

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



20.xxx

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

du [date]

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

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

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta
Sommaruga

Le chancelier de la Confédération, Walter
Thurnherr

Condensé

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

Contexte

Le FMI met des prêts concessionnels à la disposition de ses États membres à faible revenu, par l'intermédiaire du fonds fiduciaire RPC (Poverty Reduction and Growth Trust, PRGT). Ces crédits ont pour but d'aider les pays concernés à trouver des solutions à des difficultés économiques ou financières majeures et à renforcer durablement leur cadre macro-économique. Le fonds fiduciaire RPC va être de plus en plus sollicité à courte et moyenne échéance pour combattre les effets de la crise du COVID-19; dans ce contexte, le FMI s'est tourné vers la Suisse – ainsi que vers d'autres pays donateurs – en avril 2020 pour lui demander de contribuer à l'augmentation de la dotation du fonds fiduciaire RPC.

Grâce aux crédits d'urgence à court terme octroyés par le biais du fonds fiduciaire RPC, le FMI est parvenu à mobiliser très rapidement des ressources en faveur des pays pauvres, que ces derniers ont pu engager dans des mesures de lutte contre la crise du COVID-19. En raison de l'augmentation du nombre de pays faisant état de besoins accrus, le volume des crédits du fonds fiduciaire RPC octroyés a augmenté bien plus vite que prévu en 2020.

L'allègement des restrictions liées à la crise du COVID-19 et les efforts visant à restaurer une croissance durable devraient en outre se traduire par une hausse sensible de la demande de crédits du fonds fiduciaire RPC à long terme au cours des prochaines années. Les crédits liés aux programmes pluriannuels du FMI sont axés sur le développement de bases de croissance stables et durables et sur la mise en place de réformes structurelles à long terme. Le Conseil d'administration du FMI a souligné ces perspectives à moyen et long termes pour le fonds fiduciaire RPC en adaptant les instruments à disposition en mai 2019.

Contenu du projet

Il est prévu que la BNS mette à la disposition du FMI, pour le fonds fiduciaire RPC, un prêt d'un montant de 500 millions de droits de tirage spéciaux (DTS, env. 665 millions de francs). Ce prêt, qui sera rémunéré par le FMI aux conditions du marché, requiert une garantie de la Confédération en vertu de la loi fédérale du 19 mars 2004 sur l'aide monétaire internationale (LAMO)¹. Cette contribution de la Suisse sera analogue, de par sa nature et son ampleur, aux prêts que la BNS a déjà octroyés au fonds fiduciaire RPC en 2011 et 2017. Elle correspond en outre à la

¹ RS 941.13

part versée par la Suisse lors des précédents appels de fonds en faveur des pays pauvres.

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'approuver un crédit d'engagement de 800 millions de francs en vue de cette garantie, cette somme comprenant une réserve de quelque 135 millions de francs pour couvrir les fluctuations du taux de change du DTS pendant la durée du prêt.

De l'avis du Conseil fédéral, les risques financiers de cet engagement sont minimes, étant donné que la Confédération ne fait que garantir à la BNS le remboursement de son prêt dans les délais, intérêts compris. La Confédération ne subit aucun engagement financier immédiat tant que le FMI remplit le contrat de prêt avec la BNS. Or le FMI n'a encore jamais été en défaut de paiement vis-à-vis des pays créanciers. En outre, le fonds fiduciaire RPC dispose d'une réserve servant à couvrir en premier lieu les créances impayées des pays pauvres.

Par ce prêt, la Suisse entend confirmer son soutien de longue date au fonds fiduciaire RPC et, par ce biais, à l'action efficace du FMI dans les pays à faible revenu. Les programmes du FMI aident ces pays à mettre en place des adaptations structurelles et à poser les jalons d'une croissance économique durable. Dotée d'une économie ouverte, d'une importante place financière et de sa propre monnaie, la Suisse a un intérêt majeur à ce que le système monétaire et financier mondial soit aussi stable, fonctionnel et développé que possible, mais aussi à ce que les pays pauvres en fassent partie. Le prêt au fonds fiduciaire RPC conforte aussi la place de la Suisse au sein du système financier international, car cela lui permet de continuer à défendre sa position sur les questions de politique économique et financière avec crédibilité et efficacité au sein des organismes internationaux compétents.

Message

1 Contexte

1.1 Système de prêts du FMI pour les pays pauvres

L'octroi de prêts aux pays pauvres sur la base de financements spéciaux est l'un des piliers de l'activité du FMI. Le dispositif actuel et plus particulièrement le Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds fiduciaire RPC; *Poverty Reduction and Growth Trust, PRGT*) ont été mis sur pied en 2009 à la suite d'une révision des instruments du FMI destinés aux pays à faible revenu. Le fonds fiduciaire RPC prévoit des critères transparents et rigoureux pour pouvoir accéder aux ressources gérées à titre fiduciaire par le FMI. Par le biais du fonds fiduciaire RPC, le FMI soutient également les efforts internationaux visant à financer le développement dans le cadre de l'Agenda 2030 des Nations Unies.

Le fonds fiduciaire RPC permet au FMI de mettre des prêts concessionnels à la disposition de ses États membres à faible revenu. Des programmes spécifiques servent à corriger les déséquilibres de la balance des paiements ainsi qu'à renforcer le cadre macro-économique des pays participants. Ils contribuent ainsi à améliorer les perspectives de croissance et de développement à long terme de ces pays. Depuis la crise financière mondiale, les crédits du fonds fiduciaire RPC sont assortis d'un taux d'intérêt nul. En 2019, le Conseil d'administration du FMI a reconduit cette politique pour deux années supplémentaires.

Le fonds fiduciaire RPC contribue à ce que la capacité créditrice du FMI à l'égard des pays pauvres repose sur des bases durables et puisse être garantie à long terme. Les accords de prêt conclus à cette fin avec les États membres sont limités dans le temps et sont octroyés aux conditions du marché. La différence avec le taux d'intérêt nul accordé aux pays débiteurs est financée par des contributions à fonds perdu versées au compte de bonification d'intérêts du fonds fiduciaire RPC. Par le passé, la Suisse a aussi versé des contributions au compte de bonification d'intérêts (voir ch. 1.3). Toutefois, en raison du faible niveau actuel des taux d'intérêt, la nécessité de contributions supplémentaires des pays donateurs au compte de bonification d'intérêts n'est pas encore clairement établie. Ces contributions ne font donc pas l'objet du présent message.

La coopération avec le FMI s'avère cruciale pour de nombreux pays à faible revenu. La plus-value de ses prêts n'est pas due seulement, et en premier lieu, à l'obtention d'une aide financière à des conditions attrayantes. Elle tient plutôt aux conseils du FMI en vue de l'aménagement des programmes et à l'échelonnement des efforts d'adaptation. Le FMI aide surtout les pays à mener des réformes aussi efficaces que possible, qui permettent de réduire la vulnérabilité aux chocs des économies concernées et de soutenir le progrès économique. Le soutien qu'il apporte lors de l'élaboration des réformes constitue dans bien des cas un catalyseur, voire une condition préalable à l'engagement des autres bailleurs de fonds et des investisseurs. Ainsi, le Conseil fédéral considère le fonds fiduciaire RPC comme un acteur important de la politique de développement internationale.

La liste des pays pouvant recevoir des prêts du fonds fiduciaire RPC est réexaminée et définie tous les deux ans. L'accès d'un pays aux facilités de crédit du fonds fiduciaire RPC est ainsi subordonné au critère du revenu (seuil fixé par l'Association internationale de développement [AID], institution de la Banque mondiale) et à celui de l'accès au marché (raccordement aux marchés financiers internationaux). On s'assure ainsi que les fonds concessionnels du FMI sont mis à la disposition des pays qui en ont effectivement besoin. La liste des pays bénéficiaires figure à l'annexe 1.

La FMI peut allouer les ressources du fonds fiduciaire RPC selon trois modalités:

- La facilité de crédit rapide (FCR) est un instrument d'urgence qui permet d'apporter une aide rapide d'un montant restreint et avec une conditionnalité très limitée. La FCR est destinée aux pays qui ont des besoins financiers à très court terme ou qui n'ont pas les capacités suffisantes pour mettre en œuvre un programme plus complet.
- La facilité de crédit de confirmation (FCC) permet d'aider les pays qui sont parvenus à une situation macro-économique viable mais qui rencontrent des difficultés à court terme dans leur balance des paiements. La FCC peut également être convenue à titre préventif, les versements étant effectués uniquement en cas de réel besoin.
- La facilité élargie de crédit (FEC) soutient les réformes structurelles à moyen et long termes des pays peu stables sur le plan macro-économique, dans le but de créer les bases d'une croissance solide et durable.

Le contenu des accords généraux d'emprunt que le FMI conclut avec les pays pauvres dépend des déséquilibres macro-économiques du pays concerné et des réformes structurelles dont il a besoin. Le but de ces accords est d'atténuer l'impact financier des changements nécessaires, de rétablir la viabilité macro-économique des pays – ce qui inclut notamment un niveau d'endettement supportable et une stabilité financière – et d'améliorer leurs perspectives de croissance et de développement à long terme.

Dans le cadre de la crise du COVID-19, le FMI a jusqu'à présent recouru de manière prépondérante à des facilités d'urgence à court terme afin d'apporter un soutien financier rapide aux États membres dans le besoin. Ce faisant, il a pu réagir aux besoins spécifiques des pays face aux pertes de recettes et à l'augmentation supplémentaire des dépenses, notamment dans le secteur de la santé, sur le marché du travail et dans le domaine social. Au total, les engagements du FMI par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire et les ressources octroyées ponctuellement au titre des RCF s'élevaient à 8,8 milliards de DTS (12,1 milliards USD) au début du mois de juin 2020.

Ressources engagées dans des programmes de crédit et crédits d'urgence du fonds fiduciaire RPC à des États membres du FMI (état: 5 juin 2020)²

Facilité	en millions de DTS	en millions d'USD
FCR (versements de crédits d'urgence)	4 765	6 583
Programmes FCC	129	178
Programmes FEC	3 888	5 373
Total fonds fiduciaire RPC	8 782	12 134
Comparaison: engagements et prêts d'urgence du Compte des ressources générales	141 796	195 911
Ressources disponibles du fonds fiduciaire RPC avant la crise du COVID-19 (fin février 2020)	8 400	11 606

1.2 Évolution future de la demande de prêts et des besoins financiers

Le FMI s'attend à une hausse considérable des sollicitations du fonds fiduciaire RPC tant à court terme qu'à moyen terme.

- Premièrement, le recours accru au fonds fiduciaire RPC s'explique par la mise à disposition immédiate de crédits d'urgence pour combattre la crise du COVID-19. Le FMI a ouvert l'accès à ses instruments d'aide d'urgence de manière rapide et étendue dans le but d'atténuer les effets directs de ce choc pandémique mondial et inattendu. En raison du grand nombre de pays dans le besoin, le volume des crédits du fonds fiduciaire RPC octroyés s'est cependant accru bien plus vite que prévu en 2020. L'augmentation de la somme des crédits est aussi due à la décision du Conseil d'administration du FMI, prise en mars 2020, de doubler temporairement le plafond de crédit pour les FCR, en le portant à 100 % de la quote-part du pays. Cette dérogation a une durée limitée à six mois, mais elle pourra être reconduite si la pandémie de COVID-19 perdure.
- Deuxièmement, l'allègement des restrictions liées à la crise du COVID-19 et les efforts visant à restaurer une croissance durable devraient se traduire par une hausse sensible de la demande de crédits du fonds fiduciaire RPC à long terme au cours des prochaines années. Les programmes pluriannuels du FMI sont axés sur le développement de bases de croissance stables et durables et sur la mise en place de réformes structurelles à long terme. Lors du réexamen des instruments dont les pays pauvres peuvent bénéficier, effectué en mai 2019, le FMI avait constaté dans de nombreux pays une forte vulnérabilité en cas d'instabilité macro-économique, notamment en raison d'un endettement élevé. Dans plusieurs pays, le risque de déséquilibre de la balance des paiements (par ex. en cas d'effondrement

² Pour des informations détaillées par pays, consulter l'aperçu hebdomadaire publié par le FMI (www.imf.org/external/createX/CreateX.aspx?series=fa&year=2020).

des prix à l'exportation) s'est sensiblement accru, ajoutant aux risques financiers inhérents à leur fort endettement et aux faiblesses institutionnelles. C'est fort de cette appréciation que le FMI a décidé, entre autres, de relever le plafond des facilités de crédit du fonds fiduciaire RPC et de prolonger la durée maximale des crédits à trois ans au lieu de deux pour la FCC et à cinq ans au lieu de quatre pour la FEC.

Une hausse potentielle de la demande de crédits du fonds fiduciaire RPC se dessinait déjà en 2019, mais le choc déclenché par la pandémie de COVID-19 au printemps 2020 représente désormais une menace supplémentaire imminente et exceptionnelle pour la dotation du fonds fiduciaire RPC. Les services du FMI tablent, dans un scénario plausible, sur un volume de crédits entre 12,0 et 18,6 milliards de DTS d'ici fin 2020, en additionnant les financements d'urgence et les engagements issus de nouveaux programmes (voir tableau). Selon les projections du FMI concernant les nouveaux engagements de crédit contractés dans le cadre du fonds fiduciaire RPC, ce volume pourrait atteindre 21 milliards de DTS d'ici 2024.

L'augmentation des engagements de crédit pourrait faire tomber le taux de couverture du compte de réserve du fonds fiduciaire RPC (solde du compte en pourcentage de l'en-cours de crédits) à environ 20 %, bien en dessous de la moyenne à long terme. Ce taux s'établissait à environ 40 % en mai 2020. Le compte de réserve, qui est la couverture financière à long terme du fonds, sert à couvrir les arriérés des débiteurs. Son solde était de 3,9 milliards de DTS à fin 2019. Le compte de réserve, sur lequel sont crédités les produits des placements, sert aussi à couvrir les frais d'administration du fonds.

Afin que les ressources financières du fonds fiduciaire RPC aillent d'abord aux pays les plus pauvres, des financements mixtes sont mis à la disposition des pays qui atteignent un certain niveau de revenu. Ces financements reposent à raison d'un tiers sur les ressources du fonds, et de deux tiers sur les ressources ordinaires du FMI. Cela permet notamment de soutenir leur sortie progressive du cercle des bénéficiaires du fonds fiduciaire RPC, en leur ouvrant l'accès aux marchés financiers internationaux en qualité de «marchés frontières» (*frontier market economies*). Cette possibilité devrait avoir un effet modérateur sur les besoins en ressources du fonds à l'avenir.

Sur la base des scénarios du FMI relatifs aux nouveaux crédits d'urgence et aux programmes consécutifs, les ressources disponibles du fonds fiduciaire RPC ne suffiront pas pour satisfaire la demande croissante de crédits. Les ressources libres du fonds fiduciaire RPC, disponibles pour l'octroi de prêts, s'élevaient à 8,4 milliards de DTS avant la crise du COVID-19 (fin février 2020), ce qui correspond seulement à la moitié de la demande estimée pour l'année 2020. C'est la raison pour laquelle le FMI estime qu'il est urgent de doter le fonds de 12,5 milliards de DTS supplémentaires. Ce montant doit couvrir les demandes prévues pendant toute la période d'engagement actuelle jusqu'en 2024.

À la réunion de printemps des institutions de Bretton Woods du 16 avril 2020, la directrice du FMI, Kristalina Georgieva, a lancé un appel urgent à la communauté internationale pour augmenter la dotation du fonds fiduciaire RPC de 12,5 milliards de DTS. Par courrier du 15 avril 2020, le FMI avait invité la Suisse, de même que

d'autres créanciers importants, à concéder un nouveau prêt d'un montant de 500 à 700 millions de DTS au fonds fiduciaire RPC. Un certain nombre de pays, et en particulier ceux qui ont contribué jusqu'à présent au fonds fiduciaire RPC (voir annexes 2 et 3), ont alors annoncé de nouveaux prêts au fonds fiduciaire RPC pour un montant de 10,35 milliards de DTS. Lors de l'assemblée de printemps du FMI, la Suisse a également signalé qu'elle allait examiner la possibilité d'accorder un nouveau prêt au fonds fiduciaire RPC conformément aux procédures nationales.

Besoins financiers du fonds fiduciaire RPC sur la base d'hypothèses plausibles (état: 20 mai 2020)

Projection des besoins financiers du fonds fiduciaire RPC réalisée par les services du FMI (1)	Fourchette en milliards de DTS	
Court terme		
Nouveaux engagements 2020	12,0	18,6
Financements d'urgence (FCR/augmentations de programmes)	8,1	9,2
Nouveaux programmes ordinaires (FEC/FCC)	3,9	9,4
Moyen terme		
Total des engagements 2020-2024	15,4	21,1
En-cours moyen des crédits 2020-2024	17,9	21,7
Taux de couverture du compte de réserve	22,3 %	18,6 %

(1) Hypothèses de ce scénario COVID-19: relèvement temporaire du plafond de crédit pour les FCR, en le portant à 100 % de la quote-part du pays, ainsi que du plafond annuel général pour l'accès aux crédits du fonds fiduciaire RPC, en le portant à 150 % de la quote-part du pays.

1.3 Engagements passés de la Suisse

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

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

Par le passé, la Suisse a accordé au fonds fiduciaire RPC tant des prêts que des contributions à fonds perdu. Ces aides ont été allouées sur la base de la LAMO. En vertu de l'art. 3 de cette dernière, la Confédération peut participer, notamment en faveur d'États à faible revenu, à des fonds spéciaux et à d'autres instruments du FMI, et en vertu de l'art. 6, al. 2, elle peut demander à la BNS de prendre en charge l'octroi du prêt. La Confédération contribue à la bonification des taux d'intérêt.

En 1988, la Confédération a octroyé un premier prêt pour les facilités de crédit du FMI destinées aux pays pauvres d'un montant de 200 millions de DTS. La BNS a octroyé deux autres prêts en 1995 et en 2001, respectivement à hauteur de 152 millions de DTS (avec une garantie de la Confédération de 335 millions de francs) et de 250 millions de DTS (avec une garantie de la Confédération de 550 millions de francs). Les deux derniers accords de prêt conclus entre la BNS et le FMI en 2011 et 2017 portent chacun sur un montant de 500 millions de DTS. Ils sont également assortis d'une garantie de la Confédération, pour laquelle le Parlement a approuvé des crédits d'engagement de respectivement 950³ et 800 millions de francs⁴. Les ressources mises à la disposition du FMI par le biais des accords de prêt de 2011 et 2017 peuvent encore être mobilisées jusqu'à fin 2020. Conséquence de la crise du COVID-19, elles devraient être épuisées avant cette échéance. Dans le cadre des derniers appels de fonds intervenus entre 2015 et 2017, quatorze autres pays ont conclu avec le FMI des accords de prêt similaires à ceux de la Suisse (voir annexe 3). Le volume global de ces accords atteint 11,4 milliards de DTS, la part de la Suisse s'inscrivant à environ 4 % du total.

Pour alimenter le compte de réduction des taux et les mécanismes de facilités antérieurs, la Suisse a versé des contributions à fonds perdu pour un total de 100,5 millions de francs entre 1995 et 2014. Le crédit d'engagement approuvé à cet effet (arrêté concernant le financement de la FASR)⁵ a ainsi été épuisé, à 1,5 million de francs près. Entre 2014 et 2018, la Suisse a versé une contribution de 50 millions de francs, en cinq tranches annuelles, pour alimenter le compte de réduction des taux du fonds fiduciaire RPC. En raison du bas niveau des taux, il n'a jusqu'ici pas été nécessaire de renflouer ce compte, malgré l'octroi de crédits à taux nul.

1.4 Justification

Dotée d'une économie ouverte, d'une importante place financière et de sa propre monnaie, la Suisse a un intérêt majeur à ce que le système monétaire et financier mondial soit aussi stable, fonctionnel et développé que possible, mais aussi à ce que les pays pauvres en fassent partie. Le poids de ces pays va en effet continuer de s'accroître, ne serait-ce que pour des raisons démographiques, mais aussi en raison de leur potentiel de croissance. Si ces pays parviennent à améliorer leur résilience économique, financière et budgétaire, le système international en ressortira plus fort.

Avec cette contribution au compte de prêt du fonds fiduciaire RPC, la Suisse conforte son rôle au sein du système financier international. Cela lui permet aussi de réaffirmer sa position de partenaire fiable dans les enceintes internationales, où elle peut continuer à s'impliquer dans des débats de politique économique et financière avec crédibilité et efficacité. Alors que le poids économique et l'influence politique des pays en développement ou émergents se sont accrus, il est plus que souhaitable que la Suisse continue d'être représentée au sein des conseils d'administration et des comités ministériels du FMI et de la Banque mondiale et d'assurer ainsi sa participa-

³ FF 2011 2739

⁴ FF 2018 1837

⁵ FF 1996 I 950

tion au volet financier (dénommé « Finance Track ») du G20. En siégeant au Conseil d'administration du FMI, la Suisse participe aussi au développement des instruments du fonds fiduciaire RPC et elle a son mot à dire dans l'octroi des crédits du fonds fiduciaire RPC.

Trois pays du groupe de vote dirigé par la Suisse au FMI et à la Banque mondiale peuvent bénéficier des facilités concessionnelles du fonds fiduciaire RPC: le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan. Par le biais de ce fonds, la Suisse peut donc aussi contribuer à stabiliser économiquement l'Asie centrale, et en particulier les pays de son groupe de vote.

Le Conseil fédéral estime que le fonds fiduciaire RPC est un instrument efficace pour aider les pays pauvres à trouver rapidement une solution à des difficultés économiques ou financières majeures et à poser les jalons d'une croissance économique durable. En exigeant un développement économique stable, les programmes de ce fonds ont un effet durablement positif sur les dépenses sociales, les indicateurs sociaux et la réduction de la pauvreté. Dans le contexte de la crise du COVID-19, le fonds a en outre fait la preuve de son efficacité en permettant d'allouer rapidement et directement une aide d'urgence à un grand nombre d'États membres.

Les programmes du FMI accompagnant les crédits du fonds fiduciaire RPC vont bien au-delà d'un simple soutien financier. Ils contribuent au renforcement global du cadre macro-économique des pays bénéficiaires, ainsi qu'à leur meilleure intégration dans l'économie mondiale. Ils permettent aussi d'encourager les adaptations structurelles et posent les jalons d'une croissance économique durable. Le cadre macro-économique est une condition préalable importante à l'engagement cohérent, d'une part, des principaux partenaires multilatéraux de développement tels que la Banque mondiale et les banques régionales de développement. D'autre part, les partenaires bilatéraux, y compris la coopération suisse au développement, s'appuient sur le cadre établi par les programmes du fonds fiduciaire RPC.

Comme conseiller de ses membres, le FMI contribue de manière déterminante au renforcement des institutions locales chargées de la politique économique. Il voue une attention particulière au niveau d'endettement, qui doit être supportable, et à la transparence de la dette. Au cours des crises, la confiance des donateurs officiels et privés n'est souvent rétablie qu'après qu'un pays a convenu des mesures de réforme nécessaires avec le FMI et reçu un engagement financier. Le FMI combine souvent l'octroi de prêts à de l'assistance technique. Les pays membres développent ainsi leur expertise, et les prêts accordés gagnent en efficacité. Dans le cadre de son engagement en faveur du développement, la Suisse soutient également divers fonds spéciaux du FMI pour la coopération technique, notamment pour renforcer la gestion de la dette, les systèmes fiscaux et les secteurs financiers dans les pays pauvres.

1.5 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

1.5.1 Relation avec le programme de la législature

Comme la demande du FMI relative à l'augmentation de la dotation du fonds fiduciaire RPC n'a été reçue qu'en avril 2020, à la suite de la crise du COVID-19, le projet n'est mentionné ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁶, ni dans l'arrêté fédéral du 27 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁷.

1.5.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

La Suisse apporte par ce projet sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure à son économie l'accès aux marchés internationaux (objectif 4: «La Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure à son économie l'accès aux marchés internationaux et au marché intérieur de l'UE»). En outre, cette contribution renforce la position de la Suisse au sein des organisations internationales (objectif 11: «La Suisse s'investit en faveur des réformes visant à renforcer la coopération multilatérale, intensifie de manière ciblée son action en faveur de la coopération internationale et offre des conditions optimales en sa qualité d'État hôte d'organisations internationales»).

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Sur la base de l'art. 6, al. 2, LAMO, le Conseil fédéral a décidé, le 29 avril 2020, de demander à la BNS d'accorder un prêt de 500 millions de DTS au FMI en tant que trustee du fonds fiduciaire RPC. La BNS a accepté cette demande le 19 mai 2020.

Comme le prêt de la BNS au FMI n'a pas d'incidence financière immédiate sur la Confédération, et en raison du caractère récurrent de la participation dans le cadre de l'adhésion de la Suisse au FMI, il a été décidé de ne pas organiser de consultation.

3 Octroi d'une garantie à la BNS

3.1 Proposition du Conseil fédéral

Il est prévu que la BNS accorde au FMI un prêt de 500 millions de droits de tirage spéciaux (DTS, environ 665 millions de francs) en faveur du fonds fiduciaire RPC. Le FMI paierait des intérêts sur le prêt de la BNS aux conditions du marché. Selon l'art. 6, al. 4, LAMO, la Confédération doit apporter la garantie que la BNS sera remboursée et rémunérée dans les délais. Par le présent message, le Conseil fédéral propose que cette garantie soit accordée.

⁶ FF 2020 1709

⁷ FF 2020 1839

3.2 Détails du projet

Un projet d'accord entre le FMI et la BNS figure à l'annexe 4. Il prévoit que le FMI pourra disposer de ce prêt pour effectuer des prélèvements jusqu'au 31 décembre 2029. Le projet précise que la période de tirage peut être prolongée de cinq ans au maximum d'un commun accord entre les parties contractantes.

Le Conseil fédéral demande une garantie de la Confédération à hauteur de 800 millions de francs pour ce prêt. Calculé sur la base d'un taux de change de 1 DTS pour 1,33 franc (état: 30 avril 2020), ce montant comprend une réserve supplémentaire de 135 millions de francs destinée à couvrir les fluctuations du taux de change. Pour déterminer le montant de la réserve de change, on peut considérer que les fluctuations à venir n'excéderont pas le niveau de 1 DTS pour 1,6 franc (env. 20 % au-dessus du niveau actuel).

Selon l'art. 8, al. 2, LAMO, un crédit d'engagement doit être requis pour toute participation au sens de l'art. 3 LAMO. Après avoir obtenu le crédit correspondant, la Confédération pourra confirmer à la BNS l'octroi de la garantie du prêt conformément à l'art. 6, al. 4, LAMO.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

Le prêt de la BNS sera rémunéré aux conditions du marché. La Confédération ne fait qu'en garantir le remboursement dans les délais, intérêts compris. Le prêt n'implique donc aucun engagement financier direct pour la Confédération si et aussi longtemps que le FMI se conforme à l'accord de prêt conclu avec la BNS. Jusqu'à présent, le FMI a toujours respecté ses obligations envers les créanciers du fonds fiduciaire RPC. Les éventuelles créances impayées seront couvertes par une réserve au sein de ce fonds, et il est vrai que, sous l'effet de l'octroi d'importantes ressources à brève échéance, le taux de couverture du compte de réserve va se contracter et pourrait passer de 40 % (mai 2020) à 20 %. Mais il faut rappeler que cette réserve, combinée au comportement de paiement irréprochable dont ont fait preuve les pays débiteurs par le passé, réduit significativement le risque, déjà minime, d'un défaut de paiement du FMI vis-à-vis de la BNS.

4.1.2 Conséquences pour le personnel

Aucune conséquence pour le personnel n'est attendue.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

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

4.3 Conséquences économiques

Comme cela a été exposé au ch. 1.4, pour une économie dynamique et très impliquée dans le commerce et la finance internationale, comme l'est l'économie suisse, la stabilité, le bon fonctionnement et le développement du système monétaire et financier mondial sont essentiels. L'activité de prêt du FMI, par le biais du fonds fiduciaire RPC, contribue à l'intégration des pays pauvres au sein du système économique mondial et à l'amélioration de leur résilience et de leur durabilité sur le plan macro-économique, ce qui rend aussi l'économie mondiale moins volatile et plus prévisible pour les acteurs économiques suisses. Par ailleurs, l'octroi de tels montants conforte la place de la Suisse dans le système financier mondial et lui permet de défendre sa position sur les questions de politique économique et financière avec crédibilité et efficacité au sein des organismes internationaux.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Les contributions suisses au fonds fiduciaire RPC sont assimilées aux participations à des fonds spéciaux visées à l'art. 3 LAMO et reposent sur cette disposition⁸. La LAMO se base elle-même sur les art. 54, al. 1, et 99 de la Constitution (Cst.)⁹. S'agissant de l'arrêté fédéral, la compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 167 Cst.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Le projet d'arrêté présenté est un arrêté financier au sens de l'art. 167 Cst. Il ne fixe pas de règles de droit et doit donc être édicté, selon les art. 163, al. 2, Cst. et 25, al. 2, de la loi sur le Parlement (LParl)¹⁰, sous la forme d'un arrêté fédéral simple, non sujet au référendum.

5.3 Frein aux dépenses

L'arrêté fédéral proposé prévoit l'approbation d'un crédit d'engagement de 800 millions de francs en vue de l'octroi d'une garantie à la BNS. Conformément à

⁸ FF **2003** 4306, en l'occurrence 4314 et 4321

⁹ RS **101**

¹⁰ RS **171.10**

l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., cet arrêté fédéral est soumis au frein aux dépenses et doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil.

5.4 Conformité à la loi sur les subventions

Les décisions de financement soumises dans le cadre du présent message sont régies par les dispositions de la loi sur les subventions (LSu)¹¹. En vertu de l'art. 5 LSu, le Conseil fédéral doit contrôler périodiquement les aides financières et les indemnités octroyées par la Confédération. Dans son rapport sur les subventions de 2008¹², le Conseil fédéral a posé le principe selon lequel il examinera de façon systématique les subventions dont le financement est soumis au Parlement dans des messages spéciaux, comme c'est le cas dans le présent message.

5.4.1 Importance de la subvention pour la réalisation des objectifs visés

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

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

5.4.2 Pilotage matériel et financier de la subvention

Les activités du FMI liées à l'octroi de prêts aux pays pauvres sont surveillées par le conseil d'administration de cette institution. En sa qualité de membre de cet organe, la Suisse a l'occasion de se prononcer régulièrement sur les programmes du FMI. Ce dernier veille de son côté à ce que ses aides financières soient utilisées de la manière la plus ciblée et la plus efficace possible. Il joue un précieux rôle de conseil et participe à la fixation des étapes des réformes. Comme indiqué au ch. 1.2, les éventuelles créances impayées seront couvertes par un compte de réserve du fonds fiduciaire RPC. La garantie de la Confédération ne s'appliquerait que si, en dépit des mécanismes de surveillance et de protection en place, le FMI se voyait confronté à de graves défauts de paiement. Or cela ne s'est jamais produit à ce jour.

¹¹ RS 616.1

¹² FF 2008 5651

5.4.3 Procédure d'octroi des contributions

Dès que les Chambres fédérales auront approuvé le crédit d'engagement, la Confédération confirmera par écrit à la BNS l'octroi de la garantie du prêt, conformément à l'art. 6, al. 4, LAMO.

5.4.4 Nature et échéances des aides financières

La nature et les échéances des engagements et des prélèvements sont définies dans l'accord de prêt conclu entre la BNS et le FMI (voir annexe 4). La période d'engagement et la période de tirage peuvent être prolongées de cinq ans au maximum.

Liste des pays pouvant recevoir des prêts du fonds fiduciaire RPC, par région (état: 1^{er} mai 2020)

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

*Annexe 2***Nouveaux prêts au fonds fiduciaire RPC du FMI (état: 18 mai 2020)**

Pays	en millions de DTS
Accords conclus	
France	2000
Grande-Bretagne	2000
Japon	3600
Engagements formels	
Australie	500
Canada	500
Chine	1000
Espagne	750
Total	10 350

Les pays suivants ont également indiqué qu'ils examinaient la possibilité d'accorder un prêt au fonds fiduciaire RPC: Allemagne, Arabie saoudite, Belgique, Brésil, Danemark, États-Unis, Italie, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse.

Annexe 3

Prêts en cours au fonds fiduciaire RPC du FMI (état: 31 mars 2020)

Pays	Entrée en vigueur	Contribution en millions de DTS	Crédits tirés en millions de DTS
Arabie saoudite			
Saudi Arabian Monetary Agency	13 mai 2011	500	269,1
Belgique			
National Bank of Belgium	12 nov. 2012	350	348,0
National Bank of Belgium	30 août 2017	350	
Brésil			
Banco Central do Brazil	1 ^{er} juin 2017	500	
Canada			
Government of Canada	5 mars 2010	500	356,9
Government of Canada	10 janv. 2017	500	
Chine			
People's Bank of China	3 sept. 2010	800	561,6
People's Bank of China	21 avr. 2017	800	
Corée			
Bank of Korea	7 janv. 2011	500	260,5
Bank of Korea	20 déc. 2016	500	
Danemark			
National Bank of Denmark	28 janv. 2010	200	104,6
National Bank of Denmark	17 nov. 2016	300	
Espagne			
Banco de España	17 déc. 2009	405	172,7
Banco de España	22 févr. 2017	450	
France			
Banque de France	1 ^{er} févr. 2018	2000	
Grande-Bretagne			
Government of the United Kingdom	30 nov. 2015	1312,5	
Government of the United Kingdom	23 janv. 2017	2000	
Italie			
Banca d'Italia	18 avr. 2011	800	598,0
Banca d'Italia	17 juillet 2017	400	
Japon			
Government of Japan	3 sept. 2010	1800	980,5
Government of Japan	20 avr. 2017	1800	
Norvège			
Government of Norway	25 juin 2010	300	122,9
Government of Norway	17 nov. 2016	300	
Pays-Bas			
De Nederlandsche Bank	27 juillet 2010	500	284,5
De Nederlandsche Bank	20 déc. 2016	500	
Suède			
Swedish Riksbank	17 nov. 2016	500	
Suisse			
Swiss National Bank	21 avr. 2011	500	286,6
Swiss National Bank	30 août 2017	500	

Projet de traité [traduction du texte original anglais]

Accord entre la Banque nationale suisse et le Fonds monétaire international en tant que trustee du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance

La Banque nationale suisse (la «Banque»), sur mandat du Conseil fédéral suisse, et le Fonds monétaire international (le «Fonds») en tant que trustee (le «trustee») du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (le «fonds fiduciaire RPC») sont convenus:

- (i) d'un nouvel accord de prêt entre la Banque et le Fonds en tant que trustee afin de fournir de nouvelles ressources de prêts au fonds fiduciaire RPC («Accord de prêt 2020»);
- (ii) d'une modification de l'accord de prêt du 30 août 2017 («Accord de prêt 2017»);
- (iii) d'une modification de l'accord de prêt du 21 avril 2011 («Accord de prêt 2011»), et
- (iii) d'une modification de l'accord de prêt du 22 juin 1995 («Accord de prêt 1995»);

conformément aux sections I, II, III et IV ci-après.

I. Accord de prêt 2020

La Banque accepte d'accorder un prêt au Fonds en tant que trustee du fonds fiduciaire RPC afin de fournir des ressources de prêts au fonds fiduciaire RPC. Ces ressources seront accordées conformément à l'instrument établissant le fonds fiduciaire RPC («l'instrument du fonds fiduciaire RPC») adopté par le Conseil d'administration du fonds par décision n° 8759-(87/176) FASR, tel que modifié, ainsi qu'aux conditions énumérées ci-dessous. Les prêts au sens de l'Accord de prêt 2020 seront accordés au Compte général de prêt du fonds fiduciaire RPC. L'Accord de prêt 2020 est basé sur la section III, par. 2, de l'instrument du fonds fiduciaire RPC, qui autorise le directeur général à conclure des accords de prêt avec des créanciers pour les comptes de prêt du fonds fiduciaire RPC.

1. Le montant du prêt équivaldra à 500 millions de DTS au maximum.
2. (a) En vertu de l'Accord de prêt 2020, le trustee peut effectuer des prélèvements à tout moment à partir de la date de l'entrée en vigueur du présent Accord ou du 1^{er} janvier 2021, la date la plus tardive étant retenue, et jusqu'au 31 décembre 2029 («période de tirage»). La période de tirage pourra être prolongée selon entente entre la Banque et le trustee, pour autant que la période de tirage n'aille pas au-delà du 31 décembre 2034. Sauf convention contraire entre le trustee et la Banque, le trustee notifiera à la Banque son intention de prélever des fonds au moins cinq jours ouvrables (Zurich) à l'avance et fournira des instructions de paiement au moins deux jours ouvrables (Fonds) avant la date-valeur de la transaction par l'intermédiaire du système SWIFT.

(b) Si un remboursement du principal ou des intérêts n'est pas entièrement versé à la Banque dans les dix jours suivant son échéance, le trustee ne pourra plus exécuter d'autres prélèvements en vertu de l'Accord de prêt 2020 avant de s'être entretenu avec la Banque à ce sujet. Le trustee pourra cependant reprendre les prélèvements selon cet accord après avoir réglé les arriérés à la Banque.

3. (a) Le montant de chaque prélèvement sera libellé en DTS. Sauf convention contraire entre le trustee et la Banque, cette dernière versera ledit montant à la date-valeur mentionnée dans la notification du trustee en transférant la somme équivalente en euros sur le compte indiqué par le trustee.

(b) Sur demande, le trustee devra établir au nom de la Banque un certificat non négociable attestant de la créance de celle-ci envers le fonds fiduciaire RPC en vertu des prélèvements à recouvrer dans le cadre de l'Accord de prêt 2020.

4. (a) Chaque prélèvement sera remboursé selon le calendrier d'amortissement du prêt applicable à la facilité du fonds fiduciaire RPC pour laquelle il a été exécuté, conformément à l'instrument du fonds fiduciaire RPC. Lors de tout prélèvement, le trustee indiquera dans la demande correspondante le calendrier de remboursement spécifique au montant retiré. Le fonds fiduciaire RPC effectuera les remboursements aux dates d'échéance.

(b) Si la Banque et le trustee y consentent, ce dernier pourra rembourser tout ou partie d'un prélèvement à tout moment avant son échéance. Sauf convention contraire entre le trustee et la Banque, le trustee soumettra une demande de remboursement anticipé au moins cinq jours ouvrables (Zurich) à l'avance.

(c) Si une date d'échéance n'est pas un jour ouvrable du Fonds, du système Target et des marchés nationaux des devises du panier DTS autres que l'euro, la date de remboursement coïncidera avec le jour ouvrable suivant du Fonds, du système Target et du marché national des devises du panier DTS autres que l'euro.

5. (a) Chaque prélèvement porte intérêts au taux d'intérêt du DTS tel que défini par le Fonds en vertu de l'art. XX, section 3, de ses statuts.

(b) Le montant des intérêts dus pour chaque prélèvement sera calculé sur la base du jour actuel et versé immédiatement après le 31 janvier, le 30 avril, le 31 juillet et le 31 octobre de chaque année pour tous les prélèvements à recouvrer en vertu de l'Accord de prêt 2020.

6. (a) Les remboursements du principal effectués par le trustee seront exécutés en euros ou dans d'autres moyens de paiement convenus entre le trustee et la Banque.

(b) Les paiements des intérêts effectués par le trustee seront exécutés en DTS ou dans d'autres moyens de paiement convenus entre le trustee et la Banque.

(c) Les remboursements et les paiements effectués par le trustee en euros ou dans d'autres monnaies seront exécutés sur un compte tenu par la Banque et indiqué par le trustee et la Banque. Les remboursements et les paiements en DTS effectués par le trustee seront exécutés en créditant le compte de dépôt de la Suisse auprès du Département des droits de tirage spéciaux.

7. (a) La Banque a le droit de transférer à tout moment tout ou partie de ses créances à un membre du Fonds, à la banque centrale ou à tout autre organisme financier désigné par un membre aux fins de l'art. V, section 1, des statuts du Fonds ou à toute entité officielle agréée comme détenteur de DTS selon l'art. XVII, section 3, de ces statuts (le «bénéficiaire»).

(b) Le bénéficiaire acquerra tous les droits de la Banque en vertu de l'Accord de prêt 2020 concernant le remboursement et les intérêts de la créance transférée.

8. À la demande de la Banque, les demandes de paiement lui étant adressées pourront être suspendues provisoirement à tout moment avant le 30 juin 2029, conformément aux dispositions de la section III, art. 4, let. c et d, de l'instrument du fonds fiduciaire RPC.

9. Sauf convention contraire entre le trustee et la Banque, tout transfert, change ou paiement en devises relatif au principal et aux intérêts doit être exécuté au taux de change entre les devises concernées et un DTS, tel que défini par le Fonds en vertu de l'art. XIX, section 7, let. a, de ses statuts ainsi que de ses règles et dispositions correspondantes. Pour ce faire, on utilisera le taux de change en vigueur deux jours ouvrables (Fonds) avant la date-valeur du transfert, change ou paiement.

10. Si le Fonds change le panier des devises ou leurs parts respectives au panier constituant un DTS, tout transfert, change ou paiement relatif au principal et aux intérêts exécuté deux jours ouvrables (Fonds) ou plus après la date effective du changement reposera sur le nouveau panier.

11. Tout litige découlant de l'Accord de prêt 2020 sera réglé d'un commun accord entre la Banque et le trustee.

II. Modification de l'Accord de prêt 2017

La Banque et le trustee conviennent de modifier l'Accord de prêt 2017 comme suit:

1. À partir de la date d'entrée en vigueur du présent Accord ou du 1^{er} janvier 2021, la date la plus tardive étant retenue, les prélèvements effectués en vertu de l'Accord de prêt 2017 seront soumis aux modalités de taux et de paiement des intérêts prévues aux par. 5, 6 et 10 de l'Accord de prêt 2020 faisant l'objet de la section I ci-dessus, lesquels abrogent et remplacent les dispositions des par. 5, 6 et 10 de l'Accord de prêt 2017.

III. Modification de l'Accord de prêt 2011

La Banque et le trustee conviennent de modifier l'Accord de prêt 2011 comme suit:

1. À partir de la date d'entrée en vigueur du présent Accord ou du 1^{er} janvier 2021, la date la plus tardive étant retenue, les prélèvements effectués en vertu de l'Accord de prêt 2011 seront soumis aux modalités de taux et de paiement des intérêts prévues aux par. 5, 6 et 10 de l'Accord de prêt 2020 faisant l'objet de la section I ci-dessus, lesquels abrogent et remplacent les dispositions des par. 5, 6 et 10 de l'Accord de prêt 2011.

IV. Modification de l'Accord de prêt 1995

La Banque et le trustee conviennent de modifier l'Accord de prêt 1995 comme suit:

1. À partir de la date d'entrée en vigueur du présent Accord ou du 1^{er} janvier 2021, la date la plus tardive étant retenue, les prélèvements effectués en vertu de l'Accord de prêt 1995 seront soumis aux modalités de taux et de paiement des intérêts prévues aux par. 5, 6 et 10 de l'Accord de prêt 2020 faisant l'objet de la section I ci-dessus, lesquels abrogent et remplacent les dispositions des par. 4, 5 et 9 de l'Accord de prêt 1995.

V. Entrée en vigueur

1. Le présent Accord est établi en un exemplaire ou plus, considérés chacun comme un original, tous constituant ensemble un seul et même accord.
2. L'Accord de prêt 2020, la modification de l'Accord de prêt 2017, la modification de l'Accord de prêt 2011 et la modification de l'Accord de prêt 1995 prennent effet à la dernière date indiquée ci-dessous.

En foi de quoi, la Banque nationale suisse et le Fonds monétaire international, en sa qualité de trustee du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, ont exécuté cet accord.

Pour la Banque nationale suisse:

Thomas Jordan Date
Président de la Direction générale

Fritz Zurbrügg Date
Vice-président de la Direction générale

Pour le Fonds monétaire international en tant que trustee:

Kristalina Georgieva Date
Directrice générale