07.093

**Message
concernant le renouvellement de la participation
de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt
du Fonds monétaire international**

du 28 novembre 2007

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

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation l'arrêté fédéral reconduisant la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international.

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

28 novembre 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Fonds monétaire international (FMI) et les pays membres du Groupe des Dix ont convenu de proroger les Accords généraux d'emprunt (AGE) pour une période de cinq ans. Les AGE permettent au FMI, en cas de manque de liquidités, de disposer d'une réserve supplémentaire de 17 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS), soit 31 milliards de francs environ, pour faire face à une crise extraordinaire qui mettrait en péril le système monétaire international. Les AGE, conclus en 1962, ont été appliqués pour la dernière fois en 1998 et renouvelés pour la dernière fois en 2003. Ils jouent un rôle important de filet de sécurité en cas de crise grave. Si la Suisse reconduit sa participation aux AGE, comme le propose le Conseil fédéral, ceux-ci engageront la Banque nationale suisse, en tant qu'institution participante, à réserver une ligne de crédit de 1020 millions de DTS (1860 millions de francs env.) du 26 décembre 2008 au 25 décembre 2013.

Le Conseil d'administration du FMI a également décidé de prolonger de cinq ans les Nouveaux accords d'emprunt (NAE,) qui s'appliquent parallèlement aux AGE, avec 26 pays ou institutions étatiques. Grâce aux NAE, ajoutés aux AGE, le FMI disposera en cas de crise extraordinaire d'une ligne de crédit totale de 34 milliards de DTS (62 milliards de francs env.). La Suisse participe depuis 1998 aux NAE, qui sont étroitement liés aux AGE. Les principes régissant les NAE s'inspirent en effet de ceux des AGE et les deux institutions sont liées sur le plan financier: un prêt accordé en vertu d'un des deux accords réduit automatiquement du même montant la promesse de crédit donnée en vertu de l'autre accord. La ligne de crédit plus élevée qui est octroyée dans le cadre des NAE représente donc – indépendamment des AGE – le plafond des engagements de chaque participant. La ligne de crédit maximale garantie par la Suisse correspond ainsi à 1540 millions de DTS (2810 millions de francs env.). Les NAE ont été appliqués une seule fois, en 1998.

Le Conseil fédéral est convaincu que les AGE, restent nécessaires pour assurer la sécurité du système monétaire international. Malgré la croissance économique exceptionnelle que nous connaissons actuellement et les travaux d'envergure menés ces dernières années pour renforcer l'architecture financière internationale, de futures crises financières internationales ne peuvent être exclues. En outre, en participant aux AGE, la Suisse confirme sa qualité de membre du Groupe des Dix et son statut au sein du FMI, au sein de groupes de travail importants dans d'autres institutions internationales (notamment l'OCDE et la Banque des règlements internationaux) et au sein de forums tels que le Forum sur la stabilité financière (FSF).

Le projet d'arrêté prévoit que confier au Conseil fédéral la compétence de reconduire les AGE après entente avec la Banque nationale suisse. Cette délégation permet d'harmoniser la réglementation des AGE avec celle applicable aux NAE. Le Conseil fédéral continuera cependant d'informer les Chambres fédérales de la participation de la Suisse aux AGE.

Message

1 Les Accords généraux d'emprunt (AGE), filet de sécurité du système monétaire international

1.1 Origine des AGE et adhésion de la Suisse

Les accords généraux d'emprunt (AGE; RO 1984 847) ont été conclus en 1962 afin de renforcer l'assise financière du Fonds monétaire international (FMI), en dotant ce dernier d'une possibilité supplémentaire de refinancement dans un contexte marqué par une instabilité monétaire accrue. Les autorités craignaient à cette époque que, après à l'introduction de la libre convertibilité des monnaies dans les principaux pays industrialisés, des mouvements de capitaux brusques et massifs ne déséquilibrent la balance des paiements dans un ou plusieurs de ces pays, et que leurs réserves ne suffisent pas pour soutenir les cours de changes, alors fixes. de prévenir une grave crise du système monétaire international. Les ressources financières auxquelles le FMI pouvait recourir en cas de besoin ont donc été augmentées afin. Il n'était pas indiqué de procéder à une hausse générale des quotes-parts (parts des pays membres au capital du FMI): de très nombreuses monnaies n'étant pas encore convertibles et les réserves de monnaies fortes pouvant être utilisées librement étaient insuffisantes.

Dix des pays les plus industrialisés s'engagèrent donc dans le cadre des AGE à mettre à la disposition du FMI une ligne de crédit en monnaies convertibles d'un montant de 6 milliards de dollars au cas où la stabilité du système monétaire international viendrait à être menacée et le Fonds monétaire à manquer de ressources. On tint compte du potentiel économique et de la capacité financière des Etats pour choisir les participants à cette ligne de crédit et leurs contributions respectives. Les premiers adhérents aux AGE étaient la Belgique, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, le Canada, les Pays-Bas, la Suède et les Etats-Unis. Par la suite, ces pays ont formé ce qu'on appelle communément le Groupe des Dix, qui est devenu un forum international important pour la collaboration en matière de politique monétaire et financière. La Suisse a participé à ces accords de 1964 à 1983 dans le cadre d'un accord d'association. Ce n'est qu'en 1983 qu'elle est devenue membre à part entière des AGE et, de ce fait, membre permanent du Groupe des Dix.

1.2 Rôle des AGE

Au cours des premières années, les AGE ont été sollicités à neuf reprises pour l'octroi de crédits à des pays parties à ces accords. Les fonds ont été utilisés pour des prêts à la Grande-Bretagne (1964, 1965, 1967, 1969 et 1976), la France (1968, 1969), l'Italie (1977) et les Etats-Unis (1978). Le passage des pays industrialisés à un système de taux de changes flottants au début des années 70 a entraîné une diminution de leur demande de crédits. Les AGE ont également perdu de l'importance pour assurer la sécurité du système monétaire international car les déficits de financement ont de plus en plus été couverts sur les marchés financiers. Les fonds pouvant être obtenus sur les marchés étaient en effet disponibles plus rapidement et n'étaient pas soumis à aux conditions du FMI. C'est pourquoi jusqu'en 1983, les

lignes de crédit accordées au FMI en vertu des AGE n'ont pratiquement plus été augmentées.

La situation a changé du tout au tout lorsqu'a éclaté la crise de la dette dans une série de pays nouvellement industrialisés au début des années 80. Les ressources du FMI furent fortement mises à contribution, ce qui entraîna une diminution dramatique des fonds dont elle disposait. En 1983, le Groupe des Dix et le FMI décidèrent d'augmenter les quotes-parts, mais aussi d'élargir substantiellement les AGE à 17 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS), soit environ 31 milliards de francs. Ils se prononcèrent également en faveur d'une extension de l'octroi de crédits à des pays qui n'étaient pas membres du Groupe des Dix.

Pour que des pays ne participant pas aux AGE puissent bénéficier de ces crédits, il faut (i) que les ressources ordinaires du FMI ne soient pas suffisantes, (ii) que l'octroi des crédits soit assorti de conditions économiques fixées par le FMI et (iii) que la stabilité du système monétaire international soit grandement menacée (situation exceptionnelle). Le recours à ces fonds n'a donc lieu qu'en dernier ressort. Depuis la révision de 1983, les AGE ont été renouvelés aux mêmes conditions en 1987, 1992, 1997 et 2003.

1.3 Les Nouveaux accords d'emprunts (NAE) du FMI, compléments des AGE

Après la grave crise monétaire traversée par le Mexique à fin 1994 et en pleine période de libéralisation des marchés financiers internationaux, on craignait que la maîtrise des crises financières internationales n'absorbe nettement plus de moyens. Les flux internationaux de capitaux avaient considérablement augmenté et les risques de crise du système financier international s'étaient accrus. Les crédits en cours du FMI avaient repris leur croissance pour atteindre de nouveaux sommets pendant les crises ayant touché les pays asiatiques.

Sur initiative du G7, le FMI, le Groupe des Dix et un certain nombre d'autres Etats ont créé en novembre 1998 les Nouveaux accords d'emprunt (NAE; RO 2002 3614) pour compléter les AGE. Les NAE ont permis de doubler le montant découlant des AGE pour le porter à 34 milliards de DTS. Les participants aux NAE sont les membres des AGE et quinze autres pays et institutions étatiques (y compris l'Arabie Saoudite, membre associé des AGE). Le montant des crédits promis au titre des NAE, parallèles aux AGE, correspond à l'engagement financier maximal des participants en vertu des deux accords. Les NAE sont cependant appliqués en priorité. Les AGE ne peuvent dès lors plus être appliqués que lorsque un membre du Groupe des Dix a besoin de moyens ou lorsque les participants aux NAE ne peuvent arriver à un accord. La création des NAE s'est accompagnée d'une augmentation de 45 % des quotes-parts au FMI, qui a pris effet en janvier 1999. La somme des quotes-parts a passé ainsi de 146 à 213 milliards de DTS.

1.4 Applications récentes des AGE et des NAE

Toute activation des AGE ou des NAE doit être approuvée par le Conseil d'administration du FMI. Le directeur général lui soumet une proposition d'appel de fonds une fois que les participants aux AGE – les membres du Groupe des Dix – ou aux NAE ont donné leur accord. Le FMI a recouru pour la dernière fois aux AGE et aux NAE lorsque, sur fond de turbulences des marchés financiers, la Russie et le Brésil ont connu de graves crises monétaires en 1998. En juillet 1998, la direction du FMI s'est adressée aux pays membres du Groupe des Dix pour obtenir un prêt en vertu des AGE s'élevant à 6,3 milliards de DTS. Ce prêt a permis de financer le programme de réforme et d'ajustement en cours pour la Russie, soutenu par le FMI. En raison de la mise en œuvre lacunaire du programme, seul le premier des crédits prévus a été versé à la Russie, qui n'a bénéficié que de 1,4 milliard de DTS. Les fonds ont été remboursés aux Etats participants en mars 1999.

Les NAE ont été appliqués en décembre 1998, soit peu après leur entrée en vigueur, en vue de l'élargissement de l'accord d'assistance du Fonds monétaire passé avec le Brésil. Les participants aux NAE ont répondu à la demande de la direction du FMI concernant un prêt de 9,1 milliards de DTS. Le Fonds monétaire en a utilisé 2,9 milliards afin de financer le premier crédit pour le Brésil. Grâce à l'augmentation des quotes-parts ayant pris effet entre-temps, le FMI a pu procéder aux autres paiements partiels en utilisant ses propres moyens. Les participants aux NAE ont été remboursés par le FMI en mars 1999.

Les NAE, et pour la première fois les AGE, ont donc été ainsi appliqués, en faveur de non-participants. Par la suite, les besoins de crédits dus aux crises financières internationales successives, qui ont cessé provisoirement après la crise argentine de fin 2001, ont pu être couverts par les ressources propres du FMI.

2 La position de la Suisse dans le cadre des AGE et des NAE

2.1 Du statut d'associé à celui de membre à part entière des AGE

En 1964, la Suisse avait participé aux AGE dans le cadre d'un contrat d'association. Elle s'était engagée, au cas où le FMI recourrait aux AGE, à octroyer des crédits bilatéraux aux Etats membres jusqu'à concurrence de 865 millions de francs aux mêmes conditions que celles prévues par les AGE. Par la même occasion, la Suisse a obtenu le droit de siéger en tant qu'observateur au sein du Groupe des Dix. La Suisse a octroyé en tout quatre crédits dans le cadre du contrat d'association (en 1964, 1965 et 1976 à la Grande-Bretagne et en 1977 à l'Italie).

Avec la révision et l'extension des AGE en 1983, la Suisse a eu la possibilité de devenir membre à part entière des AGE et ainsi de siéger dans le Groupe des Dix. Ce changement de statut a pris effet en avril 1984. Une nouvelle base légale régissant la participation de la Suisse a été créée sous la forme de l'arrêté fédéral du 14 décembre 1983 concernant l'adhésion de la Suisse aux accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international (RS 941.15). L'institution participante restait la Banque nationale suisse et elle continuait de rebénéficier d'aucune garantie de la Confédération en cas d'application des AGE. La participation de la Banque

nationale suisse à la coopération internationale est inscrite pour sa part dans la loi du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale (RS 951.11).

Lors de l'adhésion, le montant maximal des crédits promis par notre pays est passé de 865 millions de francs à 1020 millions de DTS. Ce montant correspond à une part de 6 % de la somme totale et n'a pas varié depuis. En raison de cette clé de répartition, la Banque nationale suisse a pris part en 1998 à hauteur de 378,3 millions de DTS crédit précité accordé à la Russie, somme dont le FMI a perçu 86,6 millions de DTS. Le FMI a remboursé ce montant en mars 1999 à la Banque nationale.

En adhérant aux institutions de Bretton Woods (FMI et Groupe de la Banque mondiale) en 1992, la Suisse a également obtenu l'accès aux fonds que le FMI peut tirer en vertu des AGE. L'adhésion au FMI a constitué un nouveau signe important de l'engagement de la Suisse en faveur d'un système monétaire international stable. En tant que membre du FMI et du Groupe des Dix, la Suisse a approuvé les renouvellements des AGE qui sont intervenus depuis lors.

2.2 Participation de la Suisse aux NAE

La Suisse participe aux NAE moyennant une ligne de crédit maximale de 1540 millions de DTS (cf. annexe A aux NAE, FF 1997 III 964). Ce montant correspond à une part de 4,5 % de la somme totale, qui s'élève à 34 milliards de DTS. Comme les NAE et les AGE sont des conventions parallèles (cf. ci-dessus), la ligne de crédit accordée dans le cadre des NAE est également la ligne de crédit maximale pour les deux conventions réunies. Ainsi, si le crédit entier découlant des engagements de la Suisse en vertu des AGE, d'un montant de 1020 millions de DTS, devait être utilisé, seuls 520 millions de DTS seraient disponibles pour les NAE. A l'inverse, l'utilisation complète des NAE aurait comme conséquence qu'il ne serait plus possible de tirer des crédits des AGE, Rappelons par ailleurs que les NAE sont appliqués en priorité.

Comme pour les AGE, c'est la Banque nationale suisse qui participe aux NAE. Elle finance les crédits éventuels et renonce à une garantie de la Confédération. La Banque nationale suisse a participé au crédit du FMI en faveur du Brésil en décembre 1998 d'un montant de 455 millions de DTS. Le FMI a eu besoin d'en tirer 143,5 millions. Il a remboursé ce montant en mars 1999 à la Banque nationale.

3 Intérêt de la Suisse à une reconduction des AGE

Le Conseil d'administration du FMI a tacitement approuvé à mi-novembre de renouveler les AGE et les NAE pour une période de cinq ans à partir de respectivement décembre et novembre 2008. Selon l'accord sur les AGE, chaque Etat participant peut désormais notifier au FMI, six mois au moins avant l'expiration de la période des AGE, à savoir avant le 26 juin 2008, son intention de retirer son adhésion (FF 1983 II 1421). La Suisse a cependant intérêt à reconduire sa participation aux accords, dont le renouvellement n'a pas suscité d'oppositions de la part des participants. La prévention des crises monétaires reste une tâche importante. Malgré la bonne santé actuelle de l'économie mondiale et les travaux d'envergure des dernières années visant à renforcer l'architecture financière internationale, de subites crises financières internationales subites ne peuvent être exclues. La forte croissance

de nombreux marchés émergents et l'augmentation de la circulation internationale des capitaux entraînent une hausse proportionnelle du besoin en capitaux en cas de crise. En tant que pays étroitement lié à l'économie mondiale et disposant d'une place financière importante, la Suisse a particulièrement intérêt à s'engager en faveur d'un système monétaire international stable. Les AGE lui permettront de continuer à contribuer, avec les principaux pays industrialisés, au maintien de cette stabilité.

L'engagement financier maximal de la Suisse revariera pas en cas de prolongation de sa participation aux AGE, car la ligne de crédit accordée dans le cadre des NAE représente le plafond des engagements, indépendamment d'une participation aux AGE. Si la Suisse décidait de ne pas prolonger sa participation aux AGE, la promesse de crédit totale faite en vertu des NAE, qui s'élève à 1540 millions de DTS, subsisterait pour la durée de ces accords. La décision de prolonger la participation de la Suisse aux NAE relève du Conseil fédéral, après entente avec la Banque nationale suisse (FF 1997 III 933).

Pour la Suisse, la participation aux AGE ne signifie pas seulement qu'elle est prête à libérer des fonds en cas d'urgence. Il lui importe en effet de poursuivre sa collaboration au sein du Groupe des Dix, qui dépend de la participation aux AGE. Le Groupe des Dix a certes perdu ces dernières années de son importance au profit du G7. Il réunit cependant les créanciers les plus importants du monde, qui assument la responsabilité principale du bon fonctionnement du système monétaire international.

La qualité de membre du Groupe des Dix permet à la Suisse de participer à des groupes de travail au sein d'autres organisations internationales, ce qui est important pour sa position au niveau international et lui donne la possibilité de prendre part à l'élaboration des travaux sur le système financier international. Ceux-ci sont menés par divers groupes de travail de l'OCDE, chargés de questions relevant de la politique financière et monétaire, ainsi que des balances de paiement. Au sein de la Banque des règlements internationaux à Bâle, la Banque nationale suisse participe également aux réunions des gouverneurs des banques centrales et de différents groupes spécialisés, dont le Comité sur le contrôle bancaire, chargé d'améliorer et coordonner au niveau international les standards et les directives en matière de contrôle bancaire. La Suisse y est représentée par la Banque nationale suisse et de la Commission fédérale des banques. Le statut de membre du Groupe des Dix, lié à la participation aux AGE, a aussi permis à la Suisse d'être représentée au Forum sur la stabilité financière (FSF). Le 29 mars 2007, la Suisse a participé pour la première fois en tant que membre à une séance du FSF. Grâce à son adhésion à cette institution, la Suisse peut participer activement au dialogue international sur la détection précoce de problèmes liés à la stabilité et sur la réglementation et la surveillance des marchés financiers.

4 Mise en œuvre de la participation de la Suisse aux AGE

L'arrêté du Conseil fédéral du 4 avril 1984 concernant l'adhésion de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international (FF 1984 II 1185) règle les modalités de la coopération entre la Banque nationale, agissant en tant qu'institution participante aux AGE, et les services fédéraux concernés. Cette réglementation a donné satisfaction et peut être conservée.

5 Conséquences sur les finances et sur le personnel

La Banque nationale suisse est l'institution participante aux AGE et elle ne bénéficie d'aucune garantie de la Confédération pour les crédits qu'elle serait appelée à libérer. La participation de la Suisse aux AGE n'entraînera donc aucune obligation financière pour la Confédération. La collaboration entre la Confédération et la Banque nationale continuera d'être assurée par les mêmes effectifs.

6 Programme de la législature

Le projet n'est pas prévu dans le programme de la législature 2003 à 2007. La décision du FMI sur le renouvellement des Accords généraux d'emprunt aurait dû être prise avant la date délai du 26 décembre 2007, soit au cours de la période de la législature 2007 à 2011. Le FMI a avancé cette décision.

7 Constitutionnalité et conformité aux lois

L'art. 54 de la Constitution (compétences en matière d'affaires étrangères) confère à la Confédération le droit de conclure (et donc également de proroger) des traités internationaux. Le présent arrêté se fonde en outre sur l'art. 99 (politique monétaire). Cette disposition est déterminante comme base constitutionnelle, car les crédits alloués au titre des AGE sont financés par la Banque nationale suisse, qui est également l'institution participante. Le mandat de participation à la coopération monétaire internationale est conféré à la Banque nationale suisse par l'art. 5, al. 3, de la loi du 30 octobre 2003 sur la Banque nationale (RS 951.11). Le message du 21 mai 2003 relatif à la loi fédérale sur l'aide monétaire internationale (FF 2003 4306) libère par ailleurs explicitement la Confédération de tout engagement financier lié à sa participation aux AGE.

Jusqu'à présent, les modifications des accords ont toujours été soumises à l'Assemblée fédérale pour approbation. En raison de la situation juridique décrite ci-dessus et par analogie avec la réglementation applicable à la participation de la Suisse aux NAE, le présent projet d'arrêté prévoit de confier au Conseil fédéral la compétence de reconduire la participation de la Suisse aux AGE. Par analogie à la réglementation applicable aux NAE, que le Conseil fédéral a soumise au Parlement dans son message du 14 mai 1997 (FF 1997 III 933), l'art. 1, al. 1, du projet d'arrêté prévoit que le Conseil fédéral, après entente avec la BNS, décidera de proroger la participation de la Suisse aux AGE ou d'y mettre un terme avant l'échéance de chaque période de validité contractuelle. Toute prorogation de la participation aux AGE – de même qu'un éventuel retrait – présuppose que le Conseil fédéral et la Banque nationale suisse soient tous deux avis qu'elle servie les intérêts de la Suisse.

Cette solution s'impose également en raison des délais très courts prévus au paragraphe 19, let. b, des AGE. Les Etats membres ne disposent que de six mois pour décider une prorogation de la participation ou un retrait. Comme exposé dans le message du 29 juin 1983 relatif à l'adhésion de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt (FF 1983 II 1396), ce délai n'est pas toujours suffisant pour élaborer un message et achever le processus de décision parlementaire. L'art. 1, al. 2, du présent

projet prévoit cependant que le Conseil fédéral informera bien les Chambres fédérales de sa décision.

Comme lors de toutes les reconductions précédentes, le présent projet d'arrêté d'approbation n'est pas sujet au référendum en matière de traités internationaux prévu à l'art. 141, al. 1, let. d, de la Constitution, car les AGE ne sont pas d'une durée indéterminée et sont dénonçables. De plus, ils ne prévoient pas d'adhésion à une organisation internationale, ne contiennent pas de dispositions importantes fixant des règles de droit et leur mise en œuvre n'exige pas l'adoption de lois fédérales.

Participants aux Accords généraux d'emprunt et contributions

Participants	Millions de DTS	En %
1. Etats-Unis	4 250	25
2. Deutsche Bundesbank	2 380	14
3. Japon	2 125	12,5
4. France	1 700	10
5. Grande-Bretagne	1 700	10
6. Italie	1 105	6,5
7. Canada	892,5	5,25
8. Pays-Bas	850	5
9. Belgique	595	3,5
10. Schwedische Reichsbank	382,5	2,25
11. Banque nationale suisse	1 020	6
Total	17 000	100