pas. La crise la plus récente a montré que des situations extrêmes exigeaient une mobilisation rapide d'importantes liquidités internationales.

Entrés en force en 1998, les Nouveaux accord d'emprunt actuels (ci-après: NAE-1998) ne sont plus en mesure de répondre à cette exigence, tant du point de vue de l'ampleur des besoins que de la souplesse nécessaire. D'une part, depuis l'entrée en vigueur des NAE-1998, leur montant n'a jamais été adapté à l'évolution économique globale, et il n'est plus à la hauteur du développement considérable du système financier international. D'autre part, les NAE-1998 restreignent l'engagement des moyens à certaines facilités du FMI et nécessitent une activation au cas par cas pour des programmes financiers particuliers du FMI. C'est pourquoi les 26 parties contractantes actuelles et treize nouveaux participants ont décidé, sous réserve des ratifications parlementaires nécessaires, de réformer en profondeur les NAE-1998. Le point essentiel de la réforme est une revalorisation significative des NAE-1998, dont le montant passera de 34 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS – il s'agit de l'unité de compte du FMI) à quelque 367 milliards de DTS (soit l'équivalent de 540 milliards de dollars américains environ). En complément, les instruments des NAE-1998 seront adaptés pour garantir une mobilisation souple et rapide des moyens en cas de crise.

Le présent message détaille la réforme des NAE-1998, et propose d'approuver l'adhésion de la Suisse aux NAE modifiés, de manière à ce que celle-ci, représentée par la Banque nationale suisse (BNS), puisse poursuivre sa participation aux NAE.

En raison de l'interdépendance qui caractérise l'économie mondiale, des déséquilibres frappant certains Etats peuvent facilement se propager à des Etats ou régions tiers et entraver durablement les flux internationaux de capitaux et de marchandises. Pour faire face à de telles crises, la taille actuelle des marchés financiers exige non seulement d'importants moyens, mais également une coordination internationale. La Suisse est une économie ouverte, tournée vers l'extérieur, dotée d'une place financière importante et de sa propre monnaie: elle profite à ce titre de façon substantielle des initiatives internationales contribuant à la stabilité du système monétaire et financier international. Pour cette raison, une position forte de la Suisse dans les NAE sert indiscutablement ses intérêts.

La réforme des NAE-1998 prévoit que la BNS portera le montant maximal de sa participation de 1,5 milliard de DTS actuellement à quelque 10,9 milliards de DTS (soit 18 milliards de francs environ). Un relèvement d'une telle ampleur reflèterait l'importance systémique de la place financière suisse et soulignerait la volonté de notre pays de contribuer significativement à la stabilité du système monétaire et financier international. Simultanément, et malgré cette participation massive, la part de la BNS aux NAE sera ramenée de quelque 4,5 % actuellement à 3 % environ, en raison de l'élargissement du cercle des participants.

Comme pour les Accords généraux d'emprunt du FMI, la Confédération n'octroie à la BNS aucune garantie pour les prêts que celle-ci pourrait consentir au titre des NAE. Cependant, en cas d'activation des NAE, les ressources seront mises directement et exclusivement à la disposition du FMI. Par ailleurs, les prêts que pourrait accorder la BNS dans le cadre des NAE seront rémunérés au taux du marché et pourront être dénoncés si nécessaire. Ils se présentent de la sorte comme des réserves monétaires ordinaires. Le risque de défaillance est donc minime.

En vertu de l'art. 1 de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1997 concernant l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt du Fonds monétaire international, toute décision portant cessation ou prorogation de la participation de la Suisse aux NAE incombe au Conseil fédéral, qui la prend en accord avec la BNS. Toutefois, les modifications apportées aux NAE-1998 sont si nombreuses que les NAE modifiées constituent de facto une convention nouvelle, devant donc être soumise pour adoption aux Chambres fédérales. L'échéance des NAE-1998 est fixée au 16 novembre 2012. Les parties contractantes ont jusqu'au 15 novembre 2011 pour décider de leur prorogation.

Table des matières

Condensé	5542
1 Importance des Nouveaux accords d'emprunt du Fonds monétaire international	5545
1.1 Contexte	5545
1.2 Activation des Accords d'emprunt du FMI	5546
1.3 Rôle des NAE-1998 dans la récente crise économique et financière	5546
2 Réforme des NAE-1998	5547
2.1 Objectifs fondamentaux de la réforme	5547
2.2 Portée et participation	5548
2.3 Utilisation des ressources	5550
2.4 Activation et tirages	5550
2.5 Caractéristiques des créances et cessibilité	5551
2.6 Durée de validité et modification des accords d'emprunt	5551
2.7 Entrée en vigueur	5552
3 Participation de la Suisse aux NAE	5552
3.1 Motivation	5552
3.2 Montant de l'accord d'emprunt de la BNS	5553
3.3 Collaboration entre la BNS et la Confédération	5553
4 Arrêté fédéral portant l'approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du Fonds monétaire international	5554
5 Conséquences	5554
6 Liens avec le programme de la législature	5554
7 Aspects juridiques	5554
7.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	5554
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	5555
7.3 Forme de l'acte	5555
7.4 Frein aux dépenses	5556
Arrêté fédéral portant approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du Fonds monétaire international (Projet)	5557
Nouveaux accords d'emprunt du Fonds monétaire international	5559

Message

1 Importance des Nouveaux accords d'emprunt du Fonds monétaire international

1.1 Contexte

Les Nouveaux accords d'emprunt (NAE) du Fonds monétaire international (FMI) constituent le filet de sécurité financière du FMI lors de crises présentant une menace pour le système monétaire et financier international. Dans le cadre des NAE, les pays contractants ou leurs banques centrales mettent des devises à la disposition du FMI pour assurer le financement de mesures de soutien du Fonds monétaire lorsque les moyens financiers ordinaires de ce dernier ne suffisent pas.

La Suisse a adhéré aux Nouveaux accords d'emprunt en vigueur (NAE-1998¹) par l'arrêté fédéral du 18 décembre 1997 concernant l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt du Fonds monétaire international². Les NAE-1998 sont entrés en vigueur en novembre 1998 et ont été prorogés, de cinq ans chaque fois, en 2003 et 2008³. La Banque nationale suisse (BNS) est l'institution participant aux NAE au nom de la Suisse. Actuellement, le FMI dispose au titre des NAE-1998 de moyens jusqu'à concurrence de 34 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS, soit l'unité de compte du FMI), soit environ 50 milliards de dollars américains. La part de la BNS est de 1,54 milliard de DTS, soit quelque 2,5 milliards de francs. Ces moyens doivent être activés par le FMI au cas par cas pour le financement de programmes de soutien particuliers, ce qui suppose une préparation dispendieuse, en temps comme en argent.

La récente crise économique et financière mondiale a montré que, dans une situation de cette gravité, les NAE-1998 ne sont plus en mesure de jouer leur rôle de stabilisateur du système financier et monétaire international, eu égard à l'ampleur des besoins et à la souplesse nécessaire. Rien que durant la période de septembre 2008 à mai 2009, le FMI a convenu avec des Etats membres en proie à des difficultés de balance des paiements des accords d'emprunt et de lignes de crédit pour un montant total de quelques 155 milliards de dollars américains⁴. Dans le même temps, les principales banques centrales ont conclu entre elles des accords d'échange («swap agreements») pour garantir la liquidité des marchés financiers internationaux.

Réagissant à la nécessité de dégager des liquidités internationales supplémentaires pour pouvoir faire face à des crises systémiques, le Comité monétaire et financier international, l'organe ministériel de pilotage du FMI, a décidé lors de sa réunion d'avril 2009 d'augmenter substantiellement tant les ressources ordinaires du FMI

¹ RO 2002 3614; RS 0.941.16

² RO 2002 3613; RS 941.16

³ La décision relative à une prorogation ordinaire de la participation de la Suisse aux NAE est prise par le Conseil fédéral. Cf. la décision du Conseil fédéral du 20 novembre 2002 concernant la prorogation de la participation de la Suisse aux NAE du FMI et l'adhésion du Chili, et la décision du Conseil fédéral du 28 novembre 2007 concernant la prorogation et la mise en œuvre de la participation de la Suisse aux NAE du FMI.

⁴ Ce montant englobe les prêts accordés au titre des accords de confirmation (Stand-By Arrangements) et des lignes de crédit modulables du FMI (Flexible Credit Line), au taux de conversion DTS-USD de fin mai 2009.

que sa réassurance financière – à savoir les NAE-1998 –, de manière à ce qu'elles répondent mieux aux exigences des membres du FMI.

Sur cette base, les représentants des 26 parties contractantes actuelles et de treize nouveaux participants sont convenus d'une réforme fondamentale des NAE-1998, sous réserve des ratifications parlementaires nécessaires, notamment en Suisse. Le présent message propose ainsi d'approuver l'adhésion de la Suisse aux NAE modifiés, tels qu'ils ont été avalisés le 12 avril 2010 par le Conseil d'administration du FMI.

1.2 Activation des Accords d'emprunt du FMI

Les NAE-1998 ont été approuvés en janvier 1997 en réaction à la crise mexicaine du milieu des années 1990, dans le but de mettre à la disposition du FMI, lors de crises systémiques, des moyens complétant ses ressources ordinaires. Les NAE-1998 s'ajoutent en effet aux Accords généraux d'emprunt du FMI (AGE), qui existent depuis 1962. Dans le cadre des AGE, les pays du G10 mettent à la disposition du FMI des moyens à hauteur de 17 milliards de DTS (soit quelque 25 milliards de dollars américains). La BNS est devenue membre à part entière des AGE dès 1983, donc avant même que la Suisse ait adhéré au FMI en 1992, et elle y participe à hauteur de 1,02 milliard de DTS⁵.

Les NAE-1998 constituent un nouveau filet de sécurité financière pour le FMI. Les AGE restent toutefois en vigueur pour le cas où le cercle plus large des participants aux NAE-1998 ne parviendrait pas à dégager une majorité suffisante pour l'octroi de ressources au FMI. Ainsi le recours aux moyens des AGE en cas de crise systémique constitue-t-il une solution alternative et non pas complémentaire. Cette articulation entre AGE et NAE sera maintenue.

Les NAE-1998 n'ont jusqu'ici été activés qu'une seule fois, en 1998, pour permettre au FMI de disposer des ressources nécessaires au refinancement d'un programme d'appui au profit du Brésil. Dans le cas de la Russie (1998), les participants aux NAE-1998 n'ont pu se mettre d'accord sur une activation, de sorte que le FMI a mis à contribution les AGE. A ce jour, les AGE ont été activés à dix reprises.

1.3 Rôle des NAE-1998 dans la récente crise économique et financière

Lors de la récente crise économique et financière, malgré les besoins de ressources massifs du FMI, les NAE-1998 n'ont pas été activés. Les ressources ordinaires du FMI sont constituées par des souscriptions au capital, en d'autres termes des quotes-parts, des pays dont la position extérieure est suffisamment forte. Lorsque ses besoins de refinancement dépassaient ses ressources ordinaires, le FMI les a temporairement couverts en souscrivant des lignes de crédit bilatérales ou en émettant des billets à ordre. De cette manière, le FMI a pu bénéficier de garanties de crédit jusqu'à concurrence de quelque 250 milliards de dollars américains.

⁵ Arrêté fédéral du 14 décembre 1983 concernant l'adhésion de la Suisse aux accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international (RS 941.15).

A cet égard, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales le message du 6 mai 2009 concernant l'arrêté sur l'aide spéciale au FMI⁶. Sur cette base, le Parlement pourrait autoriser un crédit-cadre de 12,5 milliards de francs par lequel la Confédération se porterait garante d'éventuels engagements au titre d'une ligne de crédit de la BNS au profit du FMI. En tant que conseil prioritaire, le Conseil des Etats a approuvé l'arrêté sur l'aide spéciale au FMI le 27 mai 2009.

La mise en place de lignes de crédit bilatérales témoigne de la volonté de la communauté internationale de se préoccuper pleinement de la stabilité du système financier et monétaire international. Mais la préférence accordée aux lignes de crédit bilatérales au détriment des NAE-1998 témoigne aussi des faiblesses qui entachent celles-ci, et auxquelles la réforme en cours devrait remédier.

2 Réforme des NAE-1998

2.1 Objectifs fondamentaux de la réforme

Le point essentiel de la réforme est une revalorisation significative des NAE-1998, dont le montant passera de 34 milliards de DTS à quelque 367 milliards de DTS (soit l'équivalent de 540 milliards de dollars américains environ). Il s'agit ainsi de s'assurer que dans les crises systémiques à venir, le FMI pourra disposer de ressources financières suffisantes. Simultanément, l'élargissement du cercle des participants, notamment par l'accueil de nombreux pays émergents, permet d'associer davantage ces pays aux institutions financières internationales.

Toutefois, comme le préambule du nouveau texte le précise, le FMI continuera d'être une institution fondée sur les quotes-parts des Etats membres: ainsi, même après leur réforme, les NAE resteront une réassurance pour les cas où les ressources ordinaires du FMI ne suffiraient plus temporairement à garantir la mise à disposition de tous les accords nécessaires. Ainsi, la réforme des NAE-1998 est intimement liée au relèvement prévu des quotes-parts des pays membres du FMI.

De plus, les instruments des NAE-1998 seront adaptés pour garantir une mobilisation souple et rapide des moyens en cas de crise. La récente crise mondiale a montré que dans des situations extrêmes, il peut être nécessaire de mobiliser très rapidement d'importants moyens. Contrairement à ce qui s'est produit lors de crises antérieures, circonscrites régionalement, le FMI a été sollicité simultanément par un grand nombre d'Etats membres réclamant une assistance économique et financière. En outre, pour répondre aux besoins notamment des principaux pays émergents, il a été développé un nouvel instrument d'assurance qui permet d'aménager des lignes de crédit pour des montants considérables. Par moments, des ressources à hauteur de quelque 80 milliards de dollars américains se trouvaient engagées au FMI au titre de cet instrument. Par exemple, une ligne de crédit de 47 milliards de dollars américains environ a été ouverte en avril 2009 en faveur du Mexique, qui a été prorogée d'un an en mars 2010.

Les NAE-1998 restreignent toutefois l'engagement des moyens à certaines facilités du FMI et nécessitent une activation au cas par cas pour des programmes financiers particuliers, avec l'accord correspondant des participants. En 1998, à l'occasion de la seule activation des NAE-1998, ce processus a duré plus de trois semaines. Eu

⁶ FF 2009 2963

égard à la dynamique actuelle des marchés financiers, un tel retard et l'incertitude qui l'accompagne peuvent avoir des conséquences dévastatrices pour les économies concernées.

Les sous-chapitres qui suivent présentent les modifications les plus importantes des NAE par rapport aux accords en vigueur tels qu'ils sont décrits dans le message du 14 mai 1997 relatif à l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt⁷.

2.2 Portée et participation

Le niveau de certains accords de crédit du FMI montre que les moyens disponibles au titre des NAE-1998 ne peuvent déjà plus contribuer de manière significative au renforcement des ressources ordinaires du FMI lorsque des difficultés de balance des paiements apparaissent simultanément dans des économies nationales de taille même moyenne. La création de nouveaux instruments d'assurance autorisant le recours immédiat à la somme totale ne fait qu'aggraver le problème. C'est pourquoi les participants aux NAE se sont mis d'accord sur un relèvement substantiel des accords de crédit existants ou, s'agissant des nouveaux arrivants, sur leur mise en place. Les montants maximaux des crédits ont été fixés comme suit (voir aussi l'annexe I NAE):

Contributions aux NAE (arrondies, en millions de DTS)

Participants	Accords de crédit en cours	Nouveaux accords de crédit
<i>Participants actuels</i>		
Arabie Saoudite	1 761	11 126
Australie	801	4 370
Autorité monétaire de Hong Kong	340	340
Autriche	408	3 579
Banque centrale du Chili	340	1 360
Banque centrale du Danemark	367	3 208
Banque nationale suisse	1 540	10 905
Belgique	957	7 862
Canada	1 381	7 624
Deutsche Bundesbank	3 519	25 371
Espagne	665	6 702
Etats-Unis d'Amérique	6 640	69 074
Finlande	340	2 232
France	2 549	18 657
Italie	1 753	13 578
Japon	3 519	65 953
Koweït	341	341

⁷ FF 1997 933

Participants	Accords de crédit en cours	Nouveaux accords de crédit
Luxembourg	340	971
Malaisie	340	340
Norvège	379	3 871
Pays-Bas	1 302	9 044
République de Corée	340	6 583
Royaume-Uni	2 549	18 657
Singapour	340	1 277
Sveriges Riksbank	850	4 440
Thaïlande	340	340
<i>Nouveaux participants</i>		
Afrique du Sud	...	340
Banque centrale du Mexique	...	4 995
Banque centrale israélienne	...	500
Brésil	...	8 741
Chine	...	31 217
Chypre	...	340
Grèce	...	1 655
Inde	...	8 741
Irlande	...	1 886
Nouvelle-Zélande	...	624
Philippines	...	340
Portugal	...	1 542
Russie	...	8 741
Total		367 467

En vertu du par. 3, let. b NAE, l'adhésion d'un nouveau participant entraîne une réduction proportionnelle des engagements de tous les autres participants, aucun accord de crédit d'un participant ne pouvant cependant être inférieur à l'engagement minimal de 340 millions de DTS. Mais le Fonds peut aussi choisir d'augmenter la somme de tous les accords de crédit du montant de l'engagement du nouveau participant (par. 4, let. a NAE). L'adhésion d'un nouveau participant et la modification des accords de crédit exigent tous deux l'assentiment de participants dont les accords de crédit représentent 85 % du total. Contrairement à la réglementation encore en vigueur, qui avait été reprise des AGE, il ne sera plus possible à une institution d'un pays non membre du FMI d'adhérer aux NAE. Rappelons que c'est cette réglementation qui avait permis à la BNS de participer aux AGE avant même que la Suisse n'adhère au FMI. Comme tous les Etats ou presque ont depuis adhéré au FMI, cette possibilité n'a plus lieu d'être.

2.3

Utilisation des ressources

Un recours aux accords d'emprunt des participants aux NAE n'est prévu que pour les cas où les moyens disponibles provenant des quotes-parts des Etats membres du FMI devraient être complétés afin de prévenir ou de pallier une détérioration du système monétaire international (par. 5, let. a NAE et préambule NAE). Contrairement à la réglementation encore en vigueur, les moyens peuvent désormais servir au refinancement de tout type d'accord FMI exécuté dans le cadre du compte général (General Resources Account) du FMI (par. 5, let. a NAE). Le champ d'application des NAE s'en trouve ainsi considérablement élargi, puisqu'il est également possible de mettre à la disposition des instruments d'assurance évoqués plus haut des ressources dégagées au titre des NAE. Cela permettra d'éviter de devoir recourir, en cas de crise systémique, à de nouvelles lignes de crédit bilatérales, plus difficiles à mettre en place, ou à l'émission de billets à ordre.

2.4

Activation et tirages

Pour garantir une activation plus rapide et un engagement plus souple des moyens des NAE, la réforme des NAE-1998 prévoit une révision fondamentale du mécanisme d'activation. C'est ainsi que, après consultation préalable du Conseil d'administration du FMI, le directeur exécutif du FMI pourra proposer l'aménagement d'une période d'activation de six mois au plus (par. 5, let. a NAE). Durant cette période, le FMI pourra engager ou solliciter des moyens. La proposition du directeur exécutif renseignera par ailleurs sur les engagements de paiement attendus; cette estimation sera actualisée chaque trimestre. La période d'activation débute dès l'assentiment de participants dont les accords de crédit représentent 85 % du total (par. 5, let. b NAE). L'approbation ultérieure du Conseil d'administration du FMI est également nécessaire (par. 5, let. d NAE). Les participants qui, au moment du vote, ne sont pas impliqués dans le plan des transactions financières du FMI, ne sont pas admis à voter (par. 5, let. c NAE): il s'agit des Etats membres du FMI dont le commerce extérieur est jugé trop peu solide pour qu'il puisse être recouru à leurs quotes-parts. Il faut cependant préciser que, durant la période d'activation, les accords de crédit de ces pays ne sont pas non plus mis à contribution (par. 6, let. b NAE).

Pour que les participants aux NAE puissent plus aisément planifier leurs liquidités durant la période d'activation, la mise à contribution maximale des accords de crédit des divers participants est précisée dans le cadre d'un plan de mobilisation des ressources approuvé par le Conseil d'administration du FMI (par. 6, let. a NAE). Le Conseil d'administration peut modifier le plan en tout temps, mais en règle générale, l'adaptation sera trimestrielle. En principe, les appels de fonds proposés aux participants devront être proportionnels à leurs accords de crédit. Lorsque, au moment d'un tirage, un participant figurant dans le plan de mobilisation des ressources n'est plus impliqué dans le plan des transactions financières du FMI en raison de la situation insuffisamment solide de son commerce extérieur, l'accord de crédit de ce participant n'est pas activé (par. 6, let. c NAE): il s'agit par là de s'assurer que les tirages opérés dans le cadre des NAE n'entraîneront pas pour les participants de détérioration de leur économie.

De plus, si un participant demande le remboursement de l'endettement du FMI envers lui en raison de la situation de sa balance des paiements (par. 7, let. a, et 11, let. e NAE), il est procédé à titre de compensation à des tirages auprès des participants impliqués à ce moment dans le plan des transactions financières. Cette disposition garantit qu'un participant dont l'accord de crédit a déjà été activé ne doive faire face à des difficultés en raison précisément des engagements qu'il a contractés dans le cadre des NAE.

Enfin, il est prévu la possibilité de rembourser dans le cadre des NAE les lignes bilatérales qui avaient été temporairement ouvertes durant la crise financière, ainsi que les billets à ordre qui avaient été émis. Le FMI procédera à ces remboursements en contractant des créances équivalentes auprès de chacun des participants concernés dans le cadre des NAE (par. 7, let. b, et 23 NAE).

2.5 Caractéristiques des créances et cessibilité

Lorsque le FMI opère un tirage, ce dernier donne lieu à une créance du participant prestataire vis-à-vis du FMI sous la forme d'un prêt. Si le participant le souhaite, un tirage peut également prendre la forme de l'émission d'un billet à ordre par le FMI suivie de l'acquisition de ce billet par le participant (par. 8, let. a NAE). Les dispositions contractuelles auxquelles le billet à ordre est soumis doivent, sur le plan matériel, correspondre à celles d'un prêt octroyé dans le cadre des NAE et relèvent des conditions générales relatives aux billets à ordre émis au titre des NAE (annexe II NAE).

Les créances à l'égard du FMI dans le cadre des NAE sont libellées en DTS (par. 12 NAE) et portent intérêt au même taux que les avoirs en DTS. Une majorité de participants représentant 85 % de l'ensemble des accords de crédit peut décider d'un taux plus élevé (par. 9, let. a NAE). Bien qu'en principe, les tirages soient effectués dans la monnaie du participant (par. 2, let. b NAE), le paiement des intérêts peut se faire dans une autre monnaie avec le consentement du participant concerné.

Une cession de la créance à d'autres participants ou membres du FMI est possible en tout temps (par. 13, let. b NAE). De plus, des créances peuvent être cédées à des détenteurs désignés de DTS, de même qu'à des banques centrales et des institutions fiscales chargées du déroulement de transactions du FMI pour des membres du FMI. D'autres cessions requièrent l'autorisation du FMI (art. 13, let. a NAE).

2.6 Durée de validité et modification des accords d'emprunt

Les NAE courent jusqu'au 16 novembre 2012 (par. 19, let. a NAE). Une prorogation au-delà de cette limite devra faire l'objet d'une décision d'ici au 15 novembre 2011. Cette date a été choisie de manière qu'une prorogation des NAE puisse tenir compte de la révision extraordinaire des quotes-parts au FMI qui devra intervenir d'ici au janvier 2011. Les participants peuvent se retirer à la faveur d'un renouvellement des NAE pour autant qu'ils avisent le FMI de leur intention six mois au moins avant le terme de la période de validité ordinaire (par. 19, let. b NAE).

Des amendements aux NAE ne sont possibles que par une décision du FMI et avec le consentement de participants dont les accords de crédit représentent 85 % du total (par. 15, let. a NAE). Echappent à cette disposition les réglementations relatives aux modifications des accords de crédit (par. 4, let. b NAE), au retrait suite à une modification des NAE (par. 15, let. b NAE) et au retrait en général (par. 16 NAE): ces cas de figure exigent le consentement de tous les participants.

2.7 Entrée en vigueur

Les NAE comportent trois éléments essentiels qui conditionnent l'entrée en vigueur de la réforme:

- (i) l'accord concernant la modification des NAE-1998, qui doit être donné par une majorité de participants actuels représentant 85 % du total des accords de crédit (par. 15, let. a NAE-1998);
- (ii) l'accord concernant le relèvement des montants des accords de crédit des participants actuels représentant 85 % du total des accords de crédit. A cet égard, chaque participant dont le montant de l'accord de crédit sera relevé doit donner son consentement (par. 5, let. b NAE-1998). Cette disposition concerne 22 des 26 participants actuels;
- (iii) l'adhésion de nouveaux participants (selon l'annexe I NAE) représentant ensemble au moins 70 % du total des accords de crédit des nouveaux participants. En vertu du par. 24 NAE, aucun tirage ne peut avoir lieu au titre des NAE avant que cette condition ne soit remplie.

3 Participation de la Suisse aux NAE

3.1 Motivation

Depuis que les NAE-1998 existent, la Suisse participe à ce soutien financier additionnel du FMI. Par là, non seulement elle poursuit une forte tradition d'engagement financier dans les AGE – et auprès des institutions financières internationales en général –, mais elle souligne en même temps, par l'ampleur de sa participation dans les NAE-1998, son rôle important en tant que partenaire structurel du système financier et monétaire international. L'implication de la Suisse dans l'économie mondiale et plus particulièrement dans les marchés financiers internationaux n'a cessé de se renforcer depuis les années 1990. C'est donc logiquement que le Conseil fédéral, en accord avec la BNS, s'est déclaré favorable, en 2003 et 2008, à une prorogation de la participation de la Suisse aux NAE-1998. Depuis leur création, les NAE-1998 ont toutefois perdu en importance (cf. ch. 1.3). Leur réforme permettra d'en faire à nouveau un instrument de réassurance crucial pour le système financier et monétaire international et de les réorienter vers les besoins des marchés financiers globaux. De plus, l'élargissement du cercle des participants à d'importants pays émergents permet de tenir compte de leur développement économique et de mieux les associer aux responsabilités économiques internationales. Pour une économie fortement tournée vers l'extérieur comme celle de la Suisse, dotée de sa propre monnaie et d'une place financière importante, une position significative dans les NAE reste indispensable, d'autant qu'elle garantit un droit de codécision. Pour cette raison, le présent message

propose d'approuver l'adhésion de la Suisse aux NAE modifiés et, par là, le maintien d'une position forte de la Suisse au sein des NAE.

3.2 Montant de l'accord d'emprunt de la BNS

La BNS participera à hauteur de 10 905,42 millions de DTS aux NAE modifiés. Ce montant représente quelque 18 milliards de francs et constitue la limite supérieure de l'accord de crédit de la BNS. Les crédits octroyés par la BNS dans le cadre de tirages du FMI en vertu des NAE ne sont pas garantis par la Confédération (art. 1, al. 4 du projet d'arrêté, ci-après «PA»). Cette disposition correspond à la réglementation en vigueur et à celle applicable aux AGE.

Compte tenu du montant de cet accord de crédit, l'élargissement du cercle des participants ramène la part de la BNS aux NAE de 4,53 % à 2,97 %. La BNS conserve néanmoins son huitième rang au sein des participants actuels. Des nouveaux participants, seule la Chine met à disposition des accords de crédit d'un montant supérieur.

Si, comme le prévoit le message concernant l'arrêté sur l'aide spéciale au FMI, la BNS était amenée à consentir au FMI une ligne de crédit bilatérale, l'entrée en vigueur des NAE entraînerait la transformation des prêts consentis par la BNS sur la base de l'arrêté concernant l'aide spéciale au FMI en créances détenues au titre des NAE (par. 7, let. b, et 23 NAE). En outre, l'entrée en vigueur des NAE mettrait un terme au crédit-cadre ouvert par l'arrêté concernant l'aide spéciale au FMI (art. 1, al. 3 de cet arrêté), et la garantie de la Confédération disparaîtrait.

3.3 Collaboration entre la BNS et la Confédération

Il est proposé de ne rien changer aux règles qui président actuellement à la collaboration de la BNS et de la Confédération dans le cadre des NAE. Après adoption de l'arrêté par les Chambres fédérales (art. 1, al. 1 PA), le Conseil fédéral confirmera l'adhésion de la Suisse aux NAE sur le plan international (art. 1, al. 2, 1^{re} phrase PA). Les tâches et les obligations découlant de la participation aux NAE resteront de nature purement monétaire, même après la réforme. C'est pourquoi il est prévu que la BNS continue de jouer le rôle d'institution participant aux NAE (art. 1, al. 3, 1^{re} phrase PA). Elle collabore cependant étroitement avec la Confédération dans la mise en œuvre de la participation aux NAE (art. 1, al. 3, 2^e phrase PA). Les modalités de cette collaboration seront réglées dans une convention entre le Conseil fédéral et la BNS (art. 1, al. 3, 3^e phrase PA). Une convention de cette nature a été renouvelée la dernière fois le 1^{er} février 2008 dans le cadre de la prorogation des NAE-1998. Le Conseil fédéral informe les Chambres fédérales sur la participation de la Suisse aux NAE (art. 1, al. 3, 4^e phrase PA).

4 Arrêté fédéral portant approbation de l'adhésion de la Suisse aux Nouveaux accords d'emprunt modifiés du Fonds monétaire international

Comme il a été mentionné au ch. 3, le projet d'arrêté fédéral reprend la base légale actuelle de la participation de la Suisse aux NAE-1998. Le passage de la participation aux NAE-1998 à la participation aux NAE modifiés est réglé dans un nouvel art. 2 (cf. ch. 7.3). Quant à l'art. 2 de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1997, il devient l'art. 3 du présent projet d'arrêté fédéral.

5 Conséquences

Les prêts que la BNS pourrait consentir au FMI dans le cadre des NAE seront rémunérés au taux du marché, de sorte que le coût de la participation restera modeste pour la BNS. Les créances de la BNS vis-à-vis du FMI dans le cadre des NAE ne sont pas garanties par la Confédération. Cependant, dans le cas d'une activation des NAE, les ressources seront mises directement et exclusivement à la disposition du FMI. Le risque d'une défaillance est donc jugé très faible. En outre, un prêt peut être dénoncé à tout moment si nécessaire.

Par rapport à la situation actuelle, la mise en œuvre de la participation aux NAE n'occasionnera aucune charge supplémentaire aux offices concernés et à la BNS, et n'aura par conséquent aucune incidence sur les effectifs.

Aucune conséquence directe n'est attendue pour les cantons, les communes et l'économie.

6 Liens avec le programme de la législature

Le projet vise un renforcement du système financier et monétaire international, rendu nécessaire par la récente crise financière. Cette évolution n'était pas prévisible, de sorte que le projet n'a été annoncé ni dans le message sur le programme de la législature 2007 à 2011⁸, ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁹.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Sur le plan matériel, le projet d'arrêté correspond à l'arrêté fédéral du 18 décembre 1997 qui portait approbation de l'adhésion de la Suisse aux NAE-1998. Le Conseil fédéral se fonde ainsi sur les art. 54, al. 1, et 166, al. 2, de la Constitution (Cst.)¹⁰, en vertu desquels les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération, l'Assemblée fédérale étant chargée d'approuver les traités internationaux. La participation de la BNS dans le cadre des NAE se fonde quant à elle sur

⁸ FF 2008 639

⁹ FF 2008 7745

¹⁰ RS 101

Du fait que les NAE n'entreront en vigueur que lorsque le quorum exigé sera atteint (cf. ch. 2.7), le projet d'arrêté comporte à l'art. 2 du projet une clause suspensive relative à l'entrée en vigueur des NAE. Si ces derniers n'étaient pas adoptés par les Etats membres, l'arrêté fédéral serait caduc et celui de 1997 resterait en vigueur.

7.4 Frein aux dépenses

Les crédits au titre des NAE relèvent de la seule BNS et sont accordés sans garantie de la Confédération. Ils ne grèvent donc pas le budget de la Confédération. Par conséquent, l'arrêté fédéral n'est pas soumis au frein aux dépenses.