

15.xxx

Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans la Feuille fédérale fait foi.

Message

concernant l'adhésion de la Suisse à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures

du ...

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, deux projets d'arrêtés fédéraux concernant, d'une part, l'adhésion de la Suisse à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures et, d'autre part, le financement de l'adhésion de la Suisse à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures.

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII) est une nouvelle institution régionale de financement qui entend surtout contribuer au développement économique durable de l'Asie en investissant dans les infrastructures. La Suisse est l'un des premiers pays d'Europe à avoir décidé de participer au processus de fondation, et a signé les statuts de la banque le 29 juin 2015, à Pékin.

Contexte

En Asie, maintenir le dynamisme de la croissance et le succès de la lutte contre la pauvreté exige d'énormes investissements dans les infrastructures régionales. A cet effet, la BAII entend non seulement mettre à disposition ses fonds propres, mais aussi mobiliser des capitaux publics et privés. Il est prévu qu'elle collabore avec des organismes étatiques, des collectivités publiques et le secteur privé. Le financement sera assuré par des prêts, des prises de participation et des garanties; la banque pourra cependant offrir aussi une assistance technique et des subsides. Sont visés en priorité les projets d'infrastructure dans les secteurs des transports, de l'énergie, de l'eau et des eaux usées, mais aussi les investissements dans les installations portuaires, les mesures de protection de l'environnement, les technologies de l'information et les télécommunications, de même que le développement économique et la logistique dans les espaces ruraux et urbains. A cet effet, la BAII sera dotée d'un capital de 100 milliards de dollars, dont 20 milliards doivent être libérés, le reste étant garanti.

La création de la BAII résulte d'une initiative de la Chine. A ce jour, la banque compte 57 membres fondateurs potentiels, dont 37 de la région et 20 non régionaux, la plupart de ces derniers étant des pays européens (dont la Suisse). Les principaux pays de la région sont la Chine, l'Inde, la Russie, l'Indonésie, le Pakistan, les Philippines, Singapour et le Kazakhstan, mais l'Arabie saoudite, le Koweït et le Qatar, de même que l'Australie, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande en font aussi partie. Les principaux pays non régionaux sont l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne, la Pologne, l'Autriche, la Finlande et tous les pays scandinaves. Hors d'Europe, le Brésil, l'Égypte et l'Afrique du Sud font également partie de ce groupe.

Menées par les négociateurs en chef désignés, les négociations sur les statuts se sont déroulées en cinq cycles. La Suisse a été l'un des premiers pays non régionaux à y participer, à partir du troisième cycle. Le projet se fondait largement sur les documents de fondation d'autres banques de développement. Les statuts de la BAII signés à Pékin le 29 juin 2015 par 50 membres fondateurs correspondent donc dans une large mesure aux normes d'institutions analogues.

Contenu du projet

Le projet a pour but d'établir les conditions qui permettront à la Suisse de ratifier les statuts de la BAII et ainsi d'adhérer à celle-ci. Il comprend deux arrêtés concernant, d'une part, l'adhésion de la Suisse à la BAII (par l'approbation des statuts) et, d'autre part, le financement de cette adhésion.

La Suisse est l'un des premiers pays d'Europe à avoir décidé de participer au processus de fondation. Selon le résultat des négociations, sa participation au capital s'élève à 706,4 millions de dollars, dont 141,3 millions à libérer en cinq tranches annuelles. Grâce à l'attribution de voix supplémentaires en sa qualité de membre fondateur, le pourcentage de voix de la Suisse est supérieur à sa part de capital et s'élève à 0,8745 %. La Suisse entend continuer à participer activement au processus de fondation et de développement de la BAI, et cherche à être représentée au conseil d'administration par un administrateur suppléant pendant la phase initiale cruciale.

L'adhésion prévue de la Suisse à la BAI s'inscrit dans le cadre de sa politique étrangère, de sa politique économique extérieure et de sa politique de développement. La BAI remplit les conditions requises pour devenir un pilier significatif de l'architecture internationale des banques de développement. Elle peut fournir une contribution essentielle pour répondre aux importants besoins d'infrastructures, promouvoir un développement économique durable, et lutter ainsi contre la pauvreté en Asie, où vit la majorité des personnes pauvres ou très pauvres. Notre participation renforce également les relations avec la Chine et la région asiatique, et offre aux entreprises suisses de nouvelles possibilités d'y développer leurs relations commerciales.

Table des matières	
Condensé	2
1 Grandes lignes du projet	5
1.1 Contexte	5
1.2 Déroulement des négociations	5
1.3 Résultat des négociations	6
1.4 Aperçu du contenu des statuts	6
1.5 Appréciation	7
2 Commentaire des dispositions des statuts	7
3 Participation suisse	14
3.1 Adhésion de la Suisse	14
3.2 Participation de la Suisse au capital	15
3.3 Représentation et influence	16
3.4 Mise en œuvre	16
3.5 Obligations	17
4 Conséquences	17
4.1 Conséquences pour la Confédération	17
4.1.1 Conséquences financières	17
4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	18
4.2 Conséquences pour les cantons et communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	19
4.3 Conséquences économiques	19
4.4 Conséquences sociales et environnementales	19
5 Relation avec le programme de la législature	20
6 Aspects juridiques	21
6.1 Constitutionnalité	21
6.2 Forme de l'acte à adopter	21
Arrêté fédéral portant adhésion de la Suisse à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (Projet)	99
Arrêté fédéral concernant le financement de l'adhésion de la Suisse à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (Projet)	99

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

La Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII) est une nouvelle institution régionale de financement qui entend surtout contribuer au développement économique durable de l'Asie en investissant dans les infrastructures. Sa création résulte d'une initiative de la Chine. Le processus de fondation a commencé formellement le 24 octobre 2014, avec la signature, par 22 pays d'Asie, de la déclaration d'intention correspondante.

Les besoins de la région en financement d'infrastructures sont immenses. Une étude de la Banque asiatique de développement (BASD) de 2012 conclut que l'Asie devrait investir quelque 8000 milliards de dollars dans ses infrastructures entre 2010 et 2020 pour maintenir le dynamisme de la croissance et le succès de la lutte contre la pauvreté¹. Selon cette étude, 1,8 milliard de personnes n'ont pas accès à des installations sanitaires, 0,8 milliard n'ont pas l'électricité et 0,6 milliard n'ont pas accès à l'eau potable; la mise en place d'infrastructures peut contribuer à une croissance à grande échelle sur les plans social et géographique, et ce, par la création d'emplois, l'abaissement des coûts de production, l'amélioration des accès aux marchés et la fiabilisation de l'alimentation en énergie et en eau.

La nouvelle banque épaulera les institutions financières déjà actives dans la région, notamment la BASD et la Banque mondiale, et collaborera avec elles. Elle entend s'aligner sur leurs normes, tout en revendiquant d'être plus efficace et plus proche de la clientèle, à savoir les preneurs de crédit. La BAII a pour devise «*lean, clean and green*» (svelte, propre et verte). Sa naissance est aussi une réaction au sentiment de quelques pays en développement de ne pouvoir exercer suffisamment d'influence au sein des organes décisionnels des institutions financières internationales existantes.

1.2 Déroulement des négociations

Au cours du processus de fondation, un grand nombre de pays ont rejoint les membres fondateurs. A l'heure qu'il est, la BAII compte 57 membres fondateurs potentiels (*prospective founding members*), dont 37 de la région et 20 non régionaux, la plupart de ces derniers étant des pays européens. De nombreux membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – essentiellement des pays occidentaux – avaient commencé par hésiter, principalement à cause du *leadership* de la Chine et du respect des normes sociales et environnementales internationales par la nouvelle banque. Avec le Royaume-Uni et le Luxembourg, la Suisse figurait parmi les premiers pays non régionaux d'Europe à partici-

¹ *Infrastructure for Supporting Inclusive Growth and Poverty Reduction in Asia*, BASD, 2012; *Estimating Demand for Infrastructure in Energy, Transport, Telecommunications, Water and Sanitation in Asia and the Pacific: 2010-2020*, Asian Development Bank Institute Working Paper n° 248, 2010.

per au processus de fondation. Peu avant l'échéance du délai d'inscription, 17 autres pays non régionaux ont décidé de participer. A part les 57 membres fondateurs, un nombre important d'autres Etats ont déjà signalé leur intérêt pour une adhésion éventuelle. Vu la structure de propriété, la nouvelle institution de financement du développement bénéficie d'un large appui international.

1.3 Résultat des négociations

Le texte fondateur de la BAII a été élaboré par les négociateurs en chef désignés au cours de cinq cycles de négociations, qui se sont largement inspirés des documents de fondation de banques de développement existantes. Avec le Royaume-Uni et le Luxembourg, la Suisse a participé dès le troisième cycle, qui s'est tenu fin mars 2015, à Almaty (Kazakhstan). Les autres pays non régionaux ont rejoint les négociations aux deux derniers cycles, à Pékin (fin avril 2015) et Singapour (mai 2015). Les pays de l'OCDE ont insisté collectivement sur le respect des normes internationales en matière de gouvernance et de politique opérationnelle, et sur l'exercice garanti de la surveillance absolue, par le conseil d'administration, du président et de la direction de la banque. Sur toutes ces questions, des améliorations substantielles ont pu être obtenues. En matière de normes, une bonne base a été trouvée, sur laquelle les négociateurs en chef pourront bâtir au cours des prochains cycles, consacrés surtout aux politiques opérationnelle et financière de la banque. Les statuts de la BAII ont été adoptés par les négociateurs en chef au cinquième cycle de négociations (Singapour, fin mai 2015). Le 29 juin 2015, ils ont été signés par 50 des membres fondateurs, dont la Suisse. Les sept autres membres fondateurs peuvent le faire jusqu'à fin 2015.

1.4 Aperçu du contenu des statuts

Les statuts de la BAII se fondent sur ceux d'autres banques de développement multilatérales, notamment la BASD et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

Ils se déclinent en onze chapitres:

- Objet, fonctions et membres
- Capital
- Opérations de la banque
- Finances de la banque
- Gouvernance
- Dispositions générales
- Retrait et suspension des membres
- Suspension et cessation des opérations de la banque
- Statut, immunités, privilèges et exonérations
- Amendement, interprétation et arbitrage
- Dispositions finales

Les statuts sont complétés par le rapport des négociateurs en chef relatif aux statuts (*Chief Negotiators' Report*), qui contient des explications (*Explanatory Notes*) de certains articles, mais dépourvu de force juridique.

1.5 Appréciation

Les statuts de la BAII correspondent largement aux normes d'institutions analogues; ils s'appuient sur l'expérience tirée de ces normes tout en offrant une certaine flexibilité. Les dispositions et explications fournissent des assurances dans des questions aussi importantes que la gouvernance, le respect des normes internationales et la mise sur pied de mécanismes appropriés de contrôle interne. Avec la politique opérationnelle présentée dans le projet, y compris les procédures d'appel d'offres et les normes sociales et environnementales, on a là un dispositif qui permet de conduire la BAII de façon correcte et conforme aux normes, ce qui réduit les risques financiers de la participation de la Suisse. Ce dispositif, de même que le large soutien international dont jouit le projet, permettent aussi de réduire le risque de voir un groupe de pays ou un pays dominer la BAII ou en abuser. Toutefois, il importe de souligner que c'est la première fois que des pays industrialisés occidentaux adhèrent en minorité si nette à une banque de développement dominée par les pays de la région.

2 Commentaire des dispositions des statuts

Art. 1 et 2 Objet et fonctions

Ces articles définissent le but de la BAII et ses fonctions. Le but de la banque est de favoriser le développement économique durable en Asie en investissant dans des projets d'infrastructure et d'autres secteurs productifs. Il s'agit en outre de promouvoir la coopération et le partenariat régionaux pour traiter les enjeux de développement (art. 1). A cet effet, la BAII met à disposition ses fonds propres pour financer avant tout le secteur des infrastructures et d'autres secteurs productifs, et mobilise des capitaux publics et privés à des fins de développement (art. 2). Elle doit porter une attention particulière aux besoins des membres moins développés. Sont visés en priorité, d'après un premier modèle d'affaires, les projets d'infrastructure dans les secteurs des transports, de l'énergie, de l'eau et des eaux usées, mais aussi les investissements dans les installations portuaires, les mesures de protection de l'environnement, les technologies de l'information et les télécommunications, ainsi que dans le développement économique et la logistique dans les espaces ruraux et urbains. La BAII travaillera en collaboration avec des organismes étatiques, des collectivités publiques et le secteur privé, et s'investira à moyen terme dans la promotion des PME. Pendant le déroulement actuel de la phase initiale, les domaines d'activité et le modèle d'affaires de la BAII sont évidemment formulés encore de façon très générale. Les points centraux, comme les priorités opérationnelles (secteurs, instruments, etc.), la collaboration visée avec le secteur privé, les conditions de financement et la prudence au risque seront donc précisés au fur et à mesure du processus de fondation.

Les membres de la banque se divisent en pays de la région Asie-Pacifique («pays régionaux») et pays non régionaux (art. 3). Les principaux pays régionaux sont la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, les Philippines, Singapour et le Kazakhstan, mais l'Arabie saoudite, le Koweït et le Qatar, de même que l'Australie, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande en font également partie². Avec l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, sont aussi représentés des pays régionaux qui sont membres du groupe de vote de la Suisse à la Banque mondiale. En outre, la Russie a également été admise en tant que pays régional, bien qu'elle ne soit formellement pas qualifiée.

Les membres régionaux de la BAII sont tous, à quelques exceptions (évidentes) près, des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD), selon la liste en vigueur du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. La majorité d'entre eux figure dans le groupe des pays à revenu moyen inférieur ou supérieur, et cinq autres, à savoir le Bangladesh, le Cambodge, le Laos, le Myanmar et le Népal, font partie des pays les moins avancés. Une partie de ces pays (Azerbaïdjan, Bangladesh, Cambodge, Géorgie, Indonésie, Jordanie, Kirghizistan, Laos, Mongolie, Myanmar, Népal, Ouzbékistan, Pakistan, Sri Lanka, Tadjikistan et Vietnam) sont aussi bénéficiaires de la coopération internationale de la Suisse. Il y règne encore une grande pauvreté. Selon une étude de la BASD, plus de 1,6 milliard d'habitants de la région vivent avec moins de 2 dollars par jour³.

Le nombre des pays non régionaux s'élève à 20, avec – à part la Suisse – toute une série de pays d'Europe occidentale (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, Espagne, Pologne, Autriche, Finlande et pays scandinaves). Hors d'Europe, le Brésil, l'Égypte et l'Afrique du Sud font partie des membres fondateurs non régionaux. Les États-Unis n'ont manifestement pas l'intention d'adhérer à la BAII pour le moment, et le Japon (quoique pays régional) ne semble pas disposé à y adhérer dans un premier temps. D'un autre côté, toute une série d'autres pays régionaux et non régionaux (dont un grand nombre des pays restants de l'UE) ont visiblement signalé leur intérêt pour une adhésion ultérieure. De nouveaux membres peuvent être admis en tout temps par une décision à la majorité spéciale des gouverneurs (pour les règles de majorité régissant les décisions du conseil des gouverneurs, v. le commentaire des art. 21 à 31).

Ces articles fixent le capital de base et la procédure de souscription et de libération des montants souscrits. Ils règlent en outre la responsabilité des membres et définissent les ressources dites ordinaires.

Le capital autorisé de la BAII s'élève à 100 milliards de dollars, dont 20 milliards à libérer en l'espace de cinq ans; les 80 milliards restants forment le capital souscrit, autrement dit les «parts sujettes à appel», qui ne sont réclamées que dans la mesure

² La base de la répartition en pays régionaux et non régionaux est la définition onusienne de l'Asie et de l'Océanie, «*composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings*» (<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>).

³ *Midterm Review of Strategy 2020: Meeting the Challenges of a Transforming Asia and Pacific*, BASD, 2014.

où cela est nécessaire pour couvrir les créances de la banque (art. 4 et 6). Le capital libérable, relativement élevé, a un effet positif sur la solvabilité de la BAII et, de ce fait, sur sa capacité à placer des emprunts à de bonnes conditions sur les marchés des capitaux. Du capital de la banque, 75 % sont réservés aux pays régionaux. Le capital autorisé initial peut être augmenté par la majorité qualifiée du conseil des gouverneurs, chaque membre devant se voir accorder l'occasion d'augmenter sa quote-part (art. 5).

Il ressort des explications figurant dans le rapport des négociateurs en chef relatif aux statuts que le montant des parts de capital des membres dépend en principe de leur force économique respective. Pour les membres fondateurs, la quote-part a été calculée séparément pour les pays régionaux et non régionaux en fonction du produit intérieur brut (60 % au prix courant, 40 % corrigés du pouvoir d'achat).

La responsabilité des membres au titre des parts est limitée à la partie non versée de leur prix d'émission; aucun membre ne peut, du fait de sa qualité de membre, être tenu pour responsable des obligations contractées par la banque (art. 7).

Les souscriptions au capital figurent dans l'annexe A des statuts. Avec la souscription annoncée de 98,2 milliards de dollars, le capital autorisé est presque entièrement souscrit. Sur les 75 milliards réservés aux pays régionaux, 73,4 milliards sont souscrits, seuls Singapour et la Malaisie ne souscrivant pas leur quote-part complète. Dans le groupe des pays non régionaux, 24,8 sur 25 milliards de dollars ont été souscrits; seul le Portugal reste en dessous de sa quote-part.

Le solde non souscrit du capital autorisé, soit 1,6 milliard de dollars, ne laisse que peu de parts à de futurs nouveaux membres. Ceux-ci devraient donc se contenter de très petites parts symboliques au début, et la BAII devrait, le moment venu, procéder en leur faveur à une augmentation sélective du capital. Cette question sera reprise début 2016, après la constitution de la banque. Étant donné le grand nombre de nouveaux membres intéressés, on peut admettre que la BAII procédera dès les prochaines années à une augmentation (sélective) de capital.

Art. 9 à 15 Opérations de la banque

Ces articles distinguent les opérations ordinaires, financées par les ressources ordinaires, et les opérations spéciales, financées par les ressources des fonds spéciaux. Ils définissent également les bénéficiaires et les méthodes de fonctionnement (instruments), les limitations applicables aux opérations ordinaires et les principes régissant les opérations. On y trouve enfin les dispositions régissant l'assistance technique accordée par la banque.

La BAII peut financer des projets dans tous les pays membres, pour autant qu'ils soient conformes à son but (art. 11). Ses activités ne sont donc pas limitées aux pays dits régionaux. Dans des cas particuliers, et sur la base d'une décision à la majorité qualifiée des gouverneurs, il lui est même possible d'avoir des activités dans un pays non membre. Peuvent bénéficier du soutien de la banque ses membres eux-mêmes, des institutions publiques, des subdivisions politiques ou des entreprises privées. Les instruments de la BAII sont les prêts, les prises de participation, les garanties, et éventuellement d'autres formes de financement. La banque peut accorder en outre une assistance technique et des subsides d'investissement (art. 15). Elle finance ses activités par ses ressources ordinaires, mais peut aussi accepter ou aménager des ressources dites de fonds spéciaux, utilisables pour des financements à titre conces-

sionnel. Elle peut enfin reprendre l'administration de fonds fiduciaires (*trust funds*) de tiers, pour autant que ces fonds soient conformes à ses buts.

Les opérations de la BAII sont soumises à certaines limitations (art. 12). Ainsi, les investissements prévus dans le cadre des opérations ordinaires ne peuvent excéder le montant total du capital souscrit, réserves et bénéfices non distribués compris. Contrairement à d'autres banques de développement, ce rapport, appelé *gearing ratio*, peut cependant être relevé jusqu'à hauteur de 250 % au plus par une décision de la majorité qualifiée des gouverneurs, compte tenu de la situation financière de la banque. En outre, le montant des prises de participation décaissées par la banque (*disbursed equity investments*) ne peut jamais excéder le total du capital souscrit, réserves générales comprises.

Dans ses opérations, la BAII applique par ailleurs les principes de la «saine gestion bancaire» (art. 13). Les opérations de financement doivent être conformes à ses politiques opérationnelle et financière et tenir compte de la possibilité, pour le bénéficiaire, de recourir à autre financement; en outre, les conditions doivent être adaptées au financement prévu et au risque; enfin, la banque veille à ne pas concentrer ses ressources de façon disproportionnée sur un seul de ses membres. Il est également stipulé que les appels d'offres pour les opérations ordinaires autant que spéciales doivent être ouverts et ne sauraient être restreints.

La conception des politiques opérationnelle et financière de la BAII joue un rôle capital pour ses futures opérations. Ces politiques doivent fixer en particulier les priorités opérationnelles (secteurs, instruments, etc.), le modèle d'affaires proprement dit (instruments, conditions, etc.), les principes de procédure et d'adjudication, enfin les systèmes internes de gestion et de contrôle (gouvernance, gestion financière et des risques, etc.). Certains de ces documents, comme un plan d'affaires indicatif, ainsi que, notamment, les principes des normes sociales et environnementales et ceux de la politique des appels d'offres, figurent déjà dans le projet; ils seront complétés et finalisés d'ici à fin 2015, raison pour laquelle il n'est pas possible de donner des indications fiables à leur sujet avant l'approbation du présent message. Les projets existants et les discussions menées jusqu'ici montrent cependant que, pour ses politiques et ses principes opérationnels, la BAII entend s'aligner sur les pratiques de banques de développement comparables. L'élaboration du cadre social et environnemental est dirigée par un expert américain réputé, qui a été impliqué de façon déterminante dans la conception de telles politiques dans d'autres banques de développement, comme la Banque mondiale et la BERD. Les travaux en cours de la BAII se fondent donc sur les normes existantes d'autres institutions et tiennent compte des réformes qui y ont cours. Durant le second semestre 2015, la BAII a lancé une large consultation publique sur la conception de ses normes sociales et environnementales. Un projet révisé sera disponible d'ici à fin septembre 2015. Après trois ans, ces normes feront l'objet d'un examen. Une autre priorité de la BAII est d'établir des procédures d'octroi rapides et efficaces. L'équilibrage de ces différentes exigences fera l'objet des prochaines négociations, dans lesquelles la Suisse, avec d'autres pays partageant sa position, veillera à ce que la BAII ne contrevienne pas aux bonnes pratiques internationales.

Art. 16 à 20 Finances de la banque

Ce chapitre règle en particulier la levée de fonds par la banque et la possibilité d'accepter des fonds spéciaux. Pour se procurer des fonds, la BAII s'endettera sur

les marchés internationaux de capitaux. Sont aussi réglées l'affectation et la répartition des revenus nets, de même que l'utilisation de ressources de la banque pour couvrir les pertes. En matière d'affectation des revenus nets, c'est-à-dire de formation de réserves (pour laquelle il n'existe pas de prescription particulière), de bénéfices non distribués, d'emploi à d'autres fins et/ou de répartition entre les membres, c'est le conseil des gouverneurs qui décide, à la majorité qualifiée. Sur la base d'une décision à la majorité spéciale, la BAII peut en outre établir des filiales. Les principes détaillés de la gestion financière et des risques (politique des réserves, indicateurs de risque, orientation marché, transparence, reddition des comptes, etc.) seront réglés dans la politique financière de la banque, qui sera présentée d'ici à fin septembre 2015. Vu que les opérations de la BAII et le contexte général sont par définition risqués, cette politique revêt une importance considérable. Par ailleurs, la capacité de la banque à lever du capital est fonction de sa solvabilité.

Art. 21 à 31 Gouvernance

Ce chapitre décrit les structures de gouvernance de la nouvelle institution, la composition et les pouvoirs du conseil de gouverneurs et du conseil d'administration, les procédures de vote, ainsi que le rôle du président et des cadres.

Les organes décisionnels de la BAII se composent du conseil des gouverneurs, du conseil d'administration et du président ou de la direction. Les principales dispositions à ce sujet figurent dans les statuts, mais aussi dans le règlement (*by-laws*), dont il existe un projet qui couvre en particulier le conseil des gouverneurs et le conseil d'administration.

Toutes les compétences décisionnelles appartiennent au conseil des gouverneurs, où tous les membres sont représentés par un siège (art. 22 à 24). A quelques exceptions près, elles peuvent être déléguées au conseil d'administration. Ne peuvent pas être déléguées l'admission de nouveaux membres, l'augmentation du capital social, la suspension d'un membre, l'élection des administrateurs et du président, la décision sur les réserves et la distribution des bénéfices, la modification des statuts et la dissolution de la banque. Les décisions du conseil des gouverneurs se prennent en principe à la majorité simple des suffrages exprimés (art. 28). La procédure prévoit cependant des majorités qualifiées pour les décisions importantes (majorité «spéciale»: majorité des gouverneurs et des voix; majorité «qualifiée» [*super majority*]: deux tiers des gouverneurs et trois quarts des voix).

Le conseil d'administration surveille la direction et décide des politiques et des opérations de la banque; il peut cependant aussi déléguer des décisions à son président, à une majorité d'au moins trois quarts des voix (art. 25 à 27). Sinon, les décisions sont prises en principe à la majorité simple des suffrages exprimés. Le conseil d'administration se compose de douze membres, neuf sièges revenant aux pays régionaux et trois aux pays non régionaux. Pour chaque siège, il est en outre prévu un ou deux (pour les grands groupes de vote) administrateurs suppléants; le conseil des gouverneurs doit cependant fixer encore les modalités d'attribution de ce second siège d'administrateur suppléant. Le suppléant (*alternate director*) fait partie du conseil d'administration et participe aux séances, mais ne peut voter que lorsqu'il agit en lieu et place d'un administrateur. Le nombre des membres du conseil d'administration et sa composition peuvent être modifiés par le conseil des gouverneurs à la majorité qualifiée.

Le conseil d'administration ne résidera pas en permanence au siège de la banque (art. 27). C'est en effet un conseil «non résident», qui se réunira en principe au moins quatre fois par an. Les séances supplémentaires se tiendront par voie électronique. En cela, la BAII diffère de la plupart des autres institutions financières multilatérales⁴. L'important est que le conseil d'administration préserve et puisse quand même assumer son devoir de surveillance et ses tâches de conduite. Les statuts établissent clairement ces responsabilités, mais seule l'expérience montrera comment cela se passera sur le terrain. Comme le conseil d'administration est non résident, il n'y a pas plus de conseillers admis à ses séances; participer régulièrement aux séances ne sera donc possible que pour les membres de la BAII qui peuvent nommer un administrateur ou un administrateur suppléant. Le fait qu'il s'agisse d'un conseil non résident nécessite par ailleurs une organisation correspondante des groupes de vote.

Le président de la banque est responsable de diriger l'institution (art. 29), et est en même temps président du conseil d'administration. Il doit être un ressortissant d'un pays membre de la région; son élection fait l'objet d'un processus ouvert et fondé sur le mérite. Les vice-présidents sont désignés de la même manière, mais sans devoir être ressortissants d'un pays de la région. Afin d'assurer une continuité, il a été décidé de nommer un «président désigné» avant la fondation de la banque. Le choix entre les deux candidats en lice a eu lieu fin août 2015. C'est le candidat chinois, Jin Liqun, qui a dirigé le secrétariat chargé des travaux préparatoires, qui a été désigné par consensus pour assumer cette fonction. La décision sera formellement confirmée par les gouverneurs à l'occasion de l'assemblée constitutive.

Le dernier article du chapitre (art. 31) contient une disposition qui figure également dans les statuts d'autres banques de développement, selon laquelle la banque ne doit exercer aucune influence politique ni se laisser influencer dans ses décisions par la nature politique d'un membre.

Art. 28 Vote

Les droits de vote de chaque membre se composent de ses voix de base, des voix attachées aux parts souscrites et, dans le cas d'un membre fondateur, de ses voix de membre fondateur (par. 1). Grâce aux voix de base attribuées à parts égales à chaque membre (et aux voix de membre fondateur), le poids de vote des petits pays est renforcé au détriment des grands souscripteurs. Avec une participation au capital de 30,3413 % (du capital souscrit de 98,2 milliards de dollars), le principal souscripteur, soit la Chine, disposera par exemple d'un poids de vote de 26,0637 %, ce qui la laisse nettement en dessous de la majorité requise pour les décisions normales, mais lui conserve cependant une minorité de blocage vis-à-vis des décisions prises à la majorité qualifiée. Le deuxième souscripteur le plus important est l'Inde, avec 7,5118 % des voix, suivie par la Russie (5,9254 %) et l'Allemagne (4,1475 %). Quant aux BRICS⁵, ils détiennent collectivement 43,3 % des voix.

Du fait de la répartition du capital, les pays non régionaux et les pays de l'OCDE sont en minorité par rapport aux pays de la région. Aussi les participants occiden-

⁴ La Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque de développement du Conseil de l'Europe (BDCE) fonctionnent certes sur ce modèle, mais elles ont des propriétaires et des tâches qui ne sont que partiellement comparables à la BAII.

⁵ Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud.

taux devront-ils effectuer un travail de persuasion pour faire passer leurs idées. Jusqu'ici, une volonté claire de collaborer et de créer une banque de développement exemplaire a été affichée, mais il ne saurait être exclu que des divergences d'opinions surviennent et que les pays non régionaux se voient contraints d'accepter des compromis substantiels. D'un autre côté, les pays de l'OCDE totalisent aujourd'hui plus de 25 % des voix, ce qui leur permettrait également d'opposer leur veto à des décisions importantes s'ils votent unanimement. Ces poids de vote pourraient varier en cas d'une éventuelle augmentation (sélective) du capital.

Art. 32 à 36 Dispositions générales

Le siège principal de la BAII est à Pékin (République populaire de Chine). La banque peut établir des agences et des bureaux en d'autres lieux, établissements qui ne seront pas de simples antennes dans les pays bénéficiaires. Il est déjà question d'une agence européenne, pour le siège de laquelle il est très probable que plusieurs pays européens poseront formellement leur candidature. La Suisse a aussi manifesté son intérêt de principe pour accueillir cette agence. Ce chapitre prévoit en outre que la langue de travail de la banque est l'anglais et que toute interprétation des statuts repose sur la version anglaise (art. 34). La banque est enfin tenue de collaborer étroitement avec d'autres institutions financières internationales et organisations internationales.

Art. 37 à 39 Retrait et suspension des membres

Art. 40 à 43 Suspension et cessation des opérations de la banque

Les articles régissant le retrait et la suspension de membres, ainsi que la suspension et la cessation des opérations, sont très largement identiques aux dispositions correspondantes de l'accord portant création de la BASD. Ils règlent en particulier les modalités de retrait d'un membre, la suspension de la qualité de membre lorsqu'un membre n'honore pas ses obligations, ainsi que le calcul des prétentions et obligations financières.

Selon les dispositions afférentes, un retrait de la banque est possible en tout temps, moyennant un préavis d'au moins six mois. Les parts du membre sortant sont rachetées à la valeur indiquée dans les registres. Les anciens souscripteurs restent cependant proportionnellement responsables (à hauteur du capital souscrit) des réductions inattendues de capital attribuables à des pertes résultant de financements opérés par la banque avant leur retrait. La manière dont ces dispositions, qui ont été reprises de la BASD, doivent s'appliquer concrètement devra être décidée dans les cas d'espèce.

Art. 44 à 52 Statut, immunités, privilèges et exonérations

Ce chapitre comprend les dispositions habituelles régissant par exemple le statut juridique de la banque, l'immunité de procédure judiciaire, l'immunité des actifs et des archives, les immunités et privilèges (fiscaux) des employés. Ces dispositions s'inspirent largement de celles de la BASD. Les privilèges fiscaux englobent cependant aussi les «experts» et les «consultants». Sur ce point, la Suisse va faire usage, dans les limites fixées par lesdits statuts, de la réserve prévue à l'art. 51, par. 2, des statuts concernant l'imposition des salaires et des émoluments versés à des citoyens et résidents suisses.

Art. 53 à 56 Amendement, interprétation et arbitrage

Les statuts peuvent être amendés par la majorité qualifiée du conseil des gouverneurs, à l'exception des modifications apportées au droit de retrait, aux limites à la responsabilité et aux droits relatifs à l'achat du capital social, qui requièrent l'unanimité. L'interprétation des statuts relève en dernière instance du conseil des gouverneurs. Une procédure d'arbitrage est enfin prévue en cas de litige entre la banque et un ancien membre ou entre la banque et un membre après la cessation des opérations de la banque.

La plupart des dispositions des statuts pouvant être amendées par la majorité qualifiée (art. 53, par. 1), la Suisse pourrait être soumise à des dispositions, nouvelles ou modifiées, qu'elle n'a pas approuvées. Dans ce cas, elle aurait alors le droit de se retirer de la banque, droit dont la modification requiert l'unanimité, afin de se soustraire à des dispositions qu'elle jugerait inacceptables. Le Conseil fédéral confiera au représentant suisse au sein du conseil des gouverneurs un mandat pour accepter ou rejeter une modification nécessitant la majorité qualifiée, tandis que les amendements des normes fondamentales, qui requièrent l'unanimité (art. 53, par. 2), seront soumis au Parlement.

Art. 57 à 60 Dispositions finales

L'adhésion formelle à la BAII s'effectue par le dépôt des instruments de ratification (art. 58). Les statuts fondant la BAII entreront en vigueur lorsqu'auront été déposés les instruments de ratification d'au moins dix signataires cumulant 50 % au minimum du capital souscrit (art. 59). Il est prévu que la BAII entame ses activités fin 2015 ou début 2016. Pour accorder pendant la phase initiale cruciale un droit de concertation aux membres fondateurs engagés dans le processus de ratification, des mécanismes spéciaux ont été établis dans des dispositions transitoires (contenues dans les explications). Celles-ci prévoient que ces membres (dits signataires) participent en qualité d'observateurs aux réunions du conseil des gouverneurs. Au conseil d'administration, ils peuvent être représentés par un représentant informel de leur groupe de vote, mais sans voix au chapitre. A ce stade, la BAII s'efforcera tout particulièrement de prendre des décisions recueillant le consensus le plus large possible des membres fondateurs.

3 Participation suisse

3.1 Adhésion de la Suisse

L'adhésion de la Suisse à la BAII s'inscrit dans les politiques suisses des affaires étrangères, de l'économie extérieure et du développement. La BAII remplit les conditions requises pour devenir un pilier significatif de l'architecture internationale des banques de développement. Elle peut apporter une contribution essentielle pour répondre aux importants besoins d'infrastructures, promouvoir un développement économique durable, et lutter ainsi contre la pauvreté en Asie. La participation de la Suisse renforce également nos relations avec la Chine et la région asiatique, et offre aux entreprises suisses de nouvelles possibilités d'y renforcer leurs relations commerciales.

La Suisse signale aussi par là sa volonté de contribuer au développement de l'Asie, en reconnaissance du fait que les goulets existants dans les infrastructures sont parmi les facteurs qui entravent le plus la croissance. Les investissements nécessaires dans le secteur asiatique des infrastructures sont massifs et ne sont couverts que dans une très faible proportion par les investissements dans les infrastructures de l'actuelle BASD, située à Manille. La constitution et le soutien d'une banque asiatique vouée spécifiquement aux investissements dans les infrastructures ne sont donc pas seulement judicieux, mais encore indispensables. Pour la Suisse, adhérer à une nouvelle banque multilatérale à participation asiatique est particulièrement judicieux et approprié pour répondre efficacement aux défis spécifiques de la région.

L'adhésion de la Suisse doit aussi être comprise comme une déclaration de reconnaissance et de confiance envers cette initiative de pays de la région, notamment de la Chine. Après des années de politique du développement menée en cavalier seul, la BAII offre la possibilité d'entraîner la Chine en direction des normes internationales. C'est donc une étape de l'intégration de la Chine dans le système international, ce qui contribue à renforcer la stabilité dans le monde. Bien que les Etats-Unis et même le Japon ne soient pas encore disposés à adhérer, l'adhésion de la Suisse ne provoquera pas de frictions, vu la participation de nombreux pays d'Europe occidentale. La Banque mondiale et les banques régionales de développement ont d'ailleurs assuré vouloir collaborer avec la BAII.

Enfin, en adhérant à la BAII, la Suisse s'offre la possibilité d'exercer une certaine influence sur la création et l'évolution de cette banque. Elle veillera en particulier au respect des normes internationales, notamment lors de la finalisation des politiques opérationnelle et financière (y c. les marchés publics et les normes sociales et environnementales). Par ailleurs, elle accordera à ce sujet la place qui lui revient dans son rapport relatif à la BAII.

3.2 Participation de la Suisse au capital

Comme la plupart des membres fondateurs, la Suisse s'est déclarée prête à souscrire la part de capital de base autorisé qui lui a été attribuée. Elle entend ainsi soutenir aussi financièrement la banque en rapport avec sa quote-part et préserver de surcroît ses chances d'être représentée correctement au conseil d'administration. Sa quote-part est de 0,7064 %, ce qui donne une participation au capital total autorisé de 706,4 millions de dollars (dont 141,3 millions libérables en cinq tranches annuelles). La part de la Suisse dans le total du capital souscrit (98,2 milliards de dollars) s'élève à 0,7197 %. Grâce aux voix de base et aux voix de membre fondateur, le poids du vote suisse est supérieur à sa participation au capital et s'élève à 0,8745 %. Toutefois, en cas d'une future augmentation sélective de capital, ce poids diminuera.

Le montant de la participation de la Suisse au capital se situe dans la fourchette de ses participations à d'autres institutions financières, à savoir, concrètement, entre sa participation à la BASD (0,58 %) et celle à la Banque africaine de développement (1,477 %).

3.3

Représentation et influence

En participant très tôt au processus de fondation de la BAI, la Suisse n'ambitionnait pas seulement d'émettre un signe et d'offrir son expérience et son savoir au processus, elle voulait s'assurer une bonne position pour participer aux organes décisionnels de la banque, notamment au conseil d'administration. En termes concrets, la Suisse cherche à être représentée au conseil d'administration, du moins pendant la phase initiale cruciale, par au moins un administrateur suppléant. Au cours des négociations, elle a déjà travaillé activement en ce sens et s'est bien placée, parmi les pays non régionaux, en participant activement aux travaux. S'assurer un poste au conseil d'administration n'est cependant pas évident. En effet, la participation en tant que membre fondateur garantit certes un accès au conseil d'administration (du moins sur la base d'une rotation), mais étant donné le grand nombre de membres non régionaux, la concurrence pour les quelques sièges disponibles n'en sera que plus vive. Dans le cas où le conseil des gouverneurs ferait usage de la possibilité d'accorder deux suppléants aux grands groupes de vote, la probabilité que la Suisse obtienne une participation directe serait réellement grande.

Avec sa quote-part, la Suisse occupe le neuvième rang des membres non régionaux. Ses chances d'obtenir un siège au conseil d'administration dépendent essentiellement de la constitution des groupes de vote au sein des pays non régionaux, question qui est en cours d'éclaircissement. La Suisse cherche à influencer sur le processus en sa faveur, mais dépend largement des décisions des pays de l'UE. Pour l'heure, elle maintient toutes les options ouvertes et cherche à obtenir la meilleure position de départ possible. Il n'est donc pas possible de donner actuellement d'autres indications concrètes concernant la représentation de la Suisse au conseil d'administration.

Sur proposition de la Commission de politique extérieure du Conseil national, la Suisse a en outre manifesté, de manière informelle, son intérêt pour accueillir, le cas échéant, l'agence européenne de la BAI. Au-delà des arguments politiques et économiques, l'importance de sa place financière devrait notamment constituer un atout pour sa candidature.

3.4

Mise en œuvre

L'adhésion prévue de la Suisse à la BAI s'inscrit dans la ligne de sa coopération multilatérale au développement, de sa stratégie de politique étrangère et de sa stratégie économique extérieure. Les institutions financières multilatérales sont une composante irréversible de l'architecture internationale du développement et un élément essentiel de la coopération multilatérale helvétique. La BAI peut devenir un pilier important de cette architecture et contribuer de façon significative au développement économique durable de la région. Y participer complètera donc judicieusement le portefeuille des participations de la Suisse aux banques multilatérales de développement.

La Suisse peut collaborer avec la nouvelle institution financière à plusieurs niveaux. On a déjà vu qu'il s'agit premièrement d'assumer des devoirs et obligations statutaires dans les organes de la banque. Dans ce cas, la Suisse s'inspirera de ses stratégies et directives actuelles. Deuxièmement, la Suisse aurait la possibilité, dans le cadre d'un processus multilatéral, de verser des contributions à des fonds, par exemple lors de la constitution d'un fonds spécial ou d'autres fonds multilatéraux.

Enfin, la BAII pourrait offrir à la Suisse des possibilités de contributions fiduciaires ou de cofinancement direct dans les domaines les plus variés, comme notre pays le fait aussi avec d'autres banques régionales de développement.

En participant à la BAII, la Suisse peut renforcer sa présence dans la région, et en particulier ses relations avec les pays d'Asie centrale membres du groupe de vote suisse dans les institutions de Bretton Woods. Cela contribuera non seulement à consolider la position de la Suisse dans les groupes de vote de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, mais renforcera aussi la légitimité desdits groupes dans ces institutions.

3.5 Obligations

Les droits et devoirs découlant de l'adhésion de la Suisse à la BAII correspondent largement à ceux prescrits par d'autres institutions financières régionales. La responsabilité financière se limite à la participation au capital (libérable et garanti) de la banque (art. 7). Les risques financiers devraient être largement comparables à ceux encourus par les banques de développement analogues ; en l'occurrence, la prédominance régionale fait toutefois que l'on est en présence d'une structure de propriété qui va de pair avec un profil de risque particulier. Les obligations restantes consistent en la concession des immunités et privilèges usuels du droit international (art. 44 ss.). En font partie, entre autres, la garantie de l'immunité pour les actifs de la banque et pour les personnes engagées à son service, ainsi que l'exonération fiscale des salaires et émoluments versés par la banque, tout comme des placements et emprunts de la banque. Comme elle le fait déjà dans d'autres banques régionales de développement, la Suisse fera sur ce point usage, dans les limites autorisées par les statuts, de la réserve prévue à l'art. 51, par. 2, concernant l'imposition des salaires et émoluments versés à des citoyens ou résidents suisses. Cela s'impose en particulier du fait qu'à la BAII, l'exonération fiscale s'applique explicitement aussi aux experts et aux consultants.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

La participation de la Suisse au capital, calculée sur la base de sa quote-part au montant total du capital autorisé, s'élève à 706,4 millions de dollars, dont 20 %, soit 141,28 millions, doivent être libérés en cinq tranches annuelles; le montant non libéré forme le capital garanti. La première tranche de 28,256 millions de dollars échoit à l'entrée en vigueur des instruments de fondation, respectivement lors de leur ratification. La deuxième tranche et les trois suivantes doivent être versées au jour anniversaire de l'entrée en vigueur⁶.

⁶ La date à laquelle les statuts pourront entrer en vigueur est encore incertaine. Si elle tombe avant fin 2015, on peut partir de l'idée que les deux premières tranches devront être libérées l'une et l'autre en 2016. Dans ce cas, une demande de crédit supplémentaire sera soumise pour l'une d'entre elles.

Pour financer la participation de la Suisse au capital de la BAI, il est demandé un total de 735,51 millions de francs, réparti entre un crédit d'ensemble pour le capital libérable et un crédit d'engagement pour le capital garanti. Le crédit d'ensemble pour le capital libérable, qui se monte à 144,96 millions de francs, se compose d'un crédit d'engagement de 134,22 millions de francs (141,28 millions de dollars au cours de 0.95 CHF/USD) destiné au capital libérable et d'un crédit d'engagement de 10,74 millions de francs (soit 10 % du capital libérable à partir de 2017) destiné aux réserves pour fluctuations de change, réserves qui sont nécessaires parce que la Suisse s'engage en dollars vis-à-vis de la BAI. Le crédit d'engagement pour le capital garanti s'élève à 590,55 millions de francs, y compris une réserve pour fluctuations de change de 53,67 millions de francs (soit 10 % du capital garanti).

La trésorerie de l'Administration fédérale des finances (AFF) procède à des couvertures du risque de cours de change pour les paiements du capital libérable. Les tranches annuelles sont inscrites au budget 2016 (26,8 millions de francs) de la Direction du développement et de la coopération (DDC), et à ceux des années suivantes.

Les trois premières tranches de la part libérable du capital seront compensées intégralement par les fonds destinés à la coopération internationale tant au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche qu'à la DDC au Département fédéral des affaires étrangères. Les deux dernières tranches seront compensées dans la mesure où elles pourront être imputées à l'aide publique au développement (APD), question qui sera tranchée au Comité d'aide au développement de l'OCDE, en fonction de critères particuliers. Il ne faut pas escompter de décision avant l'été 2016. On peut partir de l'idée qu'au moins une partie substantielle du capital libérable sera imputable à l'APD. Etant donné le lien matériel entre l'engagement auprès de la BAI et les activités de la coopération internationale, une compensation au moins partielle des dépenses dans les budgets évoqués de l'APD est en principe justifiée. Tout comme la BASD et d'autres banques régionales de développement, dont elle a repris en grande partie les statuts, la BAI contribuera à la promotion du développement et de la croissance durable.

La mise en place éventuelle d'une agence de la BAI en Suisse n'aurait probablement que peu de conséquences financières pour la Confédération.

4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Comme dans le cas des autres banques de développement, l'entretien des relations institutionnelles avec la BAI incombe conjointement au SECO et à la DDC.

Selon l'art. 8 de l'ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales⁷, l'aide financière multilatérale est en effet une tâche commune de la DDC et du SECO.

La mesure prévue n'entraîne pas actuellement d'augmentation de l'effectif du personnel.

⁷ RS 974.01

4.2 Conséquences pour les cantons et communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

L'exécution des arrêtés fédéraux proposés incombe exclusivement à la Confédération et ne charge ni les cantons ni les communes.

4.3 Conséquences économiques

L'économie suisse profitera à plusieurs égards de l'adhésion à la BAI. Cette adhésion facilite en effet l'accès aux appels d'offres lancés dans le cadre de projets de la nouvelle institution financière, appels qui ne sont soumis à aucune restriction. A part les biens et services, il y aura aussi des mandats de consultants. Les entreprises suisses participent aujourd'hui déjà aux mandats publics financés ou adjugés directement par des banques multilatérales de développement. La place financière suisse peut en outre profiter de la BAI en émettant des emprunts. On admet en principe que chaque franc investi dans l'aide au développement accroît en moyenne le PIB de 1 fr. 51. Ce chiffre intègre les retombées des acquisitions d'organisations internationales auprès d'entreprises suisses⁸.

La BAI offre aussi aux spécialistes suisses des occasions de travailler dans les secteurs les plus variés de la nouvelle banque. La Suisse aide d'ailleurs par des mesures ciblées les citoyens suisses à chercher des postes adéquats à la BAI, comme dans d'autres institutions financières.

Enfin, une croissance accrue en Asie, telle que la promet la BAI, entraînera de nouveaux investissements et de nouveaux débouchés, d'où des effets indirects positifs sur l'économie suisse. Cela permettra de développer les relations économiques existantes, de nouer de nouveaux contacts et d'ouvrir de nouveaux marchés.

4.4 Conséquences sociales et environnementales

Dans l'ensemble, l'adhésion à la BAI aura un effet positif sur la société et l'environnement. Le développement des infrastructures en Asie ouvre de nouvelles perspectives économiques à la population locale, entraîne la croissance et l'augmentation des revenus, facilite l'accès à l'eau et à la nourriture, et permet ainsi à un grand nombre de gens de se libérer des chaînes de la pauvreté. L'adhésion de la Suisse à la BAI doit aussi contribuer à atteindre les nouveaux objectifs en termes de développement durable (programme de développement durable à l'horizon 2030⁹) et de lutte contre la pauvreté. A moyen terme, la diffusion des normes sociales et environnementales internationales que prône la BAI peut aussi déboucher sur une mise en œuvre plus respectueuse des projets régionaux d'infrastructures et générer des gains sociaux et environnementaux substantiels.

⁸ *Retombées économiques de l'aide publique au développement en Suisse*, étude 2010, Berne, avril 2012. Une nouvelle étude est en cours d'élaboration.

⁹ Le programme de développement durable à l'horizon 2030 sera adopté par la communauté internationale lors du sommet des Nations Unies de fin septembre 2015.

4.5

Consultation

Conformément à l'art. 3, al. 2, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation¹⁰, le projet a fait l'objet d'une procédure de consultation du 12 août 2015 au 2 septembre 2015. En raison de l'urgence du dossier, cette consultation a été très courte. Malgré tout, la plupart des cantons et un certain nombre de partis, d'associations et d'organisations intéressées ont saisi l'opportunité de prendre position. Le rapport sur les résultats de la procédure de consultation peut être consulté sur le site Internet de la Confédération¹¹.

L'adhésion à la BAII est saluée par la grande majorité des participants, qui soulignent le rôle significatif qu'elle pourrait jouer dans la promotion d'un développement économique durable et de la lutte contre la pauvreté en Asie. La participation de la Suisse lui permettrait de renforcer ses relations avec la Chine et la région asiatique dans son ensemble et d'ouvrir de nouvelles possibilités de développement à ses entreprises. Certains participants, au contraire, ont émis des réserves quant à l'influence de la BAII sur le développement en Asie, à ses critères en matière environnementale et sociale, et s'opposent à une compensation (partielle) aux dépens de la coopération internationale. Ils mettent également en doute l'influence potentielle de la Suisse et des pays qui partagent ses valeurs.

La présentation des premiers documents stratégiques permettra de répondre aux questions soulevées à propos de l'orientation des activités de la banque, notamment pour ce qui est du respect des normes sociales et environnementales. Les travaux réalisés et les projets en cours indiquent une orientation manifeste en faveur du développement. On peut tabler sur le fait que les membres fondateurs s'engagent avec sérieux pour établir et respecter des normes conformes à la pratique internationale s'agissant de la mise en place, de l'organisation et de l'activité de la banque. Dans ce contexte, le report prévu par le Conseil fédéral d'une partie des moyens dévolus à la coopération internationale se justifie également. Une réorientation fondamentale du projet n'est donc pas indiquée. En résumé, les résultats de la consultation montrent que l'adhésion à la BAII bénéficie d'un large soutien. En outre, la Suisse est appelée à jouer un rôle actif, en veillant notamment à la qualité des normes adoptées et à leur respect.

5 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹², ni dans l'arrêt fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹³. A l'époque, l'adhésion à la BAII n'était pas prévisible.

¹⁰ RS 172.061

¹¹ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche

¹² FF 2012 349

¹³ FF 2012 6667

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)¹⁴, en vertu duquel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. Enfin, l'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux (art. 166, al. 2, Cst.), sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁵).

6.2 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'arrêté fédéral concernant le financement de l'adhésion de la Suisse à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures requiert l'approbation de la majorité des membres de chaque conseil puisqu'il engendre une dépense de plus de 20 millions de francs.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum quand ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale. Les organisations internationales sont caractérisées par le fait qu'elles reposent sur un traité international, que leurs membres sont des Etats ou d'autres sujets de droit international public, qu'elles disposent de leurs propres organes décisionnels et qu'elles jouissent de la personnalité juridique internationale.

La BAII répond précisément à cette définition.

Comme le traité international dont il question ici prévoit l'adhésion à une organisation internationale, il y a lieu de soumettre l'arrêté fédéral d'approbation des statuts au référendum (art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, Cst.).

En approuvant l'arrêté fédéral portant adhésion de la Suisse à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, l'Assemblée fédérale reconnaît aussi la compétence des organes de la banque de prendre à la majorité des décisions contraignantes pour la Suisse. Il s'agit notamment de la possibilité de modifier les statuts sur une décision à la majorité qualifiée prévue à l'art. 53, par. 1, du texte fondateur (v. chap. 2: *Art. 53 à 56 Amendement, interprétation et arbitrage*). L'arrêté fédéral concernant le financement de l'adhésion à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures est un arrêté simple, qui n'est pas sujet au référendum.

Annexes:

- annexe 1: Statuts de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures

¹⁴ RS 101

¹⁵ RS 172.010

- annexe 2: Rapport sur les Statuts de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures
- annexe 3: participations au capital et voix attribuées aux membres fondateurs potentiels

Rapport sur les Statuts de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures

La Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII) résulte d'une initiative de la Chine, qui a été rejointe par les parties au mémorandum d'entente du 24 octobre 2014. Ce document reconnaît l'importance des infrastructures dans le développement en Asie et le besoin considérable en financement supplémentaire d'infrastructures à long terme dans la région.

Une rencontre ministérielle spéciale entre les signataires du mémorandum d'entente a permis de mettre sur pied un forum, la réunion des négociateurs en chef, qui rassemble les parties au mémorandum. Ces parties, qui ont signé le mémorandum ou qui y ont adhéré plus tard, sont les membres fondateurs potentiels de la BAII et deviendront membres fondateurs après avoir signé et ratifié les statuts de la BAII.

La première réunion des négociateurs en chef a eu lieu en novembre 2014 à Kunming, en Chine¹⁶. La seconde réunion, co-présidée par l'Inde, a eu lieu en janvier 2015 à Bombay, en Inde¹⁷. La troisième réunion, co-présidée par le Kazakhstan, a eu lieu en mars 2015, à Almaty, au Kazakhstan¹⁸. La quatrième réunion a eu lieu en avril 2015 à Pékin, en Chine¹⁹. La cinquième réunion, co-présidée par Singapour, a eu lieu en mai 2015 à Singapour²⁰. Le texte final des Statuts de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures a été adopté le 22 mai 2015, lors de la réunion à Singapour.

Au cours des discussions sur le projet de statuts de la BAII, les représentants ont exprimé le besoin de consigner certaines formulations du texte comprises de la même façon par tous. Ils sont donc convenus qu'un rapport expliquant le sens de ces formulations ferait partie des documents de base de la BAII afin de servir de référence dans l'interprétation future des statuts. Les explications qui suivent cette introduction doivent être comprises dans ce contexte.

¹⁶ Membres fondateurs potentiels: Bangladesh, Brunéi Darussalam, Cambodge, Chine, Inde, Indonésie, Kazakhstan, Koweït, Laos, Malaisie, Mongolie, Myanmar, Népal, Oman, Ouzbékistan, Pakistan, Philippines, Qatar, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande et Vietnam.

¹⁷ L'Arabie saoudite, les Maldives, la Nouvelle-Zélande et le Tadjikistan sont devenus membres fondateurs potentiels.

¹⁸ La Jordanie, le Luxembourg, le Royaume-Uni et la Suisse sont devenus membres fondateurs potentiels.

¹⁹ L'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, le Brésil, la Corée, le Danemark, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Espagne, la Finlande, la France, la Géorgie, l'Iran, Israël, l'Islande, l'Italie, le Kirghizistan, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Russie, la Suède et la Turquie sont devenus membres fondateurs potentiels.

²⁰ Des représentants de tous les membres fondateurs étaient présents.

Les négociateurs en chef pour l'établissement de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures

Singapour le 22 mai 2015

Explications

Préambule

Les représentants ont souligné que la banque serait une institution financière multilatérale destinée à promouvoir une croissance soutenue et stable en Asie.

Art. 1, par. 2

Les représentants ont précisé que les mentions «Asie» et «région» désignaient les régions géographiques classées actuellement comme Asie et Océanie et leur composition par les Nations Unies à des fins statistiques. La liste peut être consultée à la page unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regnf.htm. Par ailleurs, les représentants ont indiqué que les autres décisions éventuelles concernant la classification régionale seraient prises par le Conseil des gouverneurs en application de l'art. 1, par. 2, tout comme les décisions concernant les nouveaux membres (art. 3, par. 2).

Art. 5, par. 2 et 3

Tout en reconnaissant que le Conseil des gouverneurs pourrait être amené, à l'avenir, à faire preuve de flexibilité et à faire passer le pourcentage du capital détenu par les membres régionaux en deçà des 75 % prévus aux par. 2 et 3, les représentants sont convenus qu'au minimum 70 % du capital devrait être détenu par des membres régionaux pour conserver le caractère régional de la banque. Ils ont précisé que, à l'annexe A, des parts non attribuées ont été prévues pour les membres régionaux (section A) et les membres non régionaux (section B) en prévision de l'adhésion de nouveaux membres dans chacune de ces catégories.

Art. 5, par. 4

Les représentants ont mentionné que la part des membres dans l'économie mondiale par rapport aux autres membres régionaux ou non régionaux servirait de paramètre de base pour répartir le capital social entre les membres. La part des membres dans l'économie mondiale sera mesurée en fonction du PIB, celui-ci n'étant déterminant que pour les membres non régionaux.

Par ailleurs, les membres ont indiqué que les révisions du capital social par le Conseil des gouverneurs ne donneraient pas obligatoirement lieu à une augmentation du capital, mais que toute augmentation du capital requerra l'approbation du Conseil des gouverneurs en application de l'art. 4, par. 3.

Art. 6, par. 5

Les représentants sont convenus qu'un membre pouvant emprunter auprès de l'Association internationale de développement (mais pas auprès de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement) sera considéré comme pays moins avancé aux fins du présent paragraphe.

Art. 11, par. 1

Les représentants ont rappelé que le Préambule et les art. 1 et 2 mentionnant les fonctions et l'objet de la banque mettent l'accent sur le développement économique de la région asiatique. Dans le cadre défini par sa politique opérationnelle, la Banque pourra accorder un financement à des bénéficiaires situés en dehors de la région au titre de l'art. 11, par. 1, d'une manière compatible avec la poursuite de son objet et l'exercice de ses fonctions.

Art. 13, par. 4

Les représentants ont souligné que les politiques opérationnelle et financière mentionnées au par. 4, seront soumises à l'approbation du Conseil d'administration conformément à l'art. 26, et devront s'appuyer sur les bonnes pratiques internationales. Ces politiques devront entre autres traiter des cadres environnemental et social, de la divulgation d'informations, des acquisitions et de la viabilité de la dette. La politique concernant les opérations dans les zones contestées prévoira le consentement du membre conformément au par. 3, en cas de financement dans une telle zone. Elle précisera en outre que la Banque ne prend pas position sur les réclamations territoriales.

Art. 15, par. 1

Les représentants ont précisé que l'inclusion des «autres formes analogues d'assistance» permettrait d'inclure les aides à l'investissement et d'autres instruments similaires communément utilisés dans le financement des infrastructures par les banques multilatérales de développement et les autres institutions. Ce paragraphe permettra aussi de soutenir la préparation de projet.

Art. 16, par. 1

Les représentants ont spécifié que la référence aux «dispositions légales pertinentes» n'aura pas pour but d'empêcher la banque de bénéficier des traitements normalement étendus aux banques multilatérales de développement par les pays membres et sur leur marché.

Art. 16, par. 8

Les représentants ont pris note que le présent paragraphe et l'art. 24, par. 4, encadrent l'établissement de filiales, avec l'accord du Conseil des gouverneurs. L'établissement de bureaux de la banque aux termes de l'art. 32, par. 2, sera fixé dans les règlements de la banque.

Art. 25

Les représentants ont considéré que, lors de sa réunion inaugurale, le Conseil des gouverneurs étudiera des règles pour permettre à un administrateur représentant une circonscription d'un nombre de membres supérieur à un nombre donné de nommer un administrateur suppléant supplémentaire. De telles règles obligeront l'administrateur en question à désigner quel administrateur suppléant le remplacera (i) lorsqu'il est absent et (ii) si le poste de directeur est vacant en vertu du par. 5, al. c.

Art. 26

Les représentants ont relevé que les politiques principales définies par le Conseil d'administration aux termes de l'art. 26, point (ii), aborderont les incidences environnementales et sociales, les acquisitions (art. 13) et la divulgation d'informations (art. 34).

Une majorité d'au moins trois quart du total des voix des membres sera requise pour les décisions du Conseil d'administration concernant l'adoption des décisions relatives aux principales politiques opérationnelles et financières, la délégation de pouvoirs en faveur du président au titre des politiques de la banque et pour prendre des décisions sur les opérations.

Les représentants sont convenus que le mécanisme de surveillance mis sur pied par le Conseil d'administration aux termes de l'art. 26, point (iv), serait conforme aux principes de transparence, d'ouverture, d'indépendance et de responsabilité. Ce mécanisme traitera des sujets suivants: audit, évaluation, fraude et corruption, réclamation concernant les projets et doléances du personnel, et reflètera le caractère d'institution financière multilatérale axée sur le développement des infrastructures qui caractérise la banque.

Art. 60

Les représentants sont convenus que, jusqu'à l'entrée en vigueur des statuts, les membres fondateurs potentiels continueraient de réunir les négociateurs en chef afin d'assurer une consultation large en vue de l'établissement de la BAI. Une fois que les statuts seront entrés en vigueur et jusqu'à la date finale prévue à l'art. 58, par. 1, des arrangements provisoires permettront aux membres fondateurs potentiels de continuer de participer à la gouvernance de la BAI en attendant d'avoir franchi toutes les étapes pour devenir membre. Durant cette période, les conseils prendront en considération les représentants qui ne votent pas comme suit, afin de s'assurer que les décisions importantes seront prises avec le soutien de tous les signataires consultés de manière adéquate et, dans la mesure du possible, par consensus.

a) Conseil des gouverneurs

Les signataires qui n'ont pas encore le statut de membre pourront dépêcher un représentant qui assistera aux réunions du Conseil des gouverneurs en qualité d'observateur.

b) *Conseil d'administration*

Les signataires ont pu se mettre d'accord sur des circonscriptions théoriques tout en reconnaissant que les véritables circonscriptions seraient définies quand les gouverneurs représentant les membres auront élu un administrateur ou lui auront assigné leurs voix. Sur la base de ce découpage théorique, chaque circonscription sera représentée soit par un administrateur, si l'un d'eux a été élu par un ou des membres de la circonscription, soit par un représentant spécial de la circonscription sélectionné parmi les membres de la circonscription après consultation, si la circonscription n'a pas encore d'administrateur. Les représentants de circonscription pourront participer aux réunions du Conseil d'administration sans avoir le droit de vote. Un administrateur représentera, de manière informelle, les signataires d'une circonscription qui ne sont pas encore membres, et, de manière formelle, les gouverneurs qui l'ont élu ou lui ont assigné leurs voix. Chaque circonscription sera représentée soit par un administrateur, soit par un représentant de circonscription.

Une fois écoulé le délai imparti aux signataires à l'art. 58, il ne sera plus possible de devenir membre fondateur. A partir de ce moment, tous les membres fondateurs prendront part à la gouvernance de la BAII en vertu des arrangements normaux concernant la gouvernance et les arrangements provisoires prendront fin.

Asian Infrastructure Investment Bank
Allocations of Capital Stock and Prospective Voting Power
1 June 2015

Prospective Members	Capital Allocations (USD million)			Prospective Voting Power		
	Number of shares	Percent of Total	Amount	Number of Votes	Percent of Total	Percent of Regional/Non-Regional
Regional						
Australia	36,912	3.7607%	3,691.2	39,942	3.4605%	4.7215%
Azerbaijan	2,541	0.2589%	254.1	5,571	0.4827%	0.6585%
Bangladesh	6,605	0.6729%	660.5	9,635	0.8348%	1.1389%
Brunei Darussalam	524	0.0534%	52.4	3,554	0.3079%	0.4201%
Cambodia	623	0.0635%	62.3	3,653	0.3165%	0.4318%
China	297,804	30.3413%	29,780.4	300,834	26.0637%	35.5613%
Georgia	539	0.0549%	53.9	3,569	0.3092%	0.4219%
India	83,673	8.5249%	8,367.3	86,703	7.5118%	10.2491%
Indonesia	33,607	3.4240%	3,360.7	36,637	3.1742%	4.3308%
Iran	15,808	1.6106%	1,580.8	18,838	1.6321%	2.2268%
Israel	7,499	0.7640%	749.9	10,529	0.9122%	1.2446%
Jordan	1,192	0.1214%	119.2	4,222	0.3658%	0.4991%
Kazakhstan	7,293	0.7430%	729.3	10,323	0.8944%	1.2203%
Korea, Rep.	37,388	3.8092%	3,738.8	40,418	3.5017%	4.7778%
Kuwait	5,360	0.5461%	536.0	8,390	0.7269%	0.9918%
Kyrgyz Republic	268	0.0273%	26.8	3,298	0.2857%	0.3899%
Lao PDR	430	0.0438%	43.0	3,460	0.2998%	0.4090%
Malaysia	1,095	0.1116%	109.5	4,125	0.3574%	0.4876%
Maldives	72	0.0073%	7.2	3,102	0.2688%	0.3667%
Mongolia	411	0.0419%	41.1	3,441	0.2981%	0.4068%
Myanmar	2,645	0.2695%	264.5	5,675	0.4917%	0.6708%
Nepal	809	0.0824%	80.9	3,839	0.3326%	0.4538%
New Zealand	4,615	0.4702%	461.5	7,645	0.6623%	0.9037%
Oman	2,592	0.2641%	259.2	5,622	0.4871%	0.6646%

Pakistan	10,341	1.0536%	1,034.1	13,371	1.1584%	1.5806%
Philippines	9,791	0.9975%	979.1	12,821	1.1108%	1.5156%
Qatar	6,044	0.6158%	604.4	9,074	0.7862%	1.0726%
Russia	65,362	6.6593%	6,536.2	68,392	5.9254%	8.0845%
Saudi Arabia	25,446	2.5925%	2,544.6	28,476	2.4671%	3.3661%
Singapore	2,500	0.2547%	250.0	5,530	0.4791%	0.6537%
Sri Lanka	2,690	0.2741%	269.0	5,720	0.4956%	0.6762%
Tajikistan	309	0.0315%	30.9	3,339	0.2893%	0.3947%
Thailand	14,275	1.4544%	1,427.5	17,305	1.4993%	2.0456%
Turkey	26,099	2.6591%	2,609.9	29,129	2.5237%	3.4433%
United Arab Emirates	11,857	1.2080%	1,185.7	14,887	1.2898%	1.7598%
Uzbekistan	2,198	0.2239%	219.8	5,228	0.4529%	0.6180%
Vietnam	6,633	0.6758%	663.3	9,663	0.8372%	1.1423%
Total Regional	733,850	74.7671%	73,385.0	845,960	73.2925%	100.0000%
Non-Regional						
Austria	5,008	0.5102%	500.8	8,038	0.6964%	2.6075%
Brazil	31,810	3.2409%	3,181.0	34,840	3.0185%	11.3020%
Denmark	3,695	0.3765%	369.5	6,725	0.5826%	2.1816%
Egypt	6,505	0.6628%	650.5	9,535	0.8261%	3.0931%
Finland	3,103	0.3161%	310.3	6,133	0.5314%	1.9895%
France	33,756	3.4391%	3,375.6	36,786	3.1871%	11.9333%
Germany	44,842	4.5687%	4,484.2	47,872	4.1475%	15.5295%
Iceland	176	0.0179%	17.6	3,206	0.2778%	1.0400%
Italy	25,718	2.6202%	2,571.8	28,748	2.4907%	9.3258%
Luxembourg	697	0.0710%	69.7	3,727	0.3229%	1.2090%
Malta	136	0.0139%	13.6	3,166	0.2743%	1.0270%
Netherlands	10,313	1.0507%	1,031.3	13,343	1.1560%	4.3284%
Norway	5,506	0.5610%	550.6	8,536	0.7395%	2.7691%
Poland	8,318	0.8475%	831.8	11,348	0.9832%	3.6813%
Portugal	650	0.0662%	65.0	3,680	0.3188%	1.1938%
South Africa	5,905	0.6016%	590.5	8,935	0.7741%	2.8985%
Spain	17,615	1.7947%	1,761.5	20,645	1.7886%	6.6972%
Sweden	6,300	0.6419%	630.0	9,330	0.8083%	3.0266%
Switzerland	7,064	0.7197%	706.4	10,094	0.8745%	3.2745%

United Kingdom	30,547	3.1122%	3,054.7	33,577	2.9091%	10.8923%
Total Non-Regional	247,664	25.2329%	24,766.4	308,264	26.7075%	100.0000%
Grand Total	981,514	100.00%	98,151.4	1,154,224	100.00%	

Notes:

1. Shares allocated to each prospective member from Schedule A of Articles of Agreement of Asian Infrastructure Investment Bank, adopted at 5th Chief Negotiators' Meeting, May 22, 2015.
2. Total authorized capital is USD 100 billion. Unallocated shares for regional members totals USD 1.6 billion. Unallocated shares for non-regional members totals USD 233 million.
3. The percentages shown in this table are based on membership of all prospective members and actual subscription to the full amounts allocated.