



24. **xxx**

Message

concernant la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en faveur de l'Ukraine et l'approbation de la modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement

du **...**

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, les projets :

1. d'un arrêté fédéral sur la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en faveur de l'Ukraine;
2. d'un arrêté fédéral portant approbation de la modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

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

date

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

Les pays membres de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement sont appelés à participer à une augmentation du capital de 4 milliards d'euros en faveur de l'Ukraine. Il est dans l'intérêt de la Suisse d'y participer. La capitalisation renforce l'action suisse en faveur de l'Ukraine et appuie ses objectifs en matière de politique de développement, de politique économique et de politique extérieure. La coopération avec la banque présente des opportunités pour le secteur privé et le secteur financier suisses, qui pourront s'engager dans des projets financés par la banque. Un arrêté fédéral portant sur un crédit de 96,11 millions de francs est proposé à cet effet, dont 91,97 millions d'euros seront effectivement versés, le solde constituant les réserves pour les fluctuations du taux de change. Un deuxième arrêté fédéral propose d'habiliter le Conseil fédéral à accepter une modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement permettant à cette dernière d'élargir, de façon limitée et progressive, son champ d'action géographique à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak.

Contexte

L'agression militaire contre l'Ukraine provoque d'énormes pertes humaines et destructions et met en péril la sécurité et la stabilité en Europe. Elle met aussi sous pression les marchés émergents et les économies en développement en générant une insécurité alimentaire et énergétique généralisées. Un soutien extérieur continu est essentiel pour maintenir la stabilité macroéconomique et financière dans l'immédiat et lors de la reconstruction.

La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) est un partenaire clé pour l'Ukraine, au point d'y être devenu le principal investisseur institutionnel. Depuis l'agression militaire russe en février 2022 et jusqu'à fin 2023, la BERD a engagé 3,8 milliards d'euros en faveur de l'Ukraine grâce, notamment, au soutien de donateurs et en complétant l'action d'autres institutions financières internationales. En décembre 2023, les actionnaires de la BERD ont décidé une augmentation du capital de 4 milliards d'euros en faveur de l'Ukraine. La participation de la Suisse à la capitalisation renforce sa position au sein de la BERD, où elle siège en permanence dans les organes de gouvernance, et sur la scène internationale. Elle contribue à l'aide de la Suisse en faveur de l'Ukraine. De plus, une capitalisation est le moyen le plus effectif pour la BERD de soutenir le pays dans l'immédiat et lors de la reconstruction. Grâce à son modèle d'affaires, chaque euro de capital additionnel générera approximativement 6 euros de prêts. Ainsi, l'Ukraine bénéficiera de la capitalisation à hauteur de quelques 24 milliards d'euros au total jusqu'en 2032. Dans ses interventions, la BERD mettra à profit ses compétences en matière de soutien au secteur privé et appuiera des réformes de gouvernance économique, y compris celles adressant la lutte contre la corruption. Elle se focalisera, en outre, sur une reconstruction alignée sur les objectifs de l'accord de Paris et réalisera des niveaux ambitieux d'investissements pour le climat. En profitant de son rôle important dans la

coordination et la coopération des acteurs de développement en Ukraine, la BERD contribuera, enfin, à la cohérence et à l'efficacité de l'aide internationale.

En mai 2023, les gouverneurs ont décidé d'élargir le champ d'action géographique de la BERD à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak, reconnaissant ainsi l'importance de soutenir la transition et le développement en Afrique subsaharienne et le rôle que la BERD peut jouer dans la région en complémentarité avec les autres acteurs du développement. Dans le but d'assurer, de façon prioritaire, le soutien de la BERD à l'Ukraine et ses autres pays d'opérations existants, l'élargissement à l'Afrique subsaharienne se fera de façon limitée et progressive et n'aura pas d'impact sur le capital.

Contenu du projet

Le premier arrêté fédéral prévoit la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la BERD en faveur de l'Ukraine. L'aide à l'Ukraine est un objectif prioritaire pour la Suisse et la BERD une institution multilatérale importante pour l'atteindre. La Suisse est invitée à souscrire aux actions de la BERD qui lui ont été attribuées. Ces investissements seront inscrits à l'actif du bilan de la Confédération. Le deuxième arrêté fédéral porte sur l'approbation de la modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la BERD visant à élargir, de façon limitée et progressive, son champ d'action géographique à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak.

Table des matières

1	Contexte	6
1.1	Motif de la demande de crédit et intérêt du projet	6
1.1.1	Mandat et priorités de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement	6
1.1.2	Fonctionnement	7
1.1.3	Importance pour la Suisse	8
1.1.4	Augmentation du capital de la BERD en faveur de l'Ukraine	9
1.1.5	Réponse de la Suisse à l'agression militaire russe contre l'Ukraine	12
1.1.6	Participation de la Suisse aux augmentations du capital de la BERD	12
1.1.7	Modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement	13
1.2	Autres solutions étudiées	15
1.3	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	15
1.3.1	Relation avec le programme de la législature	15
1.3.2	Relation avec le plan financier	16
1.3.3	Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	17
2	Procédure préliminaire, consultation comprise	17
3	Contenu des arrêtés fédéraux	17
3.1	Proposition du Conseil fédéral, avec exposé des motifs	17
3.1.1	Proposition du Conseil fédéral	17
3.1.2	Exposé des motifs	18
3.2	Description du projet et commentaire des principales dispositions	19
3.2.1	Participation à l'augmentation du capital de la BERD	19
3.2.2	Modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement	19
3.3	Estimations du renchérissement	19
4	Conséquences	20
4.1	Conséquences pour la Confédération	20
4.1.1	Conséquences financières	20
4.1.2	Conséquences sur les charges propres et l'état du personnel	20
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	20
4.3	Conséquences économiques	20
4.4	Conséquences sociales	20

4.5	Conséquences environnementales	21
4.6	Conséquences sur la politique extérieure	21
5	Aspects juridiques	21
5.1	Constitutionnalité et légalité	21
5.1.1	Participation à l'augmentation du capital de la BERD	21
5.1.2	Modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement	22
5.2	Forme de l'acte à adopter	22
5.3	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	23
5.4	Frein aux dépenses	23
5.5	Conformité à la loi sur les subventions	23
5.5.1	Importance de la subvention pour les objectifs de la Confédération	23
5.5.2	Gestion matérielle et financière de la subvention	23
5.5.3	Procédure d'octroi des contributions	23
5.5.4	Limitation dans le temps et dégressivité	23

Liste des abréviations utilisées

Bibliographie

Annexes

- 1 Participations de la Suisse au capital de banques multilatérales de développement, état 2024, en millions de francs
- 2 Chiffres clés concernant l'augmentation du capital de la BERD
- 3 Chiffres clés concernant la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la BERD
- 4 Résolution n° 265 : augmentation du capital social autorisé et souscriptions y afférentes (*pour information*)

Textes faisant l'objet du message

- Résolution n° 259 : modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement afin de permettre l'élargissement limité et progressif du champ d'action géographique de la Banque à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak **FF 2025 ...**
- Arrêté fédéral sur la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en faveur de l'Ukraine **FF 2025 ...**
- Arrêté fédéral portant approbation de la modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement **FF 2025 ...**

Message

1 Contexte

1.1 Motif de la demande de crédit et intérêt du projet

1.1.1 Mandat et priorités de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement

Créée en 1991 suite à la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) est un partenaire multilatéral essentiel pour la Suisse dans l'appui des pays dans leur transition économique et le financement de l'aide au développement. Avec les autres banques multilatérales de développement (BMD), telles que la Banque mondiale (BM), la BERD joue un rôle important dans le soutien des pays émergents et en transition à affronter les crises multiples et les défis globaux. Elle apporte en outre une aide importante à l'Ukraine dans le contexte de l'agression militaire russe. La BERD a pour mandat de favoriser la transition de ses 37 pays d'opérations¹ vers des démocraties pluralistes et des économies de marché, en promouvant notamment les réformes de gouvernance économique, l'initiative privée et l'esprit d'entreprise. Tout en continuant à opérer dans tous ses pays d'opérations, depuis l'agression militaire russe de février 2022 la banque s'est surtout focalisée sur l'aide à l'Ukraine. La BERD donne la priorité au développement du secteur privé, tout en effectuant également des interventions dans le secteur public. Elle se concentre sur trois axes stratégiques alignés avec les priorités de la Suisse : la lutte contre le changement climatique, la promotion de l'égalité des chances et la transition numérique. Dans un souci d'efficacité, elle focalise l'action sur trois secteurs : 1) institutions financières ; 2) industrie, commerce et agro-industries ; 3) infrastructures durables. Traditionnellement, la BERD a appuyé la transition économique dans des pays en Europe centrale et orientale. En 2013, au lendemain du printemps arabe et découlant d'une décision prise par les États membres, y compris la Suisse², elle a élargi son champ d'action à la partie méridionale et orientale du bassin méditerranéen. Dans une perspective stratégique et opérationnelle à moyen et long termes elle se propose d'élargir, dès 2025, de façon limitée et progressive et sans conséquences financières sur son capital, son champ d'action à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak.

¹ Bien qu'ils aient encore le statut de pays d'opérations, la Russie et le Bélarus n'ont plus accès aux financements de la BERD en raison de l'agression contre l'Ukraine et conformément à la décision prise par les gouverneurs.

² Arrêté fédéral du 7 mars 2012 portant approbation des modifications de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, RO 2013 3537

1.1.2 Fonctionnement

Organes de gouvernance

À l'image des autres BMD, les organes de gouvernance de la BERD sont constitués du Conseil des gouverneurs et du Conseil des administrateurs, le premier étant l'organe décisionnel suprême traitant les questions politiques, financières et liées au personnel qui présentent un intérêt stratégique particulier. Il se réunit en principe une fois par an en assemblée générale. Chaque État membre y est représenté et contribue à la prise de décisions en fonction du nombre de voix qu'il détient (système de pondération des voix). La Suisse y est représentée par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), la fonction de gouverneur étant assumée par le chef du DEFR, celle de vice-gouverneur par le chef de la coopération économique au développement du Secrétariat d'état à l'économie (SECO). Le Conseil des gouverneurs délègue l'essentiel de son mandat au Conseil des administrateurs, basé au siège de la BERD à Londres, par lequel les États membres assument leur devoir de surveillance et défendent leurs intérêts au quotidien. Huit membres (Allemagne, Banque européenne d'investissement [BEI], États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni, Union européenne [UE]) désignent leur administrateur directement alors que les autres membres forment des groupes de vote et élisent un administrateur les représentant.

Résultats et efficacité

La BERD intervient principalement sur la base de l'impact attendu sur la transition et de pratiques bancaires solides. Depuis sa création, elle a financé plus de 6000 projets en déployant quelque 190 milliards d'euros. Elle maximise et mesure son impact sur la transition et le développement au moyen d'un cadre analytique et opérationnel robuste. Le portefeuille de projets de la banque représente 57 milliards d'euros, dont 63 % dédiés au secteur privé et 37 % au financement du secteur public. La BERD s'engage fortement dans la mobilisation de fonds tiers avec l'objectif, pour 2024, de mobiliser 2 milliards d'euros de finance privée, s'ajoutant aux 14 milliards d'euros disponibles à partir de son propre bilan pour l'appui aux pays d'opérations. Depuis le premier janvier 2023, toutes les opérations que la banque finance sont en outre alignées sur les principes de l'accord de Paris du 12 décembre 2015³. Cette haute ambition climatique est reflétée dans l'objectif de dédier au moins la moitié des investissements aux financements verts. La BERD se focalise aussi sur l'égalité des genres, l'objectif pour 2024 étant qu'au moins 35 % des opérations la promeuvent, avec une progression à 40 % en 2025.

Afin d'utiliser efficacement son capital, la BERD met en œuvre les recommandations du G20 portant sur les cadres d'adéquation des fonds propres des BMD⁴, avec l'objectif d'augmenter la capacité de prêt sans pour autant mettre en danger sa notation financière AAA. Toujours dans un souci d'efficacité, elle accorde aussi une grande

³ RS 0.814.012

⁴ www.dt.mef.gov.it > Institutional Activities > International Financial Relations > Multilateral Development Banks > Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks > *G20 Panel Report 2022*

attention aux résultats obtenus en matière de coûts et revenus, en limitant notamment les dépenses administratives sur la base des revenus attendus.

Normes environnementales, sociales et gouvernance corporative

Par le biais de sa politique environnementale et sociale, la BERD dispose d'un ensemble exhaustif d'exigences environnementales et sociales qu'elle applique aux projets qu'elle finance, couvrant des sujets tels que les conditions d'emploi et de travail, la prévention et le contrôle de la pollution, la préservation de la biodiversité et la gestion durable des ressources naturelles, ou encore la sauvegarde du patrimoine culturel. La banque peut refuser de financer un projet pour des raisons environnementales ou sociales et a établi une liste d'activités qui sont exclues de son financement, comme par exemple l'exploration pétrolière, les expulsions forcées, la fabrication et l'emploi de fibres d'amiante, ou encore toute activité de production ou commerce de substances appauvrissant la couche d'ozone. La BERD intègre aussi dans ses opérations la promotion de la bonne gouvernance corporative afin de renforcer et optimiser le système de règles, de pratiques et les processus par lesquels les entreprises sont gérées, dirigées et contrôlées.

Organes de contrôle indépendants

En complément au système de contrôle mutuel des organes de gouvernance, plusieurs organes de contrôle indépendants assument une fonction de surveillance au sein de la BERD : c'est le cas du Bureau du chef du contrôle de conformité (OCCO) qui promeut la bonne gouvernance et veille à ce que les normes d'intégrité les plus élevées soient appliquées à toutes les activités de la banque, conformément aux meilleures pratiques internationales. L'OCCO aborde, en particulier, les questions de conflits d'intérêts, de corruption, de confidentialité et de blanchiment d'argent. Toute opération soumise au Conseil des administrateurs pour approbation inclut une analyse préalable des risques d'intégrité effectuée par l'OCCO. De son côté, le mécanisme de règlement des griefs (*Independent Project Accountability Mechanism*, IPAM) examine et évalue, indépendamment de la direction et du personnel de la banque, les plaintes émanant de particuliers ou de groupes concernés par des projets de la BERD. L'IPAM vérifie notamment la conformité des activités de la banque avec ses standards environnementaux et sociaux et sa politique d'accès à l'information.

1.1.3 Importance pour la Suisse

La Suisse détient actuellement une part de capital de 2,30 % à la BERD qui lui permet d'être représentée en permanence au sein du Conseil des administrateurs où elle dirige un groupe de vote incluant l'Ukraine (administrateur suppléant), le Liechtenstein, le Monténégro, l'Ouzbékistan, la Serbie et le Turkménistan. Par cette position dirigeante, la Suisse peut défendre ses intérêts et influencer les décisions prises par la BERD selon ses priorités. La BERD revêt une grande importance pour la politique extérieure et la politique économique extérieure de la Suisse, ainsi que pour sa coopération internationale. Au fil des décennies, les BMD sont devenues des composantes indispensables de l'architecture internationale de la transition et du développement. Elles jouent un rôle clé dans la gestion des processus de mondialisation, l'intégration des pays en transition et en développement dans l'économie mondiale, la lutte contre la pauvreté et le changement climatique de même que dans la gestion durable des

ressources naturelles. Par les financements qu'elles mettent à disposition et les projets qu'elles génèrent, les BMD créent aussi des opportunités de participation pour le secteur privé et financier suisses. Depuis 1991 notamment et selon les données fournies par la BERD, des investisseurs dont le siège est en Suisse ont investi quelque 4,5 milliards de francs dans des opérations de la banque.

L'effet de levier produit par le capital versé aux BMD est énorme. Les 6,2 milliards d'euros que les pays membres ont versés à la BERD depuis sa création en 1991 ont contribué à générer quelques 210 milliards d'euros de financement. Par ailleurs, depuis 2014 la banque a mobilisé 16,5 milliards d'euros de fonds privés et 16 milliards d'euros de bénéfices ont été affectés aux réserves.

1.1.4 Augmentation du capital de la BERD en faveur de l'Ukraine

L'agression militaire contre l'Ukraine, lancée par la Russie le 24 février 2022, provoque d'énormes pertes humaines, de larges déplacements de la population ukrainienne et de vastes destructions. Les effets déstabilisants se sont également fait ressentir au niveau global, la guerre ayant augmenté les risques d'une tension financière aiguë dans les marchés émergents et dans les économies en développement et généré une insécurité alimentaire et énergétique généralisées⁵. En 2022, le produit intérieur brut (PIB) de l'Ukraine a diminué de 29,2 % avec, toutefois, une reprise de 3,4 % en 2023. Environ 7 millions de personnes sont tombées dans la pauvreté, annulant 15 années de progrès⁶. Plus de 11 millions de personnes ont été déplacées en raison du conflit, dont 5 millions à l'intérieur du pays et le reste à l'étranger, y compris en Suisse. Les besoins en matière de reconstruction ont été estimés à 486 milliards de dollars (situation en décembre 2023), ce qui équivaut à 2,8 fois le PIB du pays en 2023⁷. Les secteurs dont les besoins estimés sont les plus élevés sont les transports, le logement et l'énergie.

La BERD en Ukraine

La BERD est un partenaire de longue date de l'Ukraine : depuis 1992, elle l'a aidée à poursuivre la transition vers une économie de marché durable et performante, intégrée au sein du système régional et mondial d'échanges commerciaux. Au cours des 30 dernières années, la banque s'est imposée comme le principal investisseur institutionnel dans le pays, cumulant des investissements de plus de 18 milliards d'euros dans le cadre de plus de 500 projets. À ce titre, l'Ukraine se classe au deuxième rang des pays d'opérations de la BERD, après la Turquie. Dans les années qui ont précédé la guerre, la banque a porté son volume annuel d'investissements bancaires en Ukraine à environ 1 milliard d'euros, les deux tiers (ou 80 % en termes de nombre de projets) dédiés au secteur privé. La BERD a aussi contribué à l'élaboration des politiques économiques, à l'appui de réformes et à la lutte contre la corruption, créant un environnement favorable au développement et à la résilience du secteur privé.

⁵ elibrary.worldbank.org > Policy Notes > Implications of the War in Ukraine for the Global Economy *World Bank 2022*

⁶ documents.worldbank.org > Understanding Poverty > Research & Publications > Documents & Reports > Macro Poverty Outlook for Ukraine: April 2023 *World Bank 2023*

⁷ documents.worldbank.org > Understanding Poverty > Research & Publications > Documents & Reports > Ukraine - Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3): February 2022 - December 2023 *World Bank 2024*

Immédiatement après l'agression militaire russe, la BERD a soutenu la résilience de l'Ukraine et le maintien des moyens de subsistance dans l'économie réelle, en complétant des financements budgétaires directs accordés au gouvernement ukrainien par d'autres partenaires tels que la BM et le Fonds Monétaire International (FMI). En parallèle, la BERD a aussi appuyé ses pays d'opérations directement touchés par la guerre (Pologne, Hongrie, Slovaquie, Croatie, République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovénie, Roumanie, Bulgarie et Moldavie). Afin de pouvoir être en mesure de soutenir l'Ukraine, la banque a établi un partenariat innovant avec de gros donateurs et notamment les États-Unis, la Norvège et la France, ces derniers partageant le haut risque d'investir en Ukraine à raison de 50/50 en moyenne. Cela a permis à la BERD de déployer 3,8 milliards d'euros de financements sur la période 2022-23 en faveur de l'Ukraine dans des secteurs prioritaires tels que l'infrastructure vitale, la sécurité énergétique et alimentaire ou encore le financement du commerce et les entreprises pharmaceutiques.

Projet d'urgence pour l'eau à Mykolayiv

La BERD a fourni un financement de 33 millions d'euros à la ville de Mykolayiv pour la remise en état d'infrastructures d'approvisionnement et de traitement de l'eau actuellement en mauvais état technique en raison de leur vieillissement et des dommages causés par les bombardements russes. Le SECO finance une partie de l'assistance technique associée au projet à travers sa participation au fonds fiduciaire E5P (Partenariat pour l'efficacité énergétique et l'environnement en Europe de l'Est). Le projet de la BERD permet de rétablir l'approvisionnement en eau potable de la ville, y compris pour les établissements médicaux, de réduire les pertes d'eau et d'améliorer la qualité de l'eau fournie, ainsi que de réaliser des économies d'énergie et réduire ainsi les émissions de gaz à effet de serre. Le projet est exécuté en coordination avec l'aide d'urgence apportée à Mykolayiv par d'autres institutions financières internationales et donateurs, y compris la Banque européenne d'investissement.

La complémentarité et la coordination entre partenaires internationaux est essentielle. En Ukraine, la BERD opère en étroite collaboration avec les autres partenaires internationaux dans le cadre de l'engagement pris par le gouvernement ukrainien de rétablir et de maintenir la stabilité macroéconomique, avec les repères clairs donnés par le FMI et le processus d'adhésion à l'UE. Une plateforme de coordination des donateurs pour l'Ukraine, coprésidée par l'UE, les États-Unis et l'Ukraine, coordonne le soutien. Son objectif est d'orienter les ressources de manière cohérente, transparente et globale afin de permettre une planification et un apport efficaces de l'aide à l'Ukraine et d'éviter les doubles emplois. De plus, la BERD a établi une plateforme d'investissement pour l'Ukraine destinée à promouvoir le cofinancement, la coopération et l'échange d'informations. Elle s'adresse aux institutions de financement du développement des pays du G7 et aux institutions européennes de financement du développement. La société financière de développement de la Confédération (*Swiss Investment Fund for Emerging Markets, SIFEM*) y est représentée⁸. Enfin la BERD,

⁸ Message du 16 décembre 2022 concernant la loi fédérale sur la société financière de développement SIFEM, FF 2023 55

la BM, le FMI, la BEI, et la Banque de développement du Conseil de l'Europe ont formellement convenu de coordonner leurs réponses afin de garantir un soutien efficace à l'Ukraine et ses pays voisins sur le plan financier et politique et de maximiser l'impact sur le terrain.

Objectifs de l'augmentation du capital

La Suisse est invitée à participer de manière solidaire à une augmentation en capital versé de 4 milliards d'euros, montant déterminé sur la base de plusieurs facteurs, tels que les besoins et la capacité d'absorption de l'Ukraine, la valeur ajoutée amenée par la BERD et l'évolution possible de la situation en Ukraine (passage progressif entre la période de guerre et la phase entièrement consacrée à la reconstruction). Grâce au modèle d'affaires de la BERD et en particulier l'effet de levier sur le capital, les 4 milliards d'euros additionnels de capital versé permettront de générer, sur la période 2024-2032, quelques 24 milliards de prêts pour l'Ukraine avec un pic des niveaux d'investissement annuels atteignant 3 milliards d'euros.

En étroite collaboration avec le gouvernement ukrainien et les autres acteurs internationaux, la BERD assumera un rôle important dans l'accompagnement des réformes politiques et dans l'avancement du processus d'adhésion de l'Ukraine à l'UE. Elle se concentrera, en particulier, sur l'amélioration de la gouvernance au niveau des secteurs et des entreprises, conformément aux normes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), sur la mise en œuvre d'une réforme contre la corruption visant les entreprises d'État ainsi que sur le renforcement de la transparence et de l'efficacité des pratiques de passation des marchés. En outre, la BERD contribuera au renforcement de la résilience financière et du flux de financement national en soutenant le processus de rapprochement à l'UE dans le secteur financier.

Grâce à l'augmentation du capital la BERD soutiendra, dans un premier temps et de manière prioritaire, le secteur public. Ces investissements seront particulièrement importants pour restaurer et améliorer les infrastructures essentielles, pilier fondamental pour le développement à long terme du secteur privé. Au fil du temps, les investissements dans le secteur privé reprendront le dessus, à mesure qu'une sécurité accrue et la convergence vers les normes de l'UE favoriseront la confiance et l'amélioration du climat des affaires. La BERD concentrera son action sur ses trois secteurs d'activité traditionnels : institutions financières ; industrie, commerce et agro-industries ; infrastructures durables. Elle continuera à travailler afin d'atteindre l'économie réelle et soutiendra la mise à niveau de la réglementation des banques et des entreprises manufacturières les rendant conformes aux exigences de l'UE. Alors qu'en temps de guerre le champ d'action de la banque dans le secteur des entreprises est limité par un climat d'investissement incertain, en phase de reconstruction la banque sera à même de déployer l'ensemble de ses activités et de ses produits dans ce secteur. Dans les infrastructures, en temps de guerre la BERD finance essentiellement des dépenses d'investissement destinées aux réparations d'urgence et à la mise à disposition de liquidités pour les entreprises en charge d'infrastructures essentielles. Pendant la phase de reconstruction, son champ d'action s'élargira à tous les secteurs liés aux infrastructures dans lesquels elle apporte une valeur ajoutée. Dans tous ces secteurs et conformément à son mandat de promotion des économies vertes, la BERD visera à assurer la reconstruction d'une économie ukrainienne alignée sur les objectifs de l'accord de Paris et

des niveaux d'investissements pour le climat ambitieux. La BERD ne financera pas un projet en Ukraine 1) s'il est dépourvu de perspectives de recouvrement ; 2) si la contrepartie est en défaut de paiement vis-à-vis de la banque ; 3) s'il comporte un niveau inacceptable de risque en matière d'intégrité, d'environnement et de passation de marchés ; 4) dont les risques menacent les objectifs financiers de la banque, par exemple sa notation AAA.

1.1.5 Réponse de la Suisse à l'agression militaire russe contre l'Ukraine

La participation à la capitalisation fait partie intégrante de la réponse de la Suisse à l'agression militaire russe contre l'Ukraine, pays où elle s'engage depuis les années 90. Grâce à ce partenariat de longue date et à l'établissement d'un bureau de coopération en 1999, la Suisse jouit d'une grande crédibilité en Ukraine. Ces bonnes relations ont aussi contribué au succès de l'Ukraine Recovery Conference (URC), tenue à Lugano en juillet 2022, pendant laquelle le cadre du processus politique de reconstruction en Ukraine a été mis en place. La Suisse a également repris les sanctions adoptées par l'UE à l'encontre de la Russie, renforçant ainsi leurs effets. Les principaux piliers de l'engagement suisse sont l'aide humanitaire, l'extension et l'adaptation du programme de coopération Suisse-Ukraine et le soutien multilatéral par la BM et la BERD et leurs fonds fiduciaires respectifs. Suite à l'agression militaire russe, les financements de la Suisse en faveur de l'Ukraine sont passés de 27 millions de francs en 2021 à 400 millions sur la période 2022-2023. Le Conseil fédéral a réservé 1,5 milliard de francs en faveur de l'Ukraine dans le cadre de la stratégie de coopération internationale de la Suisse 2025-2028⁹. Ce soutien s'inscrit dans la ligne de la décision du Conseil fédéral de lier stratégiquement la CI et la politique migratoire, en contribuant notamment à stabiliser l'Ukraine et offrant ainsi des perspectives de retour aux quelque 90 000 personnes en provenance d'Ukraine en quête de protection en Suisse, pour l'accueil desquelles la Suisse a consacré 2,3 milliards de francs (situation en janvier 2024).

1.1.6 Participation de la Suisse aux augmentations du capital de la BERD

La majeure partie – soit quelque 90 % – des participations de la Suisse aux capitalisations des BMD ont été effectuées sous la forme de capital callable n'ayant pas d'effets financiers (voir annexe 1). Les dernières capitalisations auxquelles la Suisse a participé datent de 2020 et concernent la BM¹⁰ et la BAfD¹¹. La Suisse a apporté du capital à la BERD à trois reprises. Tout d'abord en 1991 dans le cadre de l'adhésion à la banque¹². La deuxième capitalisation, datant de 1997, avait comme objectif de

⁹ www.eda.admin.ch > Actualité > Dossiers > Coopération internationale : un soutien efficace dans un contexte difficile > Stratégie de coopération internationale 2025-2028

¹⁰ Arrêté fédéral du 16 décembre 2020 sur la participation de la Suisse aux augmentations du capital du Groupe de la Banque mondiale, FF **2020** 9755

¹¹ Arrêté fédéral du 16 décembre 2020 sur la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la Banque africaine de développement, FF **2020** 9759

¹² Arrêté fédéral du 12 décembre 1990 concernant le financement de l'adhésion de la Suisse à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), FF **1991** III 617

soutenir la croissance des activités d'investissement face à l'augmentation de la demande dans les pays d'opérations¹³. La dernière augmentation du capital, intervenue en 2011 et axée sur l'apport de capital callable, a permis à la banque d'intensifier son action et de jouer un rôle contracyclique important en aidant ses pays d'opérations à faire face aux conséquences de la crise financière mondiale de 2007-2008¹⁴. Au total, la Suisse a engagé 202 millions de francs à la BERD sous forme de capital versé et 848 millions de francs sous forme de capital callable.

Tableau 1

Aperçu des participations de la Suisse aux augmentations du capital de la BERD

(en millions de francs)	Participation totale	Montant à verser	Capital callable
1990	410	125	285
1997	342	77	265
2011	298	-	298
Total	1 050	202	848

1.1.7 Modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement

La modification de l'art. 1 de l'Accord du 29 mai 1990 portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement¹⁵, approuvée par les gouverneurs en mai 2023, permet à la BERD d'élargir, de façon limitée et progressive, le champ d'action géographique à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak, à partir de 2025. La décision d'approuver des modifications des statuts relève de la compétence des gouverneurs (art. 56, chapitre IX, par. 1 de l'accord portant création de la BERD). Les pays membres sont ensuite invités à ratifier les modifications dans le respect de leurs processus nationaux respectifs. La modification devient effective lorsqu'elle est acceptée par au moins trois quarts des membres, comprenant au moins deux pays d'Europe centrale et orientale, disposant des quatre cinquièmes au moins du nombre total des voix attribuées aux membres.

La BERD opère d'ores et déjà au nord du continent Africain et notamment en Égypte, en Tunisie et au Maroc, ces pays ayant achevé les démarches requises afin de devenir pays d'opérations. Cet engagement résulte de l'élargissement du champ d'action de la BERD à la partie méridionale et orientale du bassin méditerranéen, suivant le printemps arabe, en 2013. Des discussions menées depuis 2020 au sein des organes de

¹³ Arrêté fédéral du 17 juin 1997 concernant la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), FF **1997** III 878

¹⁴ Arrêté fédéral du 28 février 2011 relatif au crédit-cadre pour la participation de la Suisse à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement, de la Banque asiatique de développement et de la Banque interaméricaine de développement, de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, de la Société financière internationale et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, FF **2011** 2735

¹⁵ RS **0.972.1**

gouvernance ont montré qu'un élargissement limité et progressif des opérations en Afrique subsaharienne serait dans l'intérêt stratégique et opérationnel de la BERD, ainsi que dans celui des pays de cette région nécessitant un soutien financier et technique. Plus de la moitié des personnes vivant dans une extrême pauvreté se trouvent en Afrique subsaharienne. La région est au surplus fortement touchée par le changement climatique et les crises alimentaires. Dotée de matières premières essentielles pour l'économie mondiale, elle connaît une hausse des investissements étrangers et fait l'objet d'un intérêt géopolitique croissant. L'Afrique subsaharienne contribuera, par ailleurs, pour plus de la moitié à l'augmentation de la population mondiale prévue jusqu'en 2050¹⁶. Ces dynamiques en font potentiellement le prochain moteur de la croissance économique mondiale. En même temps, les besoins de la région restent importants afin de préserver et développer les acquis en termes de développement humain et économique.

L'élargissement du champ d'action géographique à l'Afrique subsaharienne sera limité et progressif. La BERD n'acceptera que six nouveaux pays d'opérations de l'Afrique subsaharienne, jusqu'en 2030. Les six pays pré-identifiés sont le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, le Nigéria et le Sénégal. Ce choix a été fait sur la base d'une analyse portant sur des critères tels que le développement économique des pays d'Afrique subsaharienne, leur attachement aux principes de la démocratie multipartite et du pluralisme, ainsi que leurs liens avec les pays d'opérations actuels de la banque. Une éventuelle phase subséquente d'élargissement, après 2030, devra être validée par le Conseil des gouverneurs et justifiée sur la base des résultats obtenus lors de la première étape. L'élargissement limité et progressif garantira à la BERD de pouvoir continuer à se focaliser et à soutenir pleinement l'Ukraine et ses autres pays d'opérations actuels. Il pourra être financé par les ressources existantes de la BERD et les revenus générés par les activités de prêt et ne mettra donc pas sous pression le capital de la banque.

Complémentarité de la BERD et coopération avec les autres acteurs du développement en Afrique subsaharienne

La cohérence et l'efficacité de l'aide internationale passe par la complémentarité et la bonne coordination entre les acteurs. La BERD accordera une grande attention à garantir la complémentarité de ses interventions avec celles d'autres institutions déjà présentes sur le terrain et notamment la BM, la BAfD, et la BEI, ainsi qu'avec les institutions financières de développement bilatérales. Elle fournira un apport complémentaire à celui d'autres acteurs en veillant à s'engager dans 1) les domaines où d'autres n'interviennent peu ou pas (par ex. dans le développement des opérations en monnaie locale) ; 2) les domaines dans lesquels d'autres institutions interviennent déjà mais où la BERD apporte une approche différente et complémentaire (notamment dans le développement et le renforcement des capacités des petites et moyennes entreprises) ; 3) les domaines dans lesquels la BERD a une approche similaire mais où les besoins sont si grands qu'il est possible pour d'autres acteurs de participer, tels que les infrastructures et l'énergie. En tant que nouvelle venue, la BERD va également intégrer ses activités aux plateformes de collaboration et de coordination existantes

¹⁶ www.un.org > Publications > World Population Prospects 2022: Summary of Results
United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022)

dans lesquelles la Suisse est souvent représentée, de manière à assurer leur alignement sur les grandes priorités politiques et opérationnelles.

1.2 Autres solutions étudiées

L'option de faire appel à du capital appelable à la place – ou en complément – du capital versé a été analysée mais rejetée. Étant donné la façon dont le capital appelable absorbe les pertes, il ne serait pas en mesure d'accroître la capacité de prêt de la BERD et de lui permettre de soutenir l'Ukraine tout en conservant la notation de crédit AAA. Continuer de s'appuyer sur les garanties fournies par des donateurs d'envergure, modèle adopté immédiatement après l'agression russe (cf. ch. 1.1.4), aurait comporté beaucoup d'incertitudes et n'aurait pas dégagé les montants nécessaires, les garanties n'ayant pas, contrairement au capital, d'effet de levier. Enfin, par l'analyse de son cadre d'adéquation des fonds propres, la BERD a pu identifier certaines mesures pouvant lui permettre d'étendre sa capacité de prêt, notamment en émettant du capital hybride. Ces mesures auront de l'effet sur le long terme mais ne répondent pas au défi immédiat que représente l'octroi de prêts supplémentaires en Ukraine.

La contribution de la Suisse à l'augmentation du capital de la BERD envoie un signal clair sur son engagement en faveur de l'Ukraine ainsi que sur l'importance du multilatéralisme pour la résolution des crises globales. Une non-participation aurait des risques réputationnels majeurs et marginaliserait la Suisse dans l'effort de soutien à l'Ukraine. Elle la mettrait en porte-à-faux vis-à-vis des autres actionnaires de la banque ou de partenaires importants tels que les États-Unis et les pays d'Europe, dont l'Ukraine qui, par ailleurs, siège au sein même du groupe de vote que la Suisse. En choisissant de ne pas participer à la capitalisation, la Suisse perdrait aussi une occasion unique de financer la reconstruction en Ukraine par le biais d'une institution telle que la BERD, qui dispose des compétences et de l'expertise requises. En outre, la part de 2,30 % que la Suisse détient au capital de la BERD et les pouvoirs de vote qui y sont associés diminueraient, remettant ainsi en cause sa position à la tête du groupe de vote et affaiblissant l'influence dont elle jouit. Une non-participation aurait aussi des effets négatifs sur les relations bilatérales de la Suisse avec l'Ukraine et sur la coopération au sein du groupe de vote. L'Ukraine pourrait notamment quitter notre groupe de vote, ce qui affaiblirait la position de la Suisse au sein de la BERD.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

1.3.1 Relation avec le programme de la législature

Le 24 janvier 2024, le Conseil fédéral a adopté le message sur le programme de la législature 2023–2027¹⁷ dans lequel le projet d'augmentation du capital de la BERD est mentionné. L'augmentation du capital de la BERD figure également dans les objectifs du Conseil fédéral 2024 (objectif 13.5)¹⁸.

¹⁷ FF 2024 525

¹⁸ www.bk.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Les Objectifs > Objectifs du Conseil fédéral 2024

1.3.2 Relation avec le plan financier

Plan de paiement

Dans le message du 23 août 2023 concernant le budget 2024 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances pour la période 2025-2027¹⁹, la reconstruction de l'Ukraine est inscrite en tant que charge supplémentaire possible.

Le délai de souscription pour l'augmentation générale du capital versé est fixé au 30 juin 2025. La Suisse est tenue de verser, d'ici à 2029, sa part de 91,97 millions d'euros (87,37 millions de francs, hypothèse de taux de change : 1 euro = 0,95 francs). Le montant définitif des versements en francs ne sera connu qu'après la conclusion de l'opération. Dans le but de se prémunir contre les risques liés aux fluctuations du taux de change, une assurance contre les fluctuations de cours sera conclue dès 2026 auprès de la trésorerie du Département fédéral des finances pour les montants à verser.

L'engagement au titre du crédit d'engagement peut être contracté jusqu'en 2025. Les parts à verser pour les années 2026-2028 sont entièrement à la charge des moyens réservés pour l'Ukraine dans le cadre de la stratégie de coopération internationale 2025-2028. La compensation se fait à 3/4 par le crédit budgétaire A231.0202 « Coopération économique au développement » du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche et à 1/4 par les moyens réservés pour l'Ukraine dans le crédit budgétaire A231.0457 « Soutien à l'Ukraine et aux régions voisines » du Département fédéral des affaires étrangères. Les ressources nécessaires pour les années 2026–2028 seront inscrites dans le budget 2026 et dans le plan intégré des tâches et des finances pour les années 2027 et 2028 sous le crédit A235.0111 « Participation à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ». Le financement de la part à verser pour 2029 sera décidé ultérieurement, en connaissance de l'utilisation de la réserve pour fluctuations du taux de change. Pour cela, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche est chargé de présenter une proposition au Conseil fédéral en 2028.

Tableau 2

Versements prévus de la Suisse entre 2026 et 2029 (en millions de francs, arrondis, hypothèse de taux de change : 1 euro = 0,95 francs)

	2026	2027	2028	2029	Total
Augmentation du capital	34,96	17,47	17,47	17,47	87,37
Réserve pour fluctuations du taux de change	3,49	1,75	1,75	1,75	8,74
Total versements prévus par A235.0111	38,45	20,78	20,78	16,11	96,11
<i>Dont compensé par A231.0202</i>	<i>28,84</i>	<i>15,58</i>	<i>15,58</i>	-	<i>60,00</i>
<i>Dont compensé par A231.0457</i>	<i>9,61</i>	<i>5,19</i>	<i>5,19</i>	-	<i>20,00</i>

¹⁹ www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances > Tome 1 – Rapport sur le budget 2024 avec PITF 2025–2027 (p. 35)

<i>Dont financement à décider ultérieurement</i>	-	-	-	16,11	16,11
<i>(montant maximal)</i>					

1.3.3 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

La mise en œuvre du présent message correspond aux stratégies suivantes du Conseil fédéral : message du 19 février 2020 sur la stratégie CI 2021-2024²⁰, stratégie CI 2025-2028²¹, stratégie de politique économique extérieure²², stratégie de politique extérieure 2024–2027²³, stratégie pour le développement durable 2030²⁴.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Conformément à l’art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)²⁵, une consultation est organisée lors des travaux préparatoires concernant les traités internationaux qui sont soumis au référendum ou sujets au référendum ou qui touchent des intérêts essentiels des cantons. L’arrêté fédéral portant approbation de la modification de l’art. 1 de l’accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement n’est pas sujet au référendum et ne touche pas des intérêts essentiels des cantons ; il n’est par conséquent pas soumis à la procédure de consultation.

3 Contenu des arrêtés fédéraux

3.1 Proposition du Conseil fédéral, avec exposé des motifs

3.1.1 Proposition du Conseil fédéral

Participation à l’augmentation du capital de la BERD

Le Conseil fédéral propose d’approuver un crédit d’engagement d’un montant total de 96,11 millions de francs pour financer la participation de la Suisse à l’augmentation du capital versé de la BERD en faveur de l’Ukraine. La participation se fait au moyen d’une souscription de 9197 actions, d’une valeur nominale de 10 000 euros par action. Le crédit d’engagement de 96,11 millions de francs englobe le capital versé de 87,37 millions et une réserve de 8,74 millions pour les fluctuations du taux de change. Cette réserve de 1 % est nécessaire, car la Suisse s’engage en euros vis-à-vis de la BERD, alors que le crédit est approuvé en francs.

²⁰ FF 2020 2509

²¹ Décision du Conseil fédéral du 22 mai 2024

²² www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Economie extérieure > Politique économique extérieure > Stratégie de la politique économique extérieure

²³ www.eda.admin.ch > Politique extérieure > Stratégies et fondamentaux > Stratégie de politique extérieure

²⁴ www.are.admin.ch > Développement durable > Stratégie et rapports > Stratégie pour le développement durable

²⁵ RS 172.061

Modification de l’art. 1 de l’accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement

Le Conseil fédéral propose d’approuver la modification de l’art. 1 de l’accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement afin de permettre l’élargissement, limité et progressif, du champ d’action géographique de la banque à l’Afrique subsaharienne et à l’Irak.

3.1.2 Exposé des motifs

Aide à la reconstruction en Ukraine

La reconstruction de l’Ukraine et les réformes accompagnant son processus d’adhésion à l’UE favorisent la stabilité, offrent des perspectives socio-économiques à la population ukrainienne et de retour pour ses réfugiés, et revêtent une grande importance pour la Suisse. Une participation à la capitalisation de la BERD, institution dans laquelle la Suisse siège dans les organes de gouvernance (cf. ch. 1.1.2), contribue à la réalisation des objectifs suisses en matière d’aide à l’Ukraine (cf. ch. 1.1.5). Elle renforce en outre la position internationale suisse vis-à-vis de l’Ukraine, de partenaires importants en Europe, ainsi que des États-Unis et s’inscrit dans le rôle de premier plan que la Suisse a joué dans l’établissement du cadre politique pour la reconstruction lors de l’URC de 2022.

Une capitalisation est le moyen financier le plus effectif pour la BERD de soutenir l’Ukraine : grâce au modèle d’affaires de la banque, basé notamment sur la notation de crédit AAA, chaque euro de capital versé générera approximativement 6 euros de prêts. La capitalisation totale de 4 milliards d’euros se traduira ainsi par 24 milliards de prêts, alors que les 87 millions de francs de capital à verser par la Suisse généreront quelque 522 millions de prêts additionnels pour l’Ukraine. La BERD possède les compétences requises pour opérer en Ukraine (cf. ch. 1.1.4) et financera des projets de façon ciblée et sur des axes d’intervention prioritaires. Elle soutiendra également des réformes de gouvernance économique, y compris celles portant sur la lutte contre la corruption et, plus généralement, l’amélioration de la gouvernance au niveau des secteurs et des entreprises. En visant une reconstruction alignée sur les objectifs de l’accord de Paris et des niveaux d’investissements pour le climat ambitieux, la BERD soutiendra les priorités internationales de la Suisse dans la lutte contre le changement climatique. Son engagement dans le climat créera aussi un environnement favorable pour l’application de l’accord entre le Conseil fédéral et l’Ukraine de mise en œuvre de l’accord de Paris. Enfin, en tirant profit de son rôle important dans la coordination et coopération des acteurs de développement en Ukraine, la BERD contribuera à la cohérence et à l’efficacité de l’aide internationale.

Contribution à la transition économique, au développement durable et à la prospérité de la Suisse

Conformément à son mandat constitutionnel, la Suisse s’attache à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu’à promouvoir le respect

des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles (cf. art. 54, al. 2, de la Constitution [Cst.])²⁶. La capitalisation en faveur de l'Ukraine ainsi que l'élargissement, limité et progressif, du champ d'action de la banque en Afrique subsaharienne et en Irak permettent à la Suisse de fournir, par le biais de la BERD, un apport important à la transition économique et à la réalisation de l'Agenda 2030 de l'ONU et de ses 17 objectifs de développement durable (ODD). Ils présentent en outre une opportunité pour le secteur privé suisse qui pourra participer aux appels d'offres relatifs aux projets financés par la BERD et pour le secteur financier suisse en tant qu'investisseur dans des projets de la banque. À titre d'exemple, de 2018 à 2022, des entreprises suisses ont remporté 146 marchés liés au travail de la BERD dans ses pays d'opérations, représentant environ 13,5 millions d'euros. L'adoption des deux projets du Conseil fédéral contribuera aussi à la prospérité de la Suisse, une Ukraine stable et indépendante et des perspectives économiques favorables, en Ukraine ou sur le continent africain, contribuant à la stabilité et à la sécurité mondiales et à celle de la Suisse.

Siège dans les organes de gouvernance de la BERD droits de vote

En soutenant les deux projets, la Suisse consolide sa position au sein de la BERD où elle joue un rôle décisionnel important par sa présence dans les organes de gouvernance et où elle dirige un groupe de vote incluant l'Ukraine (cf. ch. 1.1.2). L'obtention d'un siège au Conseil des administrateurs, qui compte 23 membres, dépend principalement des parts de capital et permet d'influer la définition des objectifs et des stratégies de la banque selon les priorités suisses. La participation à l'augmentation du capital permet ainsi à la Suisse de préserver ses parts de capital et de droit de vote actuels de 2,30 %, sa position au sein du groupe de vote, ainsi que son influence dans les décisions stratégiques de la banque, y compris dans celles accompagnant l'action de la BERD en Ukraine et l'élargissement des activités en Afrique subsaharienne.

3.2 Description du projet et commentaire des principales dispositions

3.2.1 Participation à l'augmentation du capital de la BERD

La Suisse est invitée à participer à l'augmentation du capital de la BERD à hauteur de 91,97 millions d'euros au total. Si l'Assemblée fédérale approuve le projet, la Suisse versera ce montant d'ici à 2029.

3.2.2 Modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement

La Suisse est invitée à approuver la modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

3.3 Estimations du renchérissement

La valeur nominale des contributions a été fixée lors des négociations internationales et ne sera pas adaptée au renchérissement.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

La participation au capital de la BERD sera inscrite au bilan de la Confédération en tant qu'achat d'actions et, en cas de retrait de la Suisse de la BERD (art. 37 de l'accord portant création de la BERD), restituées à la Confédération à leur valeur comptable. Les participations en actions aux BMD diffèrent ainsi fondamentalement des contributions de base à des organisations multilatérales prioritaires qui, elles, ne sont pas remboursables et sont financées au moyen des crédits-cadres relatifs à la coopération technique et à l'aide financière en faveur des pays en développement. Les paiements dédiés à l'achat des actions de la BERD peuvent également être pris en considération dans l'aide publique au développement, à hauteur de 71 %.

L'élargissement limité et progressif du champ d'action géographique de la BERD à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak n'a pas de conséquences financières pour la Confédération.

4.1.2 Conséquences sur les charges propres et l'état du personnel

Les mesures prévues n'entraînent pas d'augmentation de l'état du personnel. Les arrêtés fédéraux seront mis en œuvre à Berne par le personnel existant du SECO et à Londres par le bureau de l'administrateur suisse auprès de la BERD.

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

La mise en œuvre des arrêtés fédéraux qui font l'objet du présent message relève uniquement de la Confédération et n'aura donc aucun effet sur les finances des cantons et des communes.

4.3 Conséquences économiques

La réalisation des objectifs de la BERD en Ukraine, en Afrique subsaharienne, en Irak et plus généralement dans tous ses pays d'opérations tend à favoriser un climat d'investissement propice et à faciliter le commerce international. Cela a des répercussions favorables pour les entreprises suisses, la croissance économique et l'ouverture des économies facilitant les activités d'investissement en créant des débouchés. En Ukraine, l'ampleur de la reconstruction offrira des opportunités d'envergure pour les secteurs privé et financier suisses qui pourront s'engager à travers des projets de la BERD. Par ailleurs, les priorités de la BERD en Ukraine, telles que des infrastructures durables, correspondent précisément au savoir-faire des entreprises suisses.

4.4 Conséquences sociales

Les deux projets contribuent à la stabilité en Ukraine et sur le continent européen ainsi qu'à la réalisation de la dimension économique de l'Agenda 2030. Ils auront donc un impact positif sur la société, y compris en Suisse. La stabilité et la croissance économique durable profitent à toutes les couches de la société et contribuent à réduire la

pauvreté et les inégalités sociales en facilitant, notamment, l'accès aux soins, à la formation et au travail. La reconstruction de l'Ukraine contribuera à la stabilité sociale en offrant des perspectives économiques à la population ukrainienne et facilitera le retour des réfugiés ukrainiens établis dans des pays tiers, dont la Suisse.

4.5 Conséquences environnementales

La BERD intègre dans ses programmes des objectifs environnementaux de l'Agenda 2030. Ses projets contribuent à la réalisation des 17 ODD, dont un bon nombre cible spécifiquement l'environnement. Au même titre que les autres BMD, la BERD joue un rôle primordial dans la mise en œuvre de l'accord de Paris en mettant l'accent sur des projets verts et en aidant les pays à atteindre leurs objectifs climatiques. Avec au moins la moitié de ses financements liés au changement climatique, la BERD s'engage dans des domaines tels que les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, la résilience, la biodiversité, la sécurité de l'eau ou encore les technologies vertes. En coopération avec une large alliance de pays membres, la Suisse renforce son engagement en faveur de normes environnementales élevées et d'objectifs climatiques ambitieux au sein des organes de gouvernance.

4.6 Conséquences sur la politique extérieure

La coopération au sein de la BERD augmente la visibilité de la Suisse à l'étranger. En tant que membre actif de la banque, la Suisse peut influencer sur les relations internationales au-delà de ses contacts bilatéraux et donner une portée globale à ses priorités. Dans un monde multipolaire, il est essentiel pour la Suisse de contribuer à façonner l'environnement qui l'entoure afin de préserver sa sécurité, sa prospérité et son indépendance. Une participation à la capitalisation en faveur de l'Ukraine souligne la crédibilité et le rôle de la Suisse en tant qu'acteur fiable en Europe et a ainsi des effets positifs sur ses relations avec des partenaires européens importants et avec les États-Unis. L'élargissement du champ d'action de la BERD à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak contribue à la stabilité de ces régions d'origine de déplacements forcés et de migration irrégulière. Dans le cas de l'Irak, un État partenaire important pour la Suisse en termes de politique migratoire, un soutien suisse à l'extension serait perçu de manière positive.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

5.1.1 Participation à l'augmentation du capital de la BERD

La coopération internationale de la Confédération repose sur l'art. 54, al. 1, Cst. qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. En vertu de l'art. 167 Cst., l'Assemblée fédérale est habilitée à voter le présent arrêté financier portant sur l'augmentation du capital de la BERD. La loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est²⁷ cessera de produire effet le 31 décembre 2024. Le projet relatif à l'augmentation du capital relèvera

²⁷ RS 974.1

de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales²⁸ (loi CaD-AH). Selon le message du 19 février 2020 sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024²⁹, « la validité de la loi Est est limitée au 31 décembre 2024. Après cette date, la poursuite de la coopération au développement dans les pays concernés par cette loi relèvera de la loi CaD-AH »³⁰. L'arrêté fédéral sur la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en faveur de l'Ukraine se fonde sur l'art. 9, al. 1, CaD-AH.

5.1.2 Modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement

Le projet d'arrêté fédéral portant approbation de la modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui dispose que 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. Quant à l'art. 166, al. 2, Cst., il confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2, de la loi sur le Parlement [LParl]³¹; art. 7a, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]³²). En l'absence d'une telle disposition, l'Assemblée fédérale a la compétence d'approuver la modification de l'accord portant création de la BERD.

Conformément à l'art. 3, al. 2, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles³³ et de l'art. 4 de l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les publications officielles³⁴, la Chancellerie fédérale est chargée de publier la modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la BERD dans le Recueil officiel, en accord avec le Département fédéral des affaires étrangères.

5.2 Forme de l'acte à adopter

L'approbation par le Parlement du crédit d'engagement revêt la forme d'un arrêté fédéral simple (qui n'est pas sujet au référendum), conformément à l'art. 163, al. 2, Cst., et à l'art. 25, al. 2, LParl.

Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2), s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit, ou si leur mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). Aucun de ces cas de figure n'est réalisé en l'espèce. En particulier, la présente modification de l'art. 1 de l'accord portant création de la BERD ne porte pas sur des dispositions importantes fixant des règles de droit.

²⁸ RS 974.0

²⁹ FF 2020 2509

³⁰ FF 2020 2509 2572

³¹ RS 171.10

³² RS 172.010

³³ RS 170.512

³⁴ RS 170.512.1

L'arrêté fédéral pertinent n'est par conséquent pas sujet au référendum. L'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux qui ne sont pas sujets au référendum sous la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 24, al. 3, 2^e phrase, LParl).

5.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les mesures prévues ne touchent aucun autre engagement international de la Suisse.

5.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'arrêté fédéral sur la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil, car il entraîne une nouvelle dépense de plus de 20 millions de francs.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

La participation à la capitalisation de la BERD constitue une subvention au sens de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions³⁵. Le présent projet est conforme à cette loi.

5.5.1 Importance de la subvention pour les objectifs de la Confédération

La participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la BERD fait partie intégrante de la politique étrangère et de la politique économique extérieure de la Suisse et contribue à la réalisation des objectifs suisses en matière d'aide à l'Ukraine. Les objectifs de la BERD font écho à ceux énoncés à l'art. 54 Cst. En tant qu'agence internationale centrale du développement, la BERD joue un rôle décisif dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030. La BERD est une organisation multilatérale importante pour la Suisse. En participant à l'augmentation de son capital, la Suisse confirme son intérêt à l'égard de cette institution et préserve l'influence dont elle jouit en dirigeant un groupe de vote et en disposant d'un siège au Conseil des administrateurs.

5.5.2 Gestion matérielle et financière de la subvention

La gestion de la participation au capital se fait, concrètement, par une représentation au sein du Conseil des administrateurs et du Conseil des gouverneurs de la BERD où la Suisse exerce les droits de vote et l'influence associés à sa participation.

5.5.3 Procédure d'octroi des contributions

Le versement des tranches de la contribution à l'augmentation du capital débutera en 2026 et se fera sur quatre ans.

5.5.4 Limitation dans le temps et dégressivité

Les titres sont inscrits au bilan de la Confédération. Les engagements liés aux participations au capital sont de durée indéterminée. En cas de retrait de la Suisse de la BERD, les participations seraient restituées à la Suisse à leur valeur comptable.

³⁵ RS 616.1

Liste des abréviations utilisées

BAfD	Banque africaine de développement
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
BAlI	Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures
BAD	Banque asiatique de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BID	Banque interaméricaine de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BM	Banque Mondiale
BMD	Banques Multilatérales de Développement
CEB	Banque de développement du Conseil de l'Europe
CI	Coopération internationale
DDC	Direction pour le développement et la coopération
FMI	Fonds Monétaire International
IPAM	Mécanisme de règlement des griefs
OCCO	Bureau du chef du contrôle de conformité
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
SECO	Secrétariat d'état à l'économie
SFI	Société financière internationale
SIFEM	Société financière de développement
SII	Société interaméricaine d'investissement
URC	Ukraine Recovery Conference

Bibliographie

G20 Panel Report (2022): An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022): World Population Prospects 2022, Summary of Results

World Bank (2022): Implications of the War in Ukraine for the Global Economy

World Bank (2023): Macro Poverty Outlook for Ukraine, April 2023

World Bank (2024): Ukraine - Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3):
February 2022 - December 2023

Annexes

Annexe I

Participations de la Suisse au capital des banques multilatérales de développement, état 2024, en millions de francs

Banque	Part versée	Capital callable
Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)	354	4 517
Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)	161	610
Banque africaine de développement (BAfD)	221	3 023
Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII)	84	557
Société financière internationale (SFI)	138	–
Banque asiatique de développement (BAD)	38	807
Banque interaméricaine de développement (BID)	28	765
Société interaméricaine d'investissement (SII)	23	–
Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)	12	49
Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI)	5	23
Total	1064	10 351

Chiffres clés concernant l'augmentation du capital de la BERD

Année de création	1991
Nombre de membres	73
Capital souscrit, état au 31 décembre 2023	
Capital versé	6,217 milliards d'euros
Capital garanti	23,542 milliards d'euros
Total du capital souscrit	29,759 milliards d'euros
Augmentation générale du capital, 2024	
Montant total	4 milliards d'euros
Capital à verser	4 milliards d'euros
Capital garanti	–
Part du capital à verser	100 %
Capital après l'augmentation (prévisions)	
Capital versé	10,217 milliards d'euros
Capital garanti	23,542 milliards d'euros
Nouveau total du capital souscrit	33,759 milliards d'euros

Chiffres clés concernant la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la BERD

Suisse : part de capital, état au 31 décembre 2023

Capital versé	142,73 millions d'euros
Capital garanti	541,59 millions d'euros

Suisse : participation prévue à l'augmentation du capital

Capital à verser	91,97 millions d'euros
Capital garanti	–
Conversion en capital libéré des bénéfices non distribués	–

Suisse : part de capital

État 31 décembre 2023	2,30 %
Après l'augmentation du capital (prévisions)	2,30 %

Suisse : droits de vote

État 31 décembre 2023	2,30 %
Après les augmentations du capital (prévisions)	2,30 %

Suisse : part de capital après l'augmentation (prévisions)

Capital versé	234,70 millions d'euros
Capital garanti	541,59 millions d'euros

Texte original

RÉSOLUTION N° 265

AUGMENTATION DU CAPITAL SOCIAL AUTORISÉ ET SOUSCRIPTIONS Y AFFÉRENTES

LE CONSEIL DES GOUVERNEURS :

Réaffirmant l'engagement des actionnaires à soutenir l'Ukraine en réponse à l'invasion militaire de la Fédération de Russie ;

Rappelant la Résolution n° 258 intitulée *Appui de la BERD à la résilience et à la reconstruction en Ukraine : La voie à suivre* qui invite le Conseil d'administration à soumettre une proposition concrète sur l'étendue du soutien de la Banque à l'Ukraine et sur une éventuelle augmentation du capital libéré ;

Ayant soigneusement examiné le Rapport du Conseil d'administration intitulé *Proposition d'augmentation du capital libéré* (le « Rapport ») ;

Approuvant l'étendue envisagée pour la Banque en collaboration avec d'autres partenaires de l'Ukraine et dans le cadre des efforts internationaux bien coordonnés visant à soutenir l'Ukraine, tout en préservant et en appliquant le mandat et le modèle opérationnel uniques de la Banque ;

Soulignant combien il est important que la Banque continue d'aider tous ses pays d'opérations à relever les défis les plus urgents en matière de transition, conformément à ses orientations stratégiques ;

S'accordant sur le fait qu'une augmentation de la fraction libérée du capital social autorisé de la Banque est nécessaire pour lui permettre d'assumer son rôle en Ukraine tout en continuant à soutenir pleinement l'ensemble de ses pays d'opérations ;

Saluant et approuvant les ambitions spécifiques de la Banque concernant ses activités en Ukraine, ainsi que ses engagements à court et à long terme pour la poursuite de son évolution, tels qu'ils sont exposés dans le Rapport ; et

Prenant acte de l'engagement de la Banque en faveur d'une utilisation efficace de ses ressources en capital et de la poursuite de la mise en œuvre des recommandations issues de l'Examen des cadres d'adéquation des fonds propres des BMD mené par le G20, telles qu'elles sont exposées dans le Rapport.

DÉCIDE CE QUI SUIT :

1. Augmentation du capital social autorisé

Le capital social autorisé de la Banque sera augmenté, à compter du 31 décembre 2024 (la « Date d'entrée en vigueur »), de 400 000 actions libérées, chacune d'une valeur nominale de 10 000 euros.

2. Souscriptions

- a) En application de l'article 5.3 de l'Accord portant création de la Banque (l'« Accord »), chaque membre à la date d'adoption de la présente Résolution sera en droit de souscrire, au pair, une fraction de l'augmentation du capital social équivalente au rapport qui existe entre le nombre des actions déjà souscrites par lui et le capital social total de la Banque immédiatement avant la date d'adoption de la présente Résolution, arrondie à la baisse. Chaque souscription sera effectuée selon les conditions énoncées dans la présente Résolution.
- b) Au plus tard le 30 juin 2025, ou à une date ultérieure que le Conseil d'administration pourrait déterminer au plus tard le 30 juin 2025, mais qui ne sera pas postérieure au 31 décembre 2025, tout membre désireux de souscrire des actions conformément à la présente Résolution, remettra à la Banque les documents ci-après, sous une forme jugée acceptable par la Banque :
 - i) un instrument de souscription en vertu duquel le membre souscrit le nombre d'actions libérées stipulé dans ledit instrument ;
 - ii) une attestation selon laquelle le membre a dûment entrepris toutes les démarches législatives et autres démarches d'ordre interne voulues pour effectuer ladite souscription ;
 - iii) une déclaration selon laquelle le membre s'engage à fournir toute information que la Banque pourrait demander concernant lesdites démarches.
- c) Chaque instrument de souscription entrera en vigueur et la souscription en vertu dudit instrument sera réputée avoir été effectuée à la Date d'entrée en vigueur ou à la date à laquelle la Banque notifie au membre intéressé que les documents remis par ledit membre conformément au paragraphe b) ci-dessus sont jugés satisfaisants par la Banque, la date la plus tardive étant retenue.
- d) Les actions autorisées en vertu de la présente Résolution qui n'auront pas été souscrites conformément aux dispositions de la présente Résolution à l'expiration de la date limite de souscription seront conservées par la Banque et réservées aux souscriptions initiales des nouveaux membres et aux augmentations

exceptionnelles de la souscription de membres particuliers, selon ce qu'en décidera le Conseil des gouverneurs en application des articles 5.2 et 5.4 de l'Accord.

- e) Le 1er mai 2033, toutes les actions souscrites en vertu de la présente Résolution qui n'auront pas été payées, nonobstant l'application des modalités de paiement énoncées ci-dessous, seront automatiquement remises à la Banque sans contrepartie, et la participation du ou des membre(s) concerné(s) sera réduite en conséquence. Les actions ainsi remises seront également conservées par la Banque et réservées aux souscriptions initiales des nouveaux membres et aux augmentations exceptionnelles de la souscription de membres particuliers, selon ce qu'en décidera le Conseil des gouverneurs en application des articles 5.2 et 5.4 de l'Accord.

3. Modalités de paiement

- a) Le paiement des actions libérées souscrites en vertu de la présente Résolution sera effectué en cinq versements égaux, à raison d'un versement par an. Le premier versement sera effectué par chaque membre avant la date la plus tardive entre : i) le 30 avril 2025 et ii) 60 jours après l'entrée en vigueur de son instrument de souscription. Les quatre autres versements seront effectués respectivement au plus tard le 30 avril 2026, le 30 avril 2027 ; le 30 avril 2028 et le 30 avril 2029. Un membre peut, après avoir consulté la Banque, effectuer des paiements selon des modalités plus favorables pour la Banque que celles stipulées dans les dispositions précédentes du présent paragraphe. Un membre peut s'acquitter de tout ou partie de ses obligations de paiement au moyen de billets à ordre incessibles et non porteurs d'intérêts, encaissables par la Banque à leur valeur nominale sur demande, selon un calendrier aligné sur les dates d'échéance des versements susmentionnés.
- b) Tout paiement fait par un membre au titre de sa souscription d'actions en vertu de la présente Résolution s'effectuera soit en euros (EUR), soit en dollars des États-Unis (USD), soit en yens japonais (JPY), dans les deux derniers cas sur la base du taux de change moyen de la monnaie en question par rapport à l'euro pour la période allant du 1^{er} juillet 2023 au 30 septembre 2023 inclus, tel que publié par la Banque centrale européenne, à savoir 1 EUR : 1,0844 USD et 1 EUR : 157,25 JPY. Les membres qui souhaitent s'acquitter de leurs obligations de paiement en dollars des États-Unis ou en yens japonais formuleront un choix irrévocable à cet effet dans leur instrument de souscription, applicable à tous les paiements.

(Adoptée le 15 décembre 2023)