

99.017

**Message
à l'appui de la modification de l'arrêté fédéral sur
la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires
internationales**

du 24 février 1999

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

Nous avons l'honneur par le présent message de soumettre à votre approbation un projet portant modification de l'arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales.

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

24 février 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

40289

Condensé

L'arrêté fédéral sur collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales permet à celle-ci de participer à des mesures internationales de soutien en faveur d'autres monnaies. Jusqu'ici, une limite de crédit et de garantie d'un milliard de francs était à disposition à cet effet. Le Conseil fédéral propose à présent de modifier l'arrêté fédéral en sorte que cette limite passe à deux milliards de francs.

Si la globalisation des échanges de biens et de services et des flux de capitaux a fait accroître la prospérité générale de manière substantielle et a permis l'entrée de nombreux pays sur la scène économique mondiale, elle a pourtant augmenté le risque des crises financières, en particulier pour les économies présentant des déséquilibres structurels. C'est avant tout le Fonds monétaire international (FMI) qui est chargé de prévenir et d'endiguer ces crises financières. Ses quotes-parts, c'est-à-dire les participations des Etats-membres à son capital, ne suffisant pas toujours, de nouveaux instruments ont été développés, soit d'abord les Accords généraux d'emprunt, puis les Nouveaux accords d'emprunt, qui mirent à disposition du Fonds des moyens supplémentaires. De plus, le Fonds monétaire joue également le rôle d'un catalyseur pour la mobilisation de crédits bilatéraux. Il s'appuie pour cela en particulier sur le Groupe des Dix (G-10), dont la Suisse fait également partie.

L'arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales sert au Conseil fédéral de base légale à la participation à ces mesures d'aide bilatérales qui sont généralement coordonnées par la Banque des règlements internationaux (BRI) à Bâle. Fin décembre 1998, la Confédération avait encore à recouvrer des garanties et des créances, contractées en vertu de cet arrêté fédéral, d'un montant de 930 millions de francs, si bien que la limite était presque atteinte. La Suisse, en tant qu'économie ouverte, axée sur l'exportation, est tributaire de la stabilité du système monétaire et financier international. La participation à des mesures d'aide bilatérales, coordonnées à l'échelon international, représente pour la Suisse une occasion importante de contribuer à la stabilité de ce système. Etant donné la forte augmentation depuis le milieu des années 80 des flux de capitaux et de biens dans le monde, la globalisation de plus en plus étendue du système financier ainsi que la sensibilité plus grande aux crises qui en résulte, le Conseil fédéral estime qu'un doublement de la limite de crédit, restée inchangée depuis 1984, serait justifié.

Message

1 Genèse et fonction de l'arrêté fédéral

11 Genèse

L'arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales a été approuvé le 4 octobre 1963 (RO 1964 453). Conçu alors comme base légale de la participation suisse aux Accords généraux d'emprunt (AGE) du Fonds monétaire international (FMI), il servit plus tard aussi de fondement à des mesures d'aide bilatérales, coordonnées au niveau international, accordées à des fins d'ajustement de la balance des paiements. En outre, il a permis à la Suisse de participer, dans les années 70, à la facilité pétrolière du FMI. Puis, avec l'avènement de la crise de l'endettement, les crédits de soudure de la BRI sont allés en priorité, dans les années 80, aux pays en voie de développement fortement endettés. Au début des années 90, l'arrêté fédéral servit d'abord de base légale à la participation suisse aux aides de balance des paiements accordées par les pays de l'OCDE aux Etats d'Europe centrale et orientale. Lors de la crise mexicaine, puis de la crise asiatique, l'arrêté fédéral fut à nouveau mis à contribution comme fondement de la participation suisse à des mesures d'aide bilatérales coordonnées au niveau international.

L'arrêté fédéral a été prolongé jusqu'ici à quatre reprises (FF 1975 I 618, 1979 II 355, 1984 II 1511, 1995 II 440). Ce fut l'occasion d'apporter certaines adaptations à l'article fixant le but de l'arrêté et d'ajuster le champ et les critères d'application aux nouveaux besoins.

12 L'arrêté fédéral relève d'une stratégie globale

L'accroissement de la libéralisation des échanges de biens et de services et des flux de capitaux tout comme l'intégration dans l'économie mondiale de plusieurs anciens pays en voie de développement ont été les signes distinctifs de la globalisation de l'économie au cours des dernières décennies. La croissance importante du bien-être durant cette période confirme que la communauté internationale, ainsi que la Suisse, ont tiré grand profit de cette évolution. Il est par conséquent dans l'intérêt de la Suisse que le système monétaire et financier international continue à être stable.

Afin que les mesures de libéralisation prises au sein de ce système puissent se traduire par une croissance du bien-être à l'avenir également, trois conditions centrales doivent être remplies au préalable. Premièrement, des conditions générales définissant de façon univoque les règles du jeu économiques sont nécessaires. Deuxièmement, une surveillance efficace de ces règles doit être assurée. Troisièmement, un filet de sécurité financier qui soutienne les pays menacés et évite une propagation des crises dans des pays encore épargnés est indispensable. Néanmoins, plus les échanges de biens et de services et les flux de capitaux sont étendus et complexes, plus le risque de crise augmente en même temps que le potentiel de prospérité. Alors que de nombreuses institutions s'occupent d'établir des règles économiques et de veiller à ce que celles-ci soient respectées, ceux qui supportent le filet de sécurité financier sont relativement peu nombreux.

Tout d'abord, la tâche de mettre à disposition un filet de sécurité revient au FMI. Ce dernier prête de l'argent aux Etats-membres qui se trouvent dans des difficultés

financières. En contre-partie, les Etats concernés doivent s'engager à mener une stratégie d'adaptation économique, en accord avec le Fonds monétaire. Le FMI finance ces activités grâce aux participations des pays membres à son capital, appelées quotes-parts. Celles-ci sont régulièrement ajustées afin de tenir compte de la croissance de l'économie mondiale. Le dernier ajustement des quotes-parts du FMI doit entrer en vigueur au début de l'année 1999 (cf. par. 2.3).

Normalement, le FMI est financé exclusivement par les quotes-parts. Cependant, lorsque les pays industrialisés les plus importants sont passés, à la fin des années 50, à la libre convertibilité de leur monnaie, on a redouté que la balance des paiements d'un ou de plusieurs de ces pays ne soit en proie, en raison de mouvements de capitaux soudains et violents, à des difficultés, susceptibles de menacer le système monétaire international. Afin de garantir que le FMI dispose pour de tels cas de moyens suffisants, les dix pays industrialisés les plus importants (G-10) ont conclu en 1962 avec le FMI les Accords généraux d'emprunt (AGE). La Suisse fait partie de ces AGE, depuis 1964, comme membre associé et, depuis 1984, comme membre à part entière. En vertu de cet accord, les pays du G-10 tiennent à la disposition du Fonds monétaire des crédits d'un montant maximal de 17 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS) (environ 32,6 milliards de francs¹) en cas de situation de crise exceptionnelle. Ce montant, malgré la croissance de l'économie mondiale, étant resté inchangé depuis la révision des AGE en 1983, il fut question, à partir du milieu des années 90, de l'augmenter. Le FMI conclut donc avec les pays du Groupe des Dix, ainsi qu'avec quatorze nouveaux participants, un accord parallèle à celui des AGE, les Nouveaux accords d'emprunt (NAE), prévoyant de doubler les moyens qu'il pouvait emprunter dans le cadre des AGE, atteignant ainsi la somme de 34 milliards de DTS (environ 65,3 milliards de francs). On ne peut recourir aux AGE/NAE que si les moyens du Fonds monétaire ne suffisent pas.

Lors des crises financières des années 90, les moyens propres du FMI, complétés par les AGE/NAE, ne suffirent pas toujours à couvrir les besoins financiers. C'est pourquoi, on eut plus souvent recours à des crédits bilatéraux complémentaires visant à accroître le volume des aides financières et pour la mobilisation desquels le Fonds jouait le rôle d'un catalyseur. Les pays créanciers traduisent ainsi leur soutien à la stratégie d'assainissement proposée aussi bien envers les pays concernés qu'envers les marchés financiers et permettent une meilleure répartition des risques. Le recours à de tels crédits bilatéraux doit toutefois continuer à rester exceptionnel. De plus, ces fonds sont normalement accordés avec un supplément d'intérêts substantiel, afin que les pays n'y recourent qu'en cas de nécessité et qu'ils aient ensuite intérêt à les rembourser dans les meilleurs délais. La majeure partie des contributions bilatérales provient à chaque fois de membres du Groupe des Dix ainsi que d'autres pays intéressés.

L'adhésion au FMI, aux AGE/NAE ainsi que la participation à des mesures de financement bilatérales coordonnées sur le plan international permettent à la Suisse de contribuer activement à créer les conditions générales nécessaires à son économie, fortement axée sur l'exportation et le secteur financier. Un système monétaire et financier international aussi stable que possible et épargné par les effets négatifs de crises financières graves sur l'économie réelle, fait partie de ces conditions générales. La crise asiatique a notamment montré quels risques impliquent les crises financières de cette envergure aussi bien pour le système financier global que pour

¹ Dans ce message, un Droit de tirage spécial équivaut à CHF 1,92 (cours du 15 jan.).

l'économie mondiale et, en particulier, pour les pays récemment industrialisés ou en voie de développement. La crise asiatique a également mis en évidence l'importance d'une intervention rapide et énergique de la part de la communauté internationale en de pareils cas.

2 Contenu et justification de la modification de l'arrêté fédéral

21 Contenu de la modification

En raison de la justification qui va suivre, le Conseil fédéral estime nécessaire, dans l'arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales, de porter au double la limite de crédit d'un milliard de francs, et de la faire passer ainsi à deux milliards. Le Conseil fédéral propose donc de modifier en ce sens l'art. 2 de l'arrêté fédéral.

22 Application de l'arrêté fédéral depuis la dernière prorogation

En 1995, l'arrêté fédéral fut prorogé de dix ans jusqu'en 2005. Depuis cette prorogation, il fut appliqué à quatre reprises, à chaque fois lors de grandes crises monétaires internationales. Tout d'abord, afin de régler la crise mexicaine, la communauté financière internationale engagea des mesures d'aide en 1995 auxquelles la Suisse participa par l'intermédiaire de la BRI en accordant une garantie à court terme d'un montant de 120 millions de dollars. Cette garantie expira la même année sans avoir été utilisée. De même, toujours en raison de la crise mexicaine, la BRI octroya en 1995 à l'Argentine un crédit de soudure, auquel la Suisse participa à hauteur de 35 millions de dollars. Ce crédit fut remboursé la même année dans le délai fixé. Par ailleurs, deux ans plus tard, au moment de la crise asiatique, la Corée du Sud reçut une aide financière internationale à laquelle la Suisse s'associa avec des moyens financiers bilatéraux pour un montant de 312,5 millions de dollars. Ces moyens bilatéraux étaient conçus comme une «deuxième ligne de défense» et on ne devait les utiliser que dans le cas où la situation économique, en dépit des mesures d'aide financières multilatérales, se serait fortement dégradée. Jusqu'à présent, la Corée n'a pas eu recours à la partie bilatérale de l'aide financière internationale. Enfin, en automne 1998, la Suisse, en plus des crédits accordés dans le cadre des NAE, contribua pour un montant de 250 millions de dollars à l'aide financière internationale, coordonnée par la BRI, qui fut accordée au Brésil. La différence avec le crédit en faveur de la Corée du Sud réside dans le fait que le Brésil peut bénéficier en même temps des moyens multilatéraux et des aides de la BRI, pour autant qu'il remplisse les conditions fixées par le FMI. La Suisse, risquant d'épuiser la limite de crédit, a dû restreindre sa participation aux mesures d'aide en faveur du Brésil. Cette limitation a eu pour conséquence que la participation suisse de 250 millions de dollars a été moindre que celle des autres petits Etats du Groupe des Dix, la Suède, les Pays-Bas et la Belgique, qui, traditionnellement, participent pour un même montant. Afin de ne pas mettre en danger l'influence de la Suisse au sein du G-10 de même que dans d'autres organismes internationaux, il faudrait éviter que ne soit entravée la liberté de décision de la Suisse concernant sa participation à des actions d'aide internationales.

Fin décembre 1998, la Confédération assumait, en vertu de l'arrêté, des engagements à titre de garantie ou de participation à raison d'environ 930 millions de francs. Ces engagements se décomposent comme suit:

Etat des engagements
(au 31 déc. 1998)

Tableau 1

	En millions \$	En millions CHF**
Roumanie (1991)	40.0	55.2
Roumanie (1992/93)	7.2	9.9
Lettonie (1992/93)*	8.4	11.6
Bulgarie (1993)	32.0	44.2
Bulgarie (1994/95)*	12.0	16.6
Roumanie (1994/95)*	10.0	13.8
Corée du Sud (1997)*	312.5	431.3
Brésil (1998)***	250.0	345.0
Total général	672.1	927.6

* Ce crédit n'a pas encore été versé.

** Ces valeurs se basent sur le cours suivant: 1\$ = 1,38 CHF (cours du 15 jan. 1999).

*** Il s'agit d'un engagement à titre de garantie envers la BRI.

23 Les crises financières des années 90

Depuis les années 80, le processus de globalisation s'est accéléré de façon marquante. Cela a eu pour conséquence que les marchés nationaux sont de plus en plus perméables aux événements qui se produisent sur les marchés mondiaux. Certes, cette évolution a plusieurs effets positifs sur la prospérité générale; cependant, les effets de contagion des événements qui ont lieu à l'échelle régionale et mondiale s'accroissent en raison des interdépendances croissantes des systèmes financiers et économiques. Le renforcement de la libéralisation des flux de capitaux depuis la fin des années 80 a accéléré ce processus.

Néanmoins, la libre circulation des capitaux n'a pas été elle-même la cause directe de l'éclatement de la crise. Elle a surtout mis en évidence de manière saisissante les déséquilibres existants. Les causes effectives des crises sont à chercher avant tout dans les déséquilibres macroéconomiques fondamentaux ainsi que dans les faiblesses structurelles et institutionnelles. Dans le cas de la crise asiatique, ces faiblesses se situaient notamment au niveau de la réglementation et du contrôle du secteur financier qui se sont avérés insuffisants. De surcroît, l'attitude «grégaire» des investisseurs a joué aussi un rôle important. C'est ainsi que les investisseurs internationaux n'ont pris connaissance, jusqu'à l'éclatement de la crise, des risques liés à l'investissement que de manière insuffisante. Ceci, malgré les indices dont ils disposaient sur les faiblesses structurelles des secteurs financiers des Etats du sud-est asiatique et sur la mauvaise gestion de leurs affaires gouvernementales. La nouvelle appréciation de la situation en été 1997 a conduit par la suite à une inversion, d'autant plus soudaine et dramatique, des flux de capitaux. Pour être en mesure d'éviter de telles crises et les réactions de panique qui les aggravent encore plus, il est nécessaire, d'une part, de prendre des mesures préventives visant à instaurer plus

de transparence et de surveillance; d'autre part, pour les situations de crise, il faut mettre à disposition des moyens financiers suffisants pour lutter contre les problèmes à court terme de balance des paiements et de liquidité. Les expériences des années passées ont montré que l'importance des crises financières et, avec elles, l'ampleur des mesures d'aide financière ont tendance à augmenter. On peut donc présumer que les pays créditeurs seront davantage sollicités dans les années à venir.

24 Critères possibles pour une augmentation de la limite de crédit

La globalisation a amené les acteurs financiers à investir de plus en plus sur les marchés internationaux. Les rendements attractifs des nombreux investissements financiers réalisés dans les pays récemment industrialisés ont fait croître de façon conséquente les flux de capitaux dans ces pays. Ainsi, les investissements privés en portefeuille placés sur les marchés de ces économies émergentes ont plus que doublé pour la seule période des années 90. La tendance est encore plus marquée pour les investissements directs étrangers: ceux qui ont été effectués dans les pays récemment industrialisés ont, durant la même période, presque octuplé. Cette tendance, très nette, s'est vérifiée aussi pour la Suisse où le nombre des investissements directs réalisés dans les pays récemment industrialisés a triplé en 1997 par rapport à l'année 1990 (cf. tableau 2).

Les progrès de la globalisation concernent également le commerce international. Alors que l'ensemble du commerce mondial a, en fait, comparativement peu augmenté, le commerce avec les pays récemment industrialisés, qui ont été touchés par les crises financières, a connu une croissance plus que proportionnelle (cf. tableau 3).

Taux de croissance des investissements directs et en portefeuille

Tableau 2

	Croissance entre 1990 et 1997 En %
Investissements en portefeuille dans les pays récemment industrialisés (échelle mondiale)	+151%
Investissements directs dans les pays récemment industrialisés (échelle mondiale)	+685%
Investissements directs suisses dans les pays récemment industrialisés ²	+199%

(Sources: FMI, BNS)

² Les investissements en portefeuille suisses ne sont pas indiqués selon une subdivision par groupe de pays; seuls les investissements directs sont donc mentionnés dans le tableau 2. De plus, pour la Suisse, on a tenu compte des *stocks* et non des *flux* de capitaux. Vu que les flux annuels pour un pays sont soumis à de fortes variations, une comparaison des flux de capitaux entre deux différentes années ne serait pas pertinente dans le cas de la Suisse.

	Croissance entre 1990 et 1997 En %
Ensemble du commerce mondial	+ 54
Commerce avec les pays récemment industrialisés	+147

(Sources: FMI)

Le FMI tient compte de l'interdépendance de plus en plus grande des économies à l'échelle mondiale, en adaptant régulièrement ses moyens propres aux exigences qu'imposent l'accroissement des flux internationaux de biens, de services et de capitaux. Ainsi, les quotes-parts ont été augmentées de 50 % en 1990 et de 45 % en 1998. En outre, les moyens que le Fonds peut emprunter dans le cadre des AGE ont été doublés en vertu de l'accord des NAE (cf. § 1.2).

Si l'on considère ces chiffres comparatifs ainsi que le poids, de plus en plus important, des crédits bilatéraux organisés dans le cadre de ces mesures d'aide financière internationales, il paraît avisé de doubler à 2 milliards de francs le montant de la limite de crédit dans le présent arrêté.

3 Champ et critères d'application

Le champ et les critères d'application ne sont pas concernés par l'augmentation de la limite de crédit et restent donc inchangés. Le présent arrêté repose sur l'art. 39 de la constitution qui fonde notre politique monétaire, mais qui ne saurait servir de base constitutionnelle à des mesures d'encouragement aux exportations ou d'aide économique en faveur de pays en voie de développement ou de restructuration. En d'autres termes, les trois principes suivants devront être respectés lors de l'application de l'arrêté sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales:

1. Les opérations envisagées devront s'inscrire dans le cadre de mesures internationales de soutien visant à prévenir ou à corriger de graves perturbations du système monétaire international ou des crises internationales de financement et de paiement.
2. Les crédits accordés ou garantis par la Confédération ne devront pas être liés à l'achat de biens ou de services d'origine suisse.
3. S'agissant des opérations en faveur du Tiers-Monde, le cercle des bénéficiaires devra se limiter aux pays relativement avancés, qui ne peuvent recevoir de la Suisse une aide de balance des paiements dans le cadre de la coopération au développement.

4 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Les crédits sont normalement financés par la Banque nationale. La Confédération garantit à celle-ci le remboursement des crédits et des intérêts. Les finances fédérales ne seraient touchées que si des crédits n'étaient pas remboursés ou ne l'étaient que

partiellement. En 35 ans d'existence de l'arrêté fédéral, cela ne s'est jamais produit. La Confédération reçoit pour sa garantie un dédommagement, dont le montant dépend du type de crédit. La Confédération pourrait également être amenée à supporter certaines charges si elle finançait elle-même les crédits. Mais ceci devrait, à l'avenir aussi, constituer une exception.

Le présent projet n'a point d'effet sur l'état du personnel.

5 Programme de la législature

La crise asiatique et ses effets de contagion sur les autres régions du monde ainsi que sur les pays récemment industrialisés ont suscité la surprise générale. En particulier, personne ne pouvait prévoir l'ampleur des besoins financiers qui en ont résulté comme la mise à contribution, nécessairement renforcée, des pays donateurs dans les actions d'aide financière internationales. C'est pourquoi, le présent projet ne figure pas dans le Rapport sur le programme de la législature.

6 Constitutionnalité

La modification de cet arrêté repose sur l'arrêté fédéral en vigueur à propos de la compétence de la Confédération en matière de politique étrangère (notamment art. 8 *est.*) ainsi que sur l'art. 39 de la constitution relatif à l'institut d'émission (art. 39 *est.*). L'art. 85, ch. 5, de la constitution autorise quant à lui la délégation au Conseil fédéral de la compétence de conclure des accords.

L'arrêté fédéral en vigueur (FF 1995 II 440) expire le 15 juillet 2005. La modification proposée de l'article 2 n'a pas d'incidence sur cette clause.

Arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 24 février 1999¹,
arrête:

I

L'arrêté fédéral du 20 mars 1975 sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales² est modifié comme suit:

Art. 2

Les crédits accordés et les garanties données à cette fin ne doivent pas dépasser 2000 millions de francs au total; leur durée ne peut excéder sept ans.

II

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

40289

¹ FF 1999 2753
² RS 941.13

Message à l'appui de la modification de l'arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales du 24 février 1999

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	99.017
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.04.1999
Date	
Data	
Seite	2753-2762
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 809

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.