

87.072

**Message
relatif à la reconduction de la participation
de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt
du Fonds monétaire international**

du 25 novembre 1987

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur, par le présent message, de soumettre à votre approbation l'arrêté fédéral reconduisant la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international.

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

25 novembre 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Le Conseil fédéral propose par le présent message de renouveler la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt (AGE). Le Fonds monétaire international (FMI) et les pays membres sont convenus de reconduire les AGE tels quels et pour une nouvelle période de cinq ans, quand bien même depuis le dernier réaménagement (fin 1983) aucun crédit n'a été financé par ce biais. Le FMI disposera ainsi, comme par le passé, d'une réserve de liquidités de 17 milliards de droits de tirage spéciaux (31,8 mia. de fr. au 13 nov. 1987) qui lui permettra de faire face à des crises de caractère exceptionnel.

Les quotes-parts des membres demeurant elles aussi inchangées, la Banque nationale suisse, en sa qualité d'institution participante, restera également tenue de garder à la disposition du FMI pour les années 1989 à 1993 des ressources jusqu'à concurrence de 1020 millions de droits de tirage spéciaux (1900 mio. de fr. en chiffre rond).

Le Conseil fédéral propose de reconduire la participation de la Suisse aux AGE, car il est convaincu que ce dispositif de sécurité demeure comme par le passé approprié et nécessaire pour enrayer les crises qui pourraient perturber le système financier et monétaire international. Par ailleurs, la Suisse s'assure de la sorte un siège au Groupe des Dix.

Message

1 Les modes de participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt

C'est en 1962 que les Accords généraux d'emprunt (AGE)¹⁾ ont été passés entre le Fonds monétaire international (FMI) et les dix principaux pays industrialisés. Leur but est d'apporter au FMI l'appui des participants sous la forme de crédits remboursables lorsque des ressources supplémentaires lui sont nécessaires pour prévenir ou pallier une détérioration du système monétaire international (Préambule). Deux ans plus tard, dans une lettre du 11 juillet 1964, nous faisons savoir au Directeur général du FMI que la Suisse était disposée à s'associer aux AGE. La Confédération s'engageait par là, au cas où des pays participants lui en feraient la demande, à envisager jusqu'à concurrence de 865 millions de francs l'octroi de financements parallèles aux AGE.

Deux crédits ont ainsi été alloués à la Grande-Bretagne (novembre 1964 et mai 1965). Par la suite, sur la base d'une interprétation de ses statuts, le FMI se déclara disposé à se subroger au pays bénéficiaire en traitant directement avec la Suisse. Pour notre pays, cette solution avait l'avantage de lui permettre d'octroyer ses crédits à un débiteur de premier ordre qui s'engageait, en vertu d'une clause ad hoc de l'accord, à rembourser en tout temps les fonds avancés par la Suisse pour le cas où elle aurait elle-même des difficultés de balance des paiements. C'est ainsi que notre pays a participé à des crédits en faveur de la Grande-Bretagne (fin 1976) et de l'Italie (1977) sans qu'il n'en résultât aucune perte pour lui.

Sur le plan interne, l'accord d'association reposait sur l'arrêté fédéral du 20 mars 1975 – spécialement conçu à cet effet – sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales (RS 941.13) qui confiait à la Banque nationale le soin d'appliquer l'accord et d'allouer les crédits y relatifs. Comme la Banque nationale n'est habilitée par la loi qui la régit à accorder que des crédits à court terme, le nouvel arrêté prévoyait que la Confédération lui donnerait sa garantie. En qualité de membre associé aux AGE, la Suisse se vit conférer le statut d'observateur au sein du Groupe des Dix, où elle se fit représenter par l'institut d'émission.

Des modifications ont été apportées à notre statut de représentation lorsque les pays du Groupe des Dix et du FMI redéfinirent les objectifs des Accords généraux d'emprunt et décidèrent d'augmenter le montant des ressources couvertes par les AGE. La Suisse saisit l'occasion de cette révision pour devenir au mois d'avril 1984 membre à part entière des AGE et donc aussi du Groupe des Dix. Elle se dota à cet effet d'une base juridique interne sous la forme de l'arrêté fédéral du 14 décembre 1983 concernant l'adhésion de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international (RS 941.15). La Banque nationale y était désignée comme institution participante et autorisée à allouer dans le cadre des AGE des crédits non garantis par la Confédération. Aux réunions qui se tiennent à l'échelon ministériel, la Suisse se fait représenter par le chef du

¹⁾ Pour le texte actuellement en vigueur, cf. FF 1983 II 1414.

Département des finances et le Président de la Direction générale de la Banque nationale. Les modalités de participation ont été fixées dans un arrêté du Conseil fédéral¹⁾.

2 Les objectifs et la dotation financière des Accords généraux d'emprunt au fil des ans

Entrés en vigueur en 1962, les AGE sont en fait un accord de soutien qui permet au FMI de recourir à des ressources supplémentaires lorsque ses liquidités sont insuffisantes; l'article VII, section 1, de ses statuts l'autorise à prendre des mesures en vue de réapprovisionner ses avoirs en devises. Leur création est apparue nécessaire après que le FMI (en particulier en 1961) eut été amené à consentir des crédits substantiels à plusieurs pays pour leur permettre de surmonter des difficultés temporaires de la balance des paiements et que les Etats-Unis eurent déclaré de leur côté qu'ils feraient eux-mêmes appel au besoin aux services du FMI. Comme celui-ci ne dispose que d'un stock limité de devises convertibles, les tirages d'un ou de plusieurs grands pays industrialisés auraient pu outrepasser ses possibilités financières. Jusqu'en 1983, les crédits promis dans le cadre des AGE (6 mia. de dollars sans la contribution suisse de 865 mio. de fr.) ne pouvaient être mobilisés que pour financer les tirages d'un ou de plusieurs membres du Groupe des Dix.

Jusqu'à leur révision à fin 1983, les AGE n'ont été que peu utilisés et ceci essentiellement pour deux raisons. D'une part, diverses aides monétaires ont été allouées sur une base ad hoc, c'est-à-dire en dehors de ce mécanisme, d'autre part les pays industrialisés pouvaient généralement emprunter sans grand-peine sur les euro-marchés.

Mais parallèlement le volume global des tirages sur le FMI augmentait dans une mesure sensible. Divers mécanismes (facilités pétrolières, facilité «Witteveen») ou augmentations des quotes-parts procurèrent au FMI un surcroît de ressources. L'utilisation des ressources du fonds atteignit son point culminant lorsque surgit la crise de l'endettement du début des années quatre-vingts. Il apparut alors opportun d'intégrer également les AGE dans un dispositif de défense élargi. C'est ainsi que leur champ d'application fut étendu à la faveur de la révision de 1983. Le FMI est désormais en mesure de refinancer par le biais des AGE non seulement les crédits alloués aux pays du Groupe des Dix, mais encore, sous certaines conditions, ceux qui sont accordés à d'autres Etats membres (notamment aux pays en développement). A cet effet, le FMI peut disposer au total de 17 milliards de droits de tirage spéciaux (soit env. 31,8 mia. de fr.)²⁾, la part suisse pouvant atteindre 1020 millions de DTS, soit environ 1900 millions de francs en chiffre rond. (La clé de répartition est donnée en annexe).

¹⁾ ACF du 4 avril 1984 sur la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international (FF 1984 II 1185).

²⁾ 1 droit de tirage spécial (DTS) équivaut à 1 fr. 8693 (état au 13 novembre 1987).

3 La révision des Accords généraux d'emprunt et leur application

Le FMI n'a plus recouru aux AGE depuis la révision de la fin 1983. Cela tient d'abord au fait que les tirages sur le Fonds sont depuis lors en recul, mais s'explique aussi par les conditions de mobilisation des AGE.

Les tirages sur le FMI ont atteint en 1983 leur record historique en s'élevant à 14,1 milliards de DTS, soit un sixième de l'ensemble des avances faites par le Fonds depuis sa création, la part des pays en développement se montant à 99,4 pour cent. Depuis lors, on a observé un net recul et même constaté en 1986, pour les pays en développement, un transfert négatif de ressources en ce sens que les remboursements ont dépassé le montant des tirages.

Quant au second facteur qui explique la mise en sommeil des AGE, il faut le chercher dans les conditions restrictives mises à leur utilisation. Celles-ci diffèrent selon que l'aide est allouée à un participant aux AGE ou à un non-participant. Pour les participants, il suffit que l'aide du FMI soit indispensable pour prévenir ou combattre des perturbations dans le système monétaire international et qu'il apparaisse opportun de fournir au FMI un volume de ressources dépassant celles qu'il peut tirer des quotes-parts de ses membres (par. 6 AGE). Pour les non-participants, la procédure d'appel de fonds ne peut en revanche être engagée que si les trois conditions ci-après sont réunies:

1. Le FMI ne peut se passer de ressources supplémentaires;
2. Les crédits sont assortis de conditions de politique économique;
3. La stabilité du système monétaire international est à tel point menacée que l'on peut parler d'une situation exceptionnelle (par. 21 AGE).

De par ces réserves, les AGE sont devenus un filet de sécurité financier qui ne saurait être mis en œuvre que dans des situations monétaires d'une extrême gravité. Les AGE constituent en quelque sorte la deuxième ligne de défense du FMI. C'est précisément dans les situations de crise qu'il apparaît indispensable de pouvoir faire rapidement appel aux instruments existants. Les membres du Groupe des Dix et le FMI sont par conséquent convenus de reconduire les AGE sans aucune modification pour une nouvelle période de cinq ans. La décision formelle du Conseil d'administration du FMI sera prise au plus tard d'ici à la fin 1987. Quant aux membres du Groupe des Dix, ils poursuivront tacitement leur participation, à moins qu'ils ne notifient expressément leur retrait d'ici à la fin juin 1988 (par. 19b AGE).

4 L'intérêt de la Suisse à une reconduction des Accords généraux d'emprunt

Au chapitre 55 du message du 29 juin 1983 relatif à l'adhésion de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt (FF 1983 II 1396), nous déclarions notamment ce qui suit:

(Notre décision de participer aux AGE) ne préjuge en rien de notre politique future, ni de la date de notre adhésion auxdites institutions (FMI et Banque mondiale). Mais notre participation aux AGE et partant au Groupe des Dix renforcera, en attendant cette adhésion, notre position dans le cadre de la coopération internationale.

Les expériences faites au sein du Groupe des Dix ont répondu dans l'ensemble à ces attentes.

Le Groupe des Dix n'a jamais été chargé d'apprécier de façon suivie la politique économique de ses membres. Il s'est borné à examiner les programmes économiques de ceux d'entre eux qui ont sollicité – avant la révision de 1983 – la mise en œuvre des AGE. En revanche, des tâches particulières lui ont été confiées de temps à l'autre. Qu'il nous suffise de mentionner la préparation de la première révision des statuts du FMI (1969), qui aboutit notamment à la création des droits de tirage spéciaux, ainsi que le rapport sur l'amélioration du fonctionnement du Système monétaire international (juin 1985). La Suisse a participé activement aux débats et pourparlers, longs et nourris, que commandait la formulation de positions communes des pays industrialisés dans ce domaine.

Quand bien même les AGE n'ont plus été appliqués ces dernières années, ils n'en ont pas moins conservé leur rôle de garde-fou en prévision de situations exceptionnelles. Le Groupe des Dix a en revanche perdu une part de son importance en tant qu'organe de consultation destiné à assurer la coordination de la politique monétaire internationale. Les pays industrialisés (Groupe des Cinq ou Groupe des Sept), dont le poids sur l'économie mondiale est considérable, sont en effet particulièrement enclins dans les situations politiques critiques à régler leurs divergences d'opinion entre eux et à prendre des décisions opérationnelles en cercle restreint. Mais ils font en général aussi appel aux Fond monétaire international.

L'évolution qui va vers la formation de groupes restreints est le reflet des réalités économiques. Elle peut paraître regrettable pour notre pays, car n'étant pas membre du FMI, la Suisse (à la différence des autres petits Etats du Groupe des Dix) ne participe pas aux discussions initiales au sein du Fonds monétaire. Nous sommes toutefois d'avis que notre pays poursuive sa participation aux AGE et continue à siéger au sein du Groupe des Dix. Nous sommes convaincus que l'existence, en temps de crise, d'un vaste «pool» de liquidités internationales contribue dans une large mesure à prévenir l'effondrement du système financier international. La crise de l'endettement apparue en 1982 et le krach boursier international survenu en octobre dernier ont montré que des menaces imprévues pouvaient surgir. Par ailleurs, la Suisse continuera de la sorte à avoir voix au chapitre dans les questions monétaires internationales. En se retirant des AGE, nous compromettrions notre position au sein du Groupe de travail 3 de l'OCDE, étroitement lié au Groupe des Dix, ainsi qu'aux réunions mensuelles des Gouverneurs des banques centrales du Groupe des Dix qui se tiennent dans le cadre de la Banque des règlements internationaux (BRI). De plus, un retrait pourrait remettre en cause la participation de la Suisse à divers comités d'experts que le Groupe des Dix a créés sous les auspices de la BRI (Comités des autorités de surveillance bancaire, des experts en balance des paiements, des spécialistes en statistique financière, etc.).

5 Expériences quant à la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt

L'arrêté du Conseil fédéral du 4 avril 1984 sur la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international (FF 1984 II 1185), déjà cité, règle les modalités de la collaboration entre la Banque nationale, qui a qualité d'institution participante aux AGE, et les autorités fédérales intéressées. Cette réglementation ayant fait ses preuves, nous avons l'intention de n'y rien changer.

6 Réserve concernant la politique de développement

L'article 2 de l'arrêté fédéral du 14 décembre 1983 concernant l'adhésion de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international, actuellement en vigueur, charge le Conseil fédéral de faire mention dans la déclaration d'adhésion adressée au FMI des principes établis par la loi sur la coopération internationale au développement et l'aide humanitaire, principes qui doivent être observés dans les actions en faveur de pays en développement. Le Conseil fédéral s'est acquitté du mandat précité en faisant remettre une lettre en ce sens au directeur général du FMI par l'ambassadeur de Suisse à Washington, le 10 avril 1984 (FF 1984 II 1187).

Du débat qui s'est déroulé ces dernières années sur le problème de l'endettement, il ressort effectivement que la politique de l'endettement des pays débiteurs n'a de chances de succès que dans la mesure où elle est orientée vers le développement économique et où elle tient dûment compte des répercussions qu'elle peut avoir sur les couches les plus défavorisées de la population. Le Conseil fédéral n'estime toutefois pas nécessaire de rappeler les principes précités à l'occasion de la prolongation des AGE. Cela se justifierait dans la mesure seulement où des changements seraient intervenus dans la conception suisse de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

L'article 19, lettre b, des AGE prévoit que leur prolongation intervient simplement par acceptation tacite des participants. Comme il est prévu de reconduire les AGE pour une période de cinq ans sans modification du cercle des participants, du contenu des accords et de la répartition des contributions, les participants n'ont pas à confirmer explicitement leur acceptation. Il en résulte que les conditions sous lesquelles la Suisse a adhéré sont intégralement maintenues. C'est le cas en particulier de la mention des principes de politique de développement faite par le Conseil fédéral à la demande du Parlement.

7 Arrêté d'approbation

Au chapitre 56 de notre message du 29 juin 1983 relatif à l'adhésion de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt, nous déclarions qu'il ne serait pas possible, faute de temps, de soumettre l'éventuelle prorogation de notre participation à l'approbation du Parlement. Nous ajoutons qu'il faudrait recourir à un arrêté d'autorisation. Nos craintes ne se sont toutefois pas confirmées, si bien que nous

pouvons vous proposer derechef de nous accorder la compétence de reconduire notre participation aux AGE sur la base d'un arrêté d'approbation.

8 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Nous vous renvoyons sur ce point au chapitre 7 de notre message du 29 juin 1983 relatif à l'adhésion de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt (FF 1983 II 1396).

9 Grandes lignes de la politique gouvernementale

L'adhésion de la Suisse aux AGE ne figurait pas dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale de la présente législature. C'est dire que la reconduction de notre participation n'était pas non plus prévisible.

10 Constitutionnalité du projet

En vertu de l'article 8 de la constitution, la Confédération est habilitée à conclure des traités de droit international. Aux termes de l'article 85, chiffre 5, de la constitution, ces traités doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale.

Le projet d'adhésion aux AGE que nous soumettons à votre approbation n'est pas sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux prévu à l'article 89, 3^e alinéa, de la constitution. En effet, les AGE ne sont pas d'une durée indéterminée, ils sont dénonçables, ils n'entraînent aucune unification multilatérale du droit et ils n'impliquent pas l'affiliation à une organisation internationale.

Participants aux Accords généraux d'emprunt et quotes-parts y afférentes

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

Arrêté fédéral reconduisant la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 8 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 25 novembre 1987¹⁾,
arrête:

Article premier

Le Conseil fédéral est autorisé à poursuivre sans changement la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international pour une nouvelle période de cinq ans.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas soumis au référendum en matière de traités internationaux.

31955

¹⁾ FF 1988 I 584

Message relatif à la reconduction de la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international du 25 novembre 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.072
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.03.1988
Date	
Data	
Seite	584-593
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 360

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.