



20.024

Message sur les augmentations du capital du Groupe de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement

du 19 février 2020

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
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 aux augmentations du capital du Groupe de la Banque mondiale;
2. d'un arrêté fédéral sur la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la Banque africaine de développement;
3. d'un arrêté fédéral portant approbation de la modification des statuts de la Société financière internationale.

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

19 février 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Les pays en développement et les pays émergents ont un énorme besoin en financement du développement afin d'éliminer la pauvreté et de promouvoir une prospérité partagée. Agences internationales de développement centrales, le Groupe de la Banque mondiale et la Banque africaine de développement jouent un rôle décisif dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 de développement durable. Leurs pays membres ont par conséquent décidé des augmentations de capital d'un montant total de 20 milliards de dollars. La Suisse a tout intérêt à y participer pour des raisons de politique de développement, de politique économique et de politique extérieure. Deux arrêtés fédéraux portant sur un crédit total de 2759,29 millions de francs sont proposés à cet effet, dont 297,4 millions de dollars seront effectivement versés, le solde constituant le capital garanti et les réserves pour les fluctuations de change. Un troisième arrêté fédéral propose d'habiliter le Conseil fédéral à approuver une modification mineure des statuts du 25 mai 1955 de la Société financière internationale. La modification concerne le relèvement de la majorité qualifiée requise pour approuver les augmentations de capital futures, qui passerait de 80 % à 85 % de la totalité des voix.

Contexte

Le Groupe de la Banque mondiale (GBM) et la Banque africaine de développement (BAfD) sont actifs dans la quasi-totalité des pays en développement et des pays émergents, et financent à l'échelle nationale et régionale des programmes ayant trait à l'infrastructure (énergie, eau et eaux usées, transport, communication), à la production (mines, industrie, agriculture) et aux services (création et renforcement d'institutions dans les domaines de la formation, de la finance, de la santé, du commerce, de la sécurité sociale et de l'administration, p. ex.). En collaboration avec les autres banques multilatérales de développement, le Fonds monétaire international (FMI) et les Nations Unies (ONU), ils contribuent grandement à trouver des solutions aux défis mondiaux que sont notamment les crises financières, le changement climatique, les catastrophes naturelles, les pandémies et les crises des réfugiés, et soutiennent ainsi le développement durable.

En avril 2018, le Comité du développement du GBM, avec la participation du gouverneur suisse, a arrêté un vaste train de mesures financières destiné à renforcer le groupe au moyen d'augmentations de capital et à améliorer son efficacité par des mesures qualitatives. L'objectif, d'ici à 2030, est d'augmenter progressivement de plus de 30 % la capacité de financement annuelle, pour la porter à 100 milliards de dollars en moyenne. Le GBM prendra en outre des mesures administratives et institutionnelles, et appliquera une approche en cascade pour intensifier la coopération avec le secteur privé. En octobre 2019, les actionnaires de la BAfD ont eux aussi décidé une augmentation de capital: la capacité de financement annuelle de la banque sera progressivement relevée, afin de passer de 7,6 milliards de dollars en 2020 à 11 milliards de dollars en 2030.

Les pays membres entendent consolider durablement l'assise financière du groupe en réalisant des économies au niveau des frais d'administration, en adaptant la politique de tarification des prêts et en constituant des réserves supplémentaires. La Suisse s'est engagée avec succès en faveur d'une solution globale pour des finances durablement saines.

Contenu du projet

Les deux premiers arrêtés fédéraux prévoient la participation de la Suisse aux augmentations de capital du GBM et de la BAfD. La Suisse soutient la nouvelle vision du GBM et le train de mesures financières incluant les augmentations de capital. Depuis la création du groupe en 1944, il s'agit de la cinquième augmentation générale du capital de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et de la deuxième depuis 2010 à laquelle la Suisse peut participer depuis son adhésion en 1992. La Société financière internationale (SFI) procède elle aussi à sa cinquième augmentation de capital, la troisième à laquelle la Suisse peut participer. La Suisse soutient également les priorités de la BAfD. Créée en 1964, cette dernière réalise sa septième augmentation générale du capital, la cinquième à laquelle la Suisse peut participer depuis son adhésion en 1982. La BAfD joue un rôle stratégique majeur dans tous les pays africains pour trouver des solutions efficaces aux grands défis économiques, climatiques et sécuritaires. La Suisse est invitée à souscrire les actions de la BIRD, de la SFI et de la BAfD qui lui ont été attribuées. Ces investissements seront inscrites à l'actif du bilan de la Confédération. Le troisième arrêté fédéral porte sur la modification des statuts de la SFI visant à relever la majorité qualifiée requise pour approuver les augmentations de capital futures, qui passerait de 80 % à 85 % de la totalité des voix.

Les deux groupes bancaires sont des organisations multilatérales prioritaires de la Suisse en matière de coopération internationale. Les augmentations de capital prévues permettront au GBM de consolider sa position d'institution financière internationale majeure et à la BAfD de renforcer son rôle central dans le développement de l'Afrique. Ces deux institutions ont besoin de finances durablement saines afin d'atteindre une efficacité maximale et de compléter l'engagement individuel des pays donateurs et du système de l'ONU.

Table des matières

Condensé	2420
1 Contexte	2424
1.1 Motif de la demande de crédit et intérêt du projet	2424
1.1.1 Groupe de la Banque mondiale	2424
1.1.2 La BAfD	2426
1.1.3 Fonctionnement du GBM et de la BAfD	2427
1.1.4 Appartenance de la Suisse au GBM et à la BAfD	2430
1.1.5 Nouvelles stratégies et mesures de financement	2432
1.1.6 Augmentations de capital	2434
1.1.7 Modification des statuts de la SFI	2436
1.2 Conséquences d'une non-participation	2437
1.3 Relation avec le programme de la législation et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral	2438
1.3.1 Relation avec le programme de la législation	2438
1.3.2 Relation avec le plan financier	2438
1.3.3 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	2439
2 Procédure préliminaire, consultation comprise	2440
3 Contenu des arrêtés de crédit	2440
3.1 Proposition du Conseil fédéral, avec exposé des motifs	2440
3.1.1 Proposition du Conseil fédéral	2440
3.1.2 Exposé des motifs	2441
3.2 Description des projets et commentaire des dispositions	2443
3.2.1 Participation à l'augmentation du capital de la BIRD	2443
3.2.2 Participation à l'augmentation du capital de la SFI	2443
3.2.3 Participation à l'augmentation du capital de la BAfD	2444
3.3 Hypothèses de renchérissement	2444
4 Deuxième projet: modification des statuts de la SFI	2444
5 Conséquences	2444
5.1 Conséquences pour la Confédération	2444
5.1.1 Conséquences financières	2444
5.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	2445
5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	2445
5.3 Conséquences économiques	2445
5.4 Conséquences sociales	2446
5.5 Conséquences environnementales	2446
5.6 Conséquences sur la politique extérieure	2447
6 Aspects juridiques	2447
6.1 Constitutionnalité et légalité	2447

6.1.1	Participation aux augmentations du capital du GBM et de la BAfD	2447
6.1.2	Modification des statuts de la SFI	2448
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	2449
6.3	Forme de l'acte à adopter	2449
6.4	Frein aux dépenses	2450
6.5	Conformité à la loi sur les subventions	2450
6.5.1	Importance de la subvention pour les objectifs de la Confédération: motivation, forme et montant de la subvention	2450
6.5.2	Gestion matérielle et financière de la subvention	2450
6.5.3	Procédure d'octroi des contributions	2451
6.5.4	Limitation dans le temps et dégressivité	2451
Bibliographie		2452
Annexes		
1	Chiffres clés concernant les augmentations du capital de la BIRD et de la SFI, 2018	2453
2	Chiffres clés concernant la participation de la Suisse aux augmentations du capital de la BIRD et de la SFI, 2018	2454
3	Chiffres clés concernant l'augmentation du capital de la BAfD, 2019	2455
4	Chiffres clés concernant la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la BAfD, 2019	2456
5	Participations de la Suisse au capital de banques multilatérales de développement, état 2018, en millions de francs	2457
Appendice		2458
Arrêté fédéral 1 sur la participation de la Suisse aux augmentations du capital du Groupe de la Banque mondiale (Projet)		2459
Arrêté fédéral sur la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la Banque africaine de développement (Projet)		2461
Arrêté fédéral portant approbation de la modification des statuts de la Société financière internationale (Projet)		2463
Statuts du 25 mai 1955 de la Société financière internationale		2465

Message

1 Contexte

1.1 Motif de la demande de crédit et intérêt du projet

1.1.1 Groupe de la Banque mondiale

Contexte

La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et la Société financière internationale (SFI) sont des organisations qui font partie du Groupe de la Banque mondiale (GBM), la plus grande banque de développement du monde¹. Le GBM et le Fonds monétaire international (FMI) forment ensemble les institutions de Bretton Woods (IBW), fondées en 1944 et basées à Washington. Le GBM, le FMI et les banques régionales de développement d’Afrique, d’Amérique latine, d’Asie et d’Europe constituent un système de banques multilatérales de développement issu d’une évolution historique et font partie intégrante de l’architecture financière internationale dans un contexte mondialisé. Outre la BIRD et la SFI, le GBM compte trois autres institutions: l’Association internationale de développement (AID), l’Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Fondée en même temps que le GBM, la BIRD finance des projets de développement en octroyant des crédits à taux préférentiels à des pays à revenu intermédiaire. Créée en 1960, l’AID soutient quant à elle des programmes dans les pays en développement les plus pauvres au moyen de dons ou de prêts accordés à des conditions concessionnelles (taux d’intérêt avantageux). Les ressources de l’AID sont reconstituées tous les trois ans. La 19^e reconstitution a été décidée en 2019. La participation de la Suisse à cette reconstitution ne fait pas l’objet du présent message. La SFI, fondée en 1956, finance des projets privés et participe ainsi au développement du secteur privé dans les pays émergents et les pays en développement. L’AMGI, créée en 1988, octroie des garanties pour couvrir des investissements privés étrangers dans les pays en développement. Enfin, le CIRDI, fondé en 1965, agit en tant que tribunal arbitral dans les différends opposant des investisseurs privés à des États.

La BIRD

Institution de développement mondiale détenue par ses 189 pays membres, la BIRD soutient à l’échelle nationale des pays à revenu intermédiaire (pays à revenu moyen inférieur ou supérieur) par le biais de crédits à taux préférentiels, de produits de gestion des risques et de services de conseil. Elle finance en outre des programmes et projets à impact global. La BIRD jouit de la notation AAA. Elle ne distribue pas ses bénéfices; les revenus des intérêts servent à couvrir ses frais d’administration, à constituer des réserves et à assurer le financement transversal de l’AID.

¹ SECO 2017; Kapur/Lewis/Webb 1997

La SFI

Pour compléter le financement de programmes et de projets publics assuré par la BIRD, la SFI investit dans des entreprises privées des pays en développement et des pays émergents et mobilise des capitaux privés supplémentaires pour financer des projets qui favorisent le développement durable. Contrairement à la BIRD, la SFI ne dispose pas de capital garanti. Elle jouit néanmoins elle aussi de la notation AAA. La SFI offre une large palette d'instruments: elle fournit des prêts, des fonds propres, des crédits consortiaux, des garanties et des services de conseil.

En plus de mobiliser des fonds privés pour financer le développement, la SFI s'engage en faveur de la création de nouveaux marchés et soutient le secteur privé local dans les pays en développement et les pays émergents. Elle finance en outre des banques commerciales nationales ou régionales et leur fournit des services de conseil, notamment en matière de financement de crédits aux PME, dans le but de faciliter l'accès de ces dernières au capital.

Objectifs

Le GBM contribue à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et joue un rôle central dans la coopération internationale. En tant qu'IBW, il vise à garantir un cadre stable à l'intégration croissante de l'économie mondiale. Économie fortement intégrée sur le plan international, la Suisse a tout intérêt à ce que le GBM puisse assumer durablement sa mission.

Le GBM a pour objectif d'éradiquer la pauvreté à l'échelle mondiale et de promouvoir une prospérité partagée. Il vise à ramener la pauvreté extrême à 3 % à l'horizon 2030 et à favoriser, dans chaque pays, la croissance du revenu des 40 % les plus pauvres. Le GBM est une institution clé de la coopération internationale pour la mise en œuvre des 17 objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU. Il est actif dans la quasi-totalité des pays en développement et des pays émergents, où il finance des infrastructures dans les domaines de l'énergie, de l'eau et des eaux usées, du transport et de la communication, et fournit un soutien technique dans des domaines importants pour l'économie comme l'agriculture, l'industrie et les mines. Il renforce en outre les institutions en place, mène un dialogue politique pour promouvoir des conditions-cadre favorables et collabore avec le secteur privé dans le cadre d'une approche en cascade. L'approche en cascade vise à mobiliser des fonds privés pour financer le développement, le GBM examinant, pour chaque projet, si le financement peut être assuré au mieux par des fonds publics ou par des solutions privées durables. Une bonne gouvernance, un secteur financier stable, la participation du secteur privé, la création d'emplois, des systèmes de formation complets et l'égalité des genres sont autant de conditions indispensables pour concrétiser les objectifs fixés dans le message sur la coopération internationale de la Suisse 2017–2020, à savoir un monde sans pauvreté et en paix, et un développement durable. Ils sont en outre cohérents avec les objectifs du message sur l'orientation stratégique de la coopération internationale pour la période 2021 à 2024 (stratégie CI 2021–2024). Dans le contexte du changement climatique, des catastrophes naturelles ainsi que des situations fragiles et conflictuelles, le GBM prend également en considération les aspects liés à la migration.

1.1.2 La BAfD

Contexte

La BAfD, basée à Abidjan (Côte d’Ivoire), est la seule grande banque multilatérale de développement qui a pour mandat exclusif de soutenir le développement en Afrique. Des 81 actionnaires de la BAfD, 54 sont des pays africains. À l’instar de la Banque mondiale, la BAfD est une organisation multilatérale prioritaire de la coopération internationale de la Suisse, qui jouit d’une bonne réputation et d’une importante capacité d’action dans les pays bénéficiaires. Ces dernières années, la banque a renforcé sa présence dans 38 pays membres africains par le biais d’une décentralisation. Grâce à une solide gestion financière, elle a pu maintenir sa notation AAA malgré son engagement dans des contextes souvent fragiles.

La Suisse est membre de la BAfD depuis 1982 et sa part de capital s’élève à 1,435 %. Elle forme avec l’Allemagne, le Portugal et le Luxembourg un groupe de vote, lequel est représenté au Conseil d’administration par une administratrice suisse d’août 2017 à juillet 2020.

La BAfD fait partie du Groupe de la BAfD, auquel appartient aussi le Fonds africain de développement (FAfD). Depuis sa création en 1972, le FAfD contribue à promouvoir le développement économique et social dans quelque 40 pays membres africains affichant le plus faible revenu par habitant. Le fonds est alimenté par plus de 30 pays donateurs. Comme pour l’AID, les ressources du fonds sont reconstituées tous les trois ans par les pays donateurs. Lors des dernières reconstitutions, la Suisse s’est régulièrement classée en onzième position parmi les donateurs. La reconstitution du FAfD ne fait pas l’objet du présent projet. Contrairement au FAfD, la BAfD octroie des crédits remboursables aux pays africains à revenu intermédiaire.

Objectifs

En adoptant l’Agenda 2030 de développement durable, la communauté internationale a fixé des objectifs ambitieux (les ODD). Leur réussite dépend dans une large mesure des progrès réalisés en Afrique. Vu l’évolution actuelle, d’ici à 2030, les 10 pays les plus pauvres du monde seront africains, et 83 % des personnes vivant dans la pauvreté se trouveront en Afrique. Il reste encore beaucoup de chemin à faire à l’échelle du continent pour réaliser les ODD. La mission de la BAfD consiste à lutter contre la pauvreté, à améliorer les conditions de vie des populations et à mobiliser les ressources nécessaires au développement économique et social du continent. La banque se concentre sur cinq domaines prioritaires (*High 5*): 1) éclairer l’Afrique et l’alimenter en énergie, 2) nourrir l’Afrique, 3) intégrer l’Afrique, 4) industrialiser l’Afrique, et 5) améliorer la qualité de vie des populations en Afrique. Elle met l’accent sur les thèmes transversaux que sont le développement du secteur privé, la protection du climat, les États fragiles, la gouvernance et l’égalité des genres. S’agissant de la migration irrégulière, qui représente un problème mondial complexe, la BAfD soutient les efforts visant à promouvoir une intégration régionale en Afrique (libre circulation des personnes et des marchandises). La population, et en particulier les jeunes adultes, bénéficient ainsi d’opportunités supplémentaires dans leur région et les régions alentours. Les contributions de la Suisse à la BAfD permettent d’offrir des perspectives sur place, notamment en créant des emplois dans les

régions concernées, et contribuent ainsi à réduire les causes de la migration irrégulière.

1.1.3 Fonctionnement du GBM et de la BAfD

Organes directeurs

Les structures de direction du GBM et de la BAfD comportent trois niveaux: le Conseil des gouverneurs, le Conseil des administrateurs (GBM) ou Conseil d'administration (BAfD), et la direction. Le Conseil des gouverneurs est l'organe de décision suprême. Chaque État membre y est représenté et participe à la prise de décision en fonction du nombre de voix qu'il détient (système de pondération des voix). Le Conseil des gouverneurs se réunit en général une fois par an en assemblée générale. Il arrête en outre des décisions au moyen de votes par correspondance et peut former des comités, comme le Comité du développement, qui se réunit deux fois par an. Le Conseil des gouverneurs délègue certains aspects de son mandat au Conseil des administrateurs, tout en se réservant le droit de statuer sur les questions politiques, financières et liées au personnel qui présentent un intérêt stratégique à long terme.

Dans la BIRD et la SFI, la Suisse est représentée au Conseil des gouverneurs par le chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), tandis que la fonction de vice-gouverneur est assumée par le chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Par le biais du Conseil des administrateurs, qui compte 25 administrateurs, les États membres assument leur devoir de surveillance et défendent leurs intérêts au sein de la BIRD et de la SFI; 6 pays (États-Unis, Japon, Chine, Allemagne, France, Royaume-Uni) désignent leur administrateur directement, alors que les autres pays forment des groupes de vote (*constituencies*) et élisent un représentant au conseil.

Au sein de la BAfD, la Suisse est représentée au Conseil des gouverneurs par le chef du centre de prestations Coopération et développement économiques du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), qui fait partie du DEFR. La fonction de vice-gouverneur est assumée par le chef de la division Afrique orientale et australe de la Direction du développement et de la coopération (DDC), rattachée au DFAE. Le Conseil d'administration, basé à Abidjan et composé de 20 administrateurs, permet aux États membres d'assumer leur devoir de surveillance et de défendre leurs intérêts au sein de la banque. Le GBM et la BAfD sont tous deux dirigés par un président, élu pour cinq ans.

Normes environnementales et sociales

Le GBM a tiré les enseignements de ses expériences et montre aujourd'hui l'exemple à l'échelle internationale en appliquant des normes environnementales et sociales, adoptées en 2016, pour évaluer et gérer les risques et conséquences écologiques et sociaux liés aux programmes de développement qu'il finance. L'évaluation des projets s'effectue en amont, afin de garantir qu'ils sont en principe compatibles avec les directives en matière de durabilité eu égard aux dimensions environnementale, sociale et de gouvernance, et de mettre au point des mesures pour éviter ou, du

moins, limiter les éventuels effets négatifs. L'acquisition de terres, les déplacements de population, les conditions de travail, les droits des peuples indigènes, l'utilisation efficace des ressources, la pollution, la biodiversité, la gestion durable de l'environnement, le devoir de diligence, la transparence, l'obligation de rendre compte et la possibilité de recours sont autant d'aspects pris en considération. En cas de non-respect des normes, le GBM peut suspendre le financement. Les normes ont fait l'objet d'une vaste consultation et sont de ce fait largement acceptées. Le contrôle systématique de l'efficacité de tous les projets sous l'angle de la promotion de l'égalité des genres sera complété d'ici à 2020.

La BAfD a elle aussi intensifié ses efforts en vue de garantir un meilleur respect de ses normes environnementales et sociales, en mettant en place un département dédié à ce sujet et un mécanisme de contrôle indépendant. Pour chaque projet, la banque exige des preneurs de crédits qu'ils réalisent une étude d'impact environnemental et social. La BAfD surveille la mise en œuvre des mesures convenues et publie ses rapports.

Résultats et efficacité

Le GBM a grandement contribué à la réduction de la pauvreté extrême dans le monde, qui est passée de 41 % en 1981 à 10 % en 2015. Pour ramener la pauvreté extrême à moins de 3 % d'ici à 2030, conformément à l'objectif fixé, un effort supplémentaire est requis de la part des pays et des organisations partenaires. Le GBM joue un rôle clé à cet égard.

L'Accord de Paris sur le climat a été signé en 2015 pour faire face au problème urgent du changement climatique à l'échelle planétaire. Le GBM a reconnu les objectifs climatiques et a, depuis, nettement augmenté le financement de projets en faveur du climat. La part des engagements de la BIRD et de l'AID ayant trait au climat est passée de 18 % des engagements totaux en 2016 à 33 % en 2018, et celle de la SFI, de 19 % à 31 %. Par ailleurs, plus aucun projet de financement de centrale à charbon n'a été soumis au Conseil des administrateurs depuis 2016, et la direction a définitivement abandonné ses plans de longue date concernant le financement d'une centrale à charbon modernisée de 500 mégawatts au Kosovo.

Des évaluations indépendantes, réalisées notamment par le réseau de mesure des performances des organisations multilatérales de l'OCDE (*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*, MOPAN), attestent en outre que le GBM fait partie des organisations de développement les plus efficaces au niveau mondial en termes de rapport coût/efficacité, de performance et d'influence politique². Les instruments d'évaluation de la qualité et de l'efficacité du GBM ont été améliorés et complétés par de nouvelles mesures. Des objectifs et des indicateurs concrets sont définis dès la phase de planification des projets et des programmes en vue d'un compte rendu permanent, ce qui permet de garantir la transparence et le contrôle systématique, et de tirer les enseignements nécessaires. Le suivi et le processus d'évaluation sont effectués au moyen des fiches de performance institutionnelles (*corporate scorecards*), d'analyses d'efficacité, de rapports annuels et d'audits. Le groupe d'évaluation indépendante du GBM (*Independent Evaluation Group*, IEG)

² MOPAN 2017

évalue chaque année l'efficacité d'au moins 60 % des projets achevés du GBM. Dans l'ensemble, le taux de réussite des projets examinés a progressé, pour passer de 73 % en 2008 à 84 % en 2018³.

Depuis la dernière augmentation de capital de la BAfD, en 2010, d'importants progrès ont été réalisés grâce au soutien de la banque: 27 millions d'Africains ont eu accès à l'électricité, 49 millions d'Africains ont profité d'investissements dans l'agriculture, 900 000 PME ont bénéficié de services financiers, 78 millions d'Africains ont eu accès à un réseau de transport élargi et 35 millions d'Africains ont profité d'investissements dans les domaines de l'eau et des installations sanitaires. Ces dernières années, la BAfD a en outre fortement renforcé sa collaboration avec le secteur privé, en créant notamment l'*Africa Investment Forum*, une plateforme pour les investisseurs potentiels en Afrique ou en faveur de l'Afrique.

Aucun autre continent ne sera aussi gravement touché par le changement climatique que l'Afrique.⁴ La BAfD s'est par conséquent fixé pour objectif d'allouer 40 % de ses ressources au financement d'actions en faveur du climat d'ici à 2020, et de maintenir ce niveau entre 2020 et 2025. De plus, entre 2014 et 2016, elle est parvenue à augmenter de 14 % à 74 % la part des énergies renouvelables dans l'ensemble de son portefeuille de projets liés à l'énergie. En 2017, la totalité des nouveaux crédits du portefeuille électricité ont été alloués à des projets d'énergies renouvelables.

Les réformes institutionnelles profondes que la BAfD a mises en œuvre depuis la dernière augmentation de capital ont permis d'accroître l'efficacité des processus et de mettre davantage l'accent sur les résultats. Preuve du gain d'efficacité réalisé, la BAfD a doublé son volume de crédits depuis 2010, tandis que ses frais d'administration n'ont crû que de 36 %. Le MOPAN a classé la banque parmi les organisations solides et résilientes, qui remplissent leurs fonctions. La BAfD continuera d'œuvrer à améliorer la durabilité et la qualité de ses opérations. Cet objectif fait partie intégrante de la septième augmentation du capital. À cet effet, la banque prévoit des cours de perfectionnement approfondis pour le personnel de même que l'amélioration des travaux de préparation des projets, en collaboration avec les pays africains.

Organes de contrôle indépendants

Outre le système de contrôle mutuel des organes de direction, plusieurs organes de contrôle indépendants assument une fonction de surveillance au sein du GBM. Le panel d'inspection, créé en 1993, est le plus ancien et le plus important d'entre eux. Il 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 BIRD. Les plaintes portant sur des projets de la SFI sont examinées par un ombudsman indépendant. Enfin, les accusations de corruption et de fraude sont examinées par l'*Integrity Vice Presidency*. De son côté, la BAfD dispose des mécanismes appropriés en matière de surveillance, de conformité et de responsabilité, qui couvrent tant les activités internes que les opérations externes de la banque. La BAfD s'est fixé comme objectif de continuer de renforcer ces mécanismes à l'issue de la

³ IEG 2019

⁴ UN *Environment Programme: Responding to climate change*

septième augmentation de capital. Le Conseil d'administration suit de près l'évolution de la situation.

1.1.4 Appartenance de la Suisse au GBM et à la BAfD

Importance pour la politique de développement et l'économie extérieure

Le GBM et la BAfD revêtent une grande importance pour la politique de développement et l'économie extérieure de notre pays: au fil des décennies, les institutions financières multilatérales, qui se complètent mutuellement, sont devenues des composantes indispensables de l'architecture internationale du développement. Les banques multilatérales de développement jouent un rôle clé dans la gestion des processus de mondialisation, l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale, la lutte contre la pauvreté et la gestion durable des ressources naturelles. Elles soutiennent les pays en développement et les pays émergents au moyen d'instruments financiers, leur fournissent une assistance technique en vue de créer des conditions-cadre favorables à une croissance économique durable et les aident à éviter ou à surmonter les effets négatifs de la mondialisation, par exemple dans les domaines du climat, de l'environnement et du développement social.

L'effet de levier produit par le capital versé aux banques de développement est énorme. Les 19 milliards de dollars que les pays membres ont versés aux institutions du GBM depuis sa création en 1944 – ou depuis 1956 dans le cas de la SFI – ont généré 900 milliards de dollars de financement du développement. Par ailleurs, 1000 milliards de dollars de fonds privés ont été mobilisés, 50 milliards de dollars de bénéfices non distribués ont été affectés aux réserves, et 28 milliards de dollars ont été transférés à l'AID ou à d'autres fonds de développement.

La Suisse s'efforce de participer activement aux banques de développement afin de maximiser son influence dans les débats internationaux. Elle peut ainsi œuvrer à ce que les évolutions qui la concernent en matière de politique de développement et d'économie extérieure s'inscrivent dans un cadre prévisible.

Notre pays a assumé un rôle de pionnier dans les initiatives multilatérales de désendettement PPTE⁵ et MDRI⁶ et poursuit depuis son engagement dans le domaine de la gestion de la dette. Des initiatives suisses ont en outre fortement contribué à ce que le GBM et la BAfD accordent une plus grande priorité à la participation du secteur privé et au développement dans des contextes fragiles. Enfin, la Suisse est parvenue à renforcer la coopération entre le GBM et l'ONU, notamment dans le cadre de la Genève internationale.

Contributions financières de la Suisse au GBM et à la BAfD

La participation financière de la Suisse au GBM et à la BAfD comprend des contributions au capital, des contributions de base pour reconstituer les fonds concession-

⁵ Initiative en faveur des pays pauvres très endettés

⁶ Initiative d'allègement de la dette multilatérale

nels (AID et FAfD)⁷ et des contributions à des fonds fiduciaires liés à des projets ou à des thèmes spécifiques. La Suisse participe également au financement du bureau de l'administrateur suisse du GBM. Pour les augmentations de capital, qui interviennent à intervalles irréguliers et sont inscrites à l'actif du bilan de la Confédération en tant que dépenses d'investissement, le Conseil fédéral soumet des propositions de crédit d'engagement distinctes, comme ce fut le cas lors des dernières augmentations de capital de la BIRD, de la SFI et de la BAfD, en 2010. Les contributions à la reconstitution des fonds de l'AID et de la FAfD ainsi que les affectations aux fonds fiduciaires sont quant à elles imputées aux crédits-cadres relatifs à la coopération technique et à l'aide financière en faveur des pays en développement.

Participation de la Suisse aux augmentations du capital des banques multilatérales de développement depuis 2010

Dans le sillage de la crise financière de 2007 et 2008, les banques de développement ont pris des mesures immédiates en faveur des pays en développement et des pays émergents les plus touchés. La lutte contre la crise a mobilisé des fonds considérables. En 2010, les banques ont par conséquent procédé à une augmentation de capital, la dernière en date, afin de pouvoir poursuivre leur stratégie de financement du développement. La Suisse a participé à l'augmentation du capital de la BIRD, de la SFI, de la BAfD, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), de la Banque interaméricaine de développement (BID) et de la Banque asiatique de développement (BAsD) en souscrivant des engagements à hauteur de 3481 millions de francs au total⁸. Jusqu'à présent, elle a versé (libéré) 125,9 millions de francs et a mis à disposition 2878,1 millions de francs à titre de capital garanti⁹. Le paiement des actions souscrites de la BIRD et de la SFI, d'un montant total de 60,78 millions de dollars, a été effectué en quatre tranches, entre 2012 et 2015.

En 2015, la Suisse a pris part à la création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII)¹⁰, une nouvelle banque régionale de développement. En 2016, elle a participé à l'augmentation du capital de la Société interaméricaine d'investissement (SII), qui fait partie de la BID¹¹. Aucune autre augmentation de capital n'est prévue pour l'heure. Le cas échéant, une participation suisse sera examinée et présentée au Parlement en temps opportun.

7 Contrairement à la reconstitution des fonds, qui intervient en général tous les trois ou quatre ans, les augmentations de capital sont irrégulières.

8 FF 2011 2735

9 FF 2019 2685, www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Rapports financiers > Comptes d'État

10 FF 2015 6769 6771

11 FF 2016 7697

1.1.5 Nouvelles stratégies et mesures de financement

Réorientation

Lors de son assemblée annuelle de 2016, le GBM a adopté sa nouvelle vision axée sur l'avenir (*Forward Look*¹², qui prévoit un accroissement considérable de ses activités d'investissement. Cette vision a été précisée lors de l'assemblée annuelle d'avril 2018 avec l'adoption du *World Bank Group Capital Package Proposal*¹³. Durant l'exercice 2018, le GBM a approuvé des financements d'un montant de 75,6 milliards de dollars. Entre 2019 et 2030, il vise à allouer en moyenne au moins 100 milliards de dollars par an et à mobiliser davantage le secteur privé, afin d'intensifier les efforts pour éradiquer la pauvreté dans le monde et promouvoir une prospérité partagée. La coopération avec les pays émergents à revenu relativement élevé sera maintenue, mais elle deviendra plus ciblée et plus sélective. Parallèlement, les augmentations de capital doivent permettre de renforcer la coopération avec les pays à faible revenu, notamment avec le secteur privé. L'objectif principal est d'améliorer le climat d'investissement et de créer de nouveaux marchés afin de mobiliser beaucoup plus de fonds privés, entre autres pour le financement des infrastructures.

Entre 2019 et 2030, la SFI devra effectuer, en moyenne annuelle, plus de 32 % de ses investissements dans les pays les plus pauvres, jusqu'ici principalement soutenus par l'AID, et dans des environnements fragiles. Sur cette même période, le GBM fournira au total 380 milliards de dollars pour financer le développement dans les pays soutenus par l'AID, le train de mesures financières prévu permettant une augmentation de 60 milliards de dollars. Le GBM intensifiera son engagement pour relever les défis globaux que sont la stabilisation de l'endettement, la lutte contre le changement climatique et l'adaptation aux conséquences de ce changement (notamment en ce qui concerne la sécurité alimentaire), la résolution des crises et des conflits, et l'égalité des genres. Aujourd'hui déjà, plus de la moitié des projets soutenus promeuvent l'égalité hommes-femmes, un taux que le groupe compte encore augmenter à l'avenir. À titre d'exemple, la SFI entend relever à 2,6 milliards de dollars d'ici à 2030 (contre 1 milliard actuellement) le financement réservé aux femmes et aux PME dirigées par des femmes.

Pour bon nombre de problèmes internationaux, comme le changement climatique, les crises financières majeures et les pandémies, il n'existe pas de solution efficace au niveau national, et seule la coopération internationale dans le cadre du système multilatéral permet de mettre en place les mesures nécessaires et pertinentes. Grâce à sa nouvelle vision *Forward look*, le GBM ambitionne de jouer un rôle de premier plan dans la fourniture des biens publics mondiaux¹⁴. Les programmes et projets correspondants portent sur la protection du climat et d'autres biens environnementaux comme les eaux, la stabilité du système financier international, l'accès des pays en développement au commerce international, la formation, la protection contre les maladies infectieuses et des solutions de développement pour les pays d'origine et d'accueil des réfugiés. Vu l'énorme besoin en financement du développement lors

¹² Banque mondiale 2017

¹³ Banque mondiale 2018

¹⁴ Banque mondiale 2016. Les principaux messages de la nouvelle stratégie peuvent être consultés ici: <http://pubdocs.worldbank.org/en/420891485984810099/DC2016-0009.pdf>.

de crises financières ou de pandémies, le GBM constituera sa propre réserve de secours, qui devrait être dotée de 10 milliards de dollars. Cette mesure répond à une exigence du Conseil des gouverneurs, qui a demandé un renforcement durable de la base financière du groupe afin que ce dernier puisse procéder à une augmentation ponctuelle rapide de son volume de crédits en cas d'urgence.

L'orientation future de la BAfD, sa position au sein de l'architecture financière internationale et son avantage comparatif par rapport à d'autres institutions financières multilatérales ont fait l'objet de négociations intensives entre la banque et les actionnaires. Le train de mesures financières adopté vise à permettre à la BAfD d'assumer au mieux sa fonction de banque de développement centrale en Afrique, non seulement en termes de volume, mais aussi en termes de qualité et d'impact. Ce faisant, elle contribuera grandement à trouver des solutions aux multiples défis liés au développement en Afrique et à atteindre les objectifs fixés par l'Agenda 2030. La Suisse a souligné l'importance de l'approbation de l'augmentation de capital pour le bon fonctionnement du système multilatéral, pour l'Afrique et pour la BAfD. Le train de mesures défini constitue un compromis équilibré entre besoins, ambitions et solutions réalistes. La BAfD joue un rôle stratégique majeur dans tous les pays africains pour relever ou aider à relever les grands défis ayant trait à l'économie, au climat, à la sécurité alimentaire, à la fragilité des pays et à la sécurité. Ce rôle a également été reconnu par d'autres actionnaires, en particulier des pays du G-7 (Allemagne, France, Royaume-Uni et Italie), notamment dans le contexte de la migration irrégulière.

Dotation en capital et mesures de financement

Les augmentations de capital de la BIRD et de la SFI ont été décidées lors de l'assemblée de printemps du GBM, qui s'est tenue en avril 2018. Le mandat du Conseil fédéral du 18 avril 2018 autorise la Suisse à soutenir ces augmentations. Si le Conseil des gouverneurs a approuvé le principe d'une augmentation du capital de la BIRD lors d'une votation organisée le 1^{er} octobre 2018, la question de la participation des différents pays membres reste ouverte. S'agissant de l'augmentation du capital de la SFI, le délai de votation court encore, la procédure étant plus longue du fait de la ratification nécessaire de la modification des statuts. De plus, les États-Unis doivent encore donner leur consentement formel, indispensable à l'augmentation du capital.

Les augmentations du capital du GBM constituent une étape cruciale afin de garantir le financement du groupe sur le long terme et sont une condition sine qua non pour que ce dernier puisse continuer de remplir efficacement et en toute crédibilité ses mandats de base. Elles font partie d'une vaste enveloppe financière assortie d'un catalogue de mesures détaillé en vue de réaliser la vision stratégique *Forward Look* entre 2018 et 2030. La direction rend régulièrement compte de la mise en œuvre de ces mesures aux pays membres. La dotation en capital actuelle de la BIRD ne permet pas de relever les défis mentionnés. Le ratio fonds propres/prêts de la BIRD a baissé à 22,9 % à la fin de l'exercice 2018 (c.-à-d. à la fin de juin 2018). La SFI connaît une situation similaire. Malgré une légère augmentation, la part du capital stratégique pouvant être déployée (*deployable strategic capital ratio*) reste faible, puisqu'elle s'élevait à 8,7 % à la fin de l'exercice 2018 (c.-à-d. à la fin de juin 2018).

Sans nouvelles mesures pour renforcer l'assise financière, les deux institutions devraient fortement réduire leurs activités de prêts, faute de quoi leur excellente notation de crédit risquerait d'être abaissée.

S'agissant du renforcement de l'assise financière, la Suisse s'est engagée avec succès pour trouver une solution globale durable. Ainsi, la BIRD augmentera le taux d'intérêt de ses crédits de longue durée et a défini de nouvelles règles en matière de durabilité financière. Elle économisera en outre sur les frais d'administration. Par ailleurs, les transferts de la BIRD et de la SFI vers l'AID seront précisés, voire supprimés, et les deux institutions constitueront davantage de réserves. Les mesures financières prévues et le plan de mise en œuvre sont présentés à l'annexe 4.

En mai 2018, les gouverneurs de la BAfD ont approuvé l'ouverture des négociations relatives à la septième augmentation de capital, avec le soutien de la Suisse. La notation AAA de la banque risquait alors d'être abaissée, notamment en raison d'un changement dans la méthode d'évaluation de l'agence de notation Fitch et de l'évolution de certains indicateurs liés aux fonds propres, qui avaient atteint leur valeur limite. L'augmentation du capital versé est nécessaire pour que la banque puisse octroyer un niveau adéquat de crédits en faveur du développement de l'Afrique. Durant les négociations, la Suisse a présidé son groupe de vote, qui comprend également l'Allemagne, le Portugal et le Luxembourg. Lors d'une assemblée extraordinaire qui a eu lieu le 31 octobre 2019 à Abidjan, les gouverneurs de la BAfD ont approuvé la résolution et le rapport concernant la septième augmentation du capital de la banque. La base de capital sera relevée de 125 % (soit de 115,8 milliards de dollars), pour passer de 93 milliards de dollars à 208 milliards, et un programme sera mis en œuvre en vue de renforcer la banque.

Durant le processus de négociation, qui aura duré un an, l'institution a été examinée par le Conseil d'administration et le Conseil des gouverneurs. Les actionnaires, dont la Suisse, ont demandé une vue d'ensemble stratégique des réformes. La banque devra maintenir l'accent sur la durabilité et la réalisation des objectifs de l'Agenda 2030, et renforcer la coopération avec le secteur privé. Elle devra en outre poursuivre sa décentralisation et intensifier le dialogue politique avec les gouvernements des pays membres régionaux.

Une évaluation indépendante des processus internes de la BAfD a été réalisée parallèlement aux négociations et a servi de base à la banque pour l'élaboration des réformes demandées par les actionnaires. Le résultat des négociations constitue un programme de réformes cohérent, qui a pour but d'optimiser le fonctionnement de la banque et d'augmenter graduellement les crédits octroyés. Ainsi, la capacité de financement annuelle de la BAfD sera progressivement relevée, et passera de 7,6 milliards de dollars en 2020 à 11 milliards en 2030. Le Conseil d'administration et le Conseil des gouverneurs suivront de près la mise en œuvre des réformes.

1.1.6 Augmentations de capital

La Suisse est invitée à participer de manière solidaire aux augmentations de capital prévues. Les États membres sont appelés à fournir un effort commun afin de soutenir le système multilatéral. La contribution de chaque État membre permet de réparer

tir les charges. La position d'un pays membre au sein de ces institutions reflète sa fiabilité pour assumer sa part des charges. Les participations au capital de la BIRD, de la SFI et de la BAfD constituent des investissements dans des institutions bénéficiant de la notation AAA.

Capital versé et capital garanti

Pour acquérir des actions, les pays membres ont, d'une part, versé des contributions à la BIRD et à la BAfD (*paid-in capital*) et, d'autre part, assuré la mise à disposition d'un capital garanti (*callable capital*). Les banques peuvent exiger le versement du capital garanti pour couvrir des obligations de paiement qu'elles ont contractées auprès de bailleurs de fonds, à condition que les pertes soient supérieures au capital versé et aux réserves. Une telle décision nécessite dans tous les cas l'accord de la majorité du Conseil des administrateurs. À ce jour, aucune banque multilatérale de développement n'a dû exiger le versement du capital garanti, et rien n'indique que cela arrivera un jour. Le capital garanti consolide au contraire les excellentes notations de crédit de la BIRD et de la BAfD. La notation AAA leur permet de lever des fonds sur les marchés internationaux de capitaux à des conditions avantageuses. Leur réputation serait fortement entachée en cas de sollicitation du capital garanti. Leur notation serait abaissée, ce qui compromettrait leur modèle de financement, basé sur l'emprunt de fonds de tiers à des conditions avantageuses. La gestion financière du GBM et de la BAfD a pour objectif d'éviter en toute circonstance la sollicitation du capital garanti.

Augmentation du capital de la BIRD

L'augmentation du capital de la BIRD, d'un montant total de 60,1 milliards de dollars, se compose de deux parties: une augmentation générale de 27,8 milliards de dollars et une augmentation sélective de 32,3 milliards de dollars. Les membres sont invités à verser 20 % de l'augmentation générale du capital et 6 % de l'augmentation sélective, le reste constituant le capital garanti. La part du capital versé s'élève traditionnellement à 6 % du montant total. Toutefois, à la demande des États-Unis, le Conseil des administrateurs a réévalué le besoin en capital garanti et a réduit le montant auparavant négocié, de 87,1 milliards à 22,2 milliards de dollars, sans pour autant modifier le montant du capital à verser. La part de ce dernier dans l'augmentation générale est donc passée à 20 %. Les membres sont ainsi invités à verser 7,5 milliards de dollars à la BIRD et à prévoir 52,6 milliards de dollars à titre de capital garanti.

Augmentation du capital de la SFI

L'augmentation du capital de la SFI, d'un montant total de 22,5 milliards de dollars, se compose de trois parties: une augmentation générale du capital de 4,6 milliards de dollars, une augmentation sélective du capital de 0,92 milliard de dollars et une conversion en capital libéré des bénéfices non distribués à hauteur de 17 milliards de dollars. Contrairement à la BIRD, la SFI ne dispose pas de capital garanti, si bien que les membres doivent libérer l'intégralité des augmentations générale et sélective du capital. Ils sont par conséquent invités à verser un total de 5,5 milliards de dollars à la SFI.

Sur le plan formel, l'acceptation de l'augmentation du capital de la SFI par le Conseil des gouverneurs est conditionnée à la modification d'une disposition des statuts de la SFI. Les projets de résolution concernant les augmentations du capital de la BIRD et de la SFI, la conversion en capital libéré des bénéfices non distribués de la SFI et la modification des statuts de la SFI ont été transmis par le Conseil des administrateurs au Conseil des gouverneurs le 7 juin 2018.

Adaptation de la répartition du capital et des voix

Les augmentations sélectives du capital offrent l'opportunité aux membres sous-représentés d'accroître leur participation au capital et leurs droits de vote, afin de mieux refléter l'évolution de leur poids relatif dans l'économie mondiale. Au sein de la BIRD, les parts des membres devraient se rapprocher au fil des ans de la valeur cible calculée au moyen d'une formule dynamique. Cette valeur cible, utilisée pour l'allocation des actions et des droits de vote dans le cadre de l'augmentation sélective du capital, est principalement fonction de la performance économique des membres, mais tient également compte des contributions de ces derniers à l'AID. Les pays les plus sous-représentés (en particulier la Chine) bénéficient en outre d'une allocation supplémentaire des actions non encore attribuées. La structure des parts de la SFI sera harmonisée avec celle de la BIRD. Par conséquent, seuls les pays qui sont actuellement sous-représentés à la BIRD participeront à l'augmentation sélective du capital. Premiers actionnaires, les États-Unis ne prendront pas part à l'augmentation du capital de la SFI, et les actions qui leur reviendraient seront réparties entre les autres actionnaires. La Russie, qui ne bénéficie plus de crédits de la Banque mondiale depuis l'annexion de la Crimée, a des réserves de principe et renoncera vraisemblablement à participer aux augmentations de capital.

Augmentation du capital de la BAfD

La BAfD procède à une augmentation générale du capital de 115,8 milliards de dollars. Les membres sont invités à verser 6 % (6,9 milliards de dollars), le reste (94 %) constituant le capital garanti (108,9 milliards de dollars). Grâce à cette opération, le capital de la banque passera de 92 milliards à 208 milliards de dollars, soit une augmentation de 125 %.

Les droits de vote de chaque État membre sont fonction de la part que celui-ci détient dans le capital et de la part de capital attribuée à l'ensemble des pays membres non régionaux. Les droits de vote ne sont modifiés qu'en cas d'augmentation sélective du capital, ce qui est peu fréquent.

1.1.7 Modification des statuts de la SFI

La décision d'approuver des augmentations du capital ou des modifications des statuts relève de la compétence des gouverneurs de la Banque mondiale (art. II, section 2, let. c, et VII, let. a et b, des statuts de la SFI¹⁵, et V, section 2, des statuts de la BIRD¹⁶). Après des négociations globales incluant tous les pays membres, le

¹⁵ RS 0.979.4

¹⁶ RS 0.979.2

Conseil des administrateurs de la Banque mondiale recommande l'acceptation des modifications. Les gouverneurs sont ensuite invités à approuver formellement ces modifications, dans le respect de leurs processus nationaux respectifs. Si le Conseil des gouverneurs a approuvé le principe d'une augmentation du capital de la BIRD lors d'une votation organisée le 1^{er} octobre 2018, la question de la participation des différents pays membres reste ouverte. S'agissant de l'augmentation du capital de la SFI, le délai de votation court jusqu'au 18 mars 2020, car la procédure nécessite plus de temps en raison des rapports de majorité et des critères de majorité plus stricts. La modification du critère de majorité qualifiée nécessaire à l'approbation d'augmentations de capital futures, qui passerait de 80 % actuellement à 85 % (art. II des statuts de la SFI), requiert le vote de trois cinquièmes des gouverneurs, disposant de 85 % de la totalité des voix (art. VII des statuts de la SFI). Elle concerne l'art. II, section 2, let. c, ch. ii, des statuts. Le relèvement a été proposé par les États-Unis, qui ne participent pas à l'augmentation du capital de la SFI et perdront donc de leur poids au sein de l'institution. Cette modification leur permettrait de préserver leur minorité de blocage pour les décisions futures. Les États-Unis doivent encore donner leur consentement formel à l'augmentation du capital.

L'acceptation de l'augmentation du capital de la SFI est liée à la modification d'une disposition des statuts de la SFI. Il n'est donc pas totalement exclu que, malgré le feu vert du Comité du développement en avril 2018 et les résolutions convenues par le Conseil des administrateurs en juin 2018, le GBM ne puisse finalement pas approuver l'augmentation du capital de la SFI. Dans ce cas, la SFI serait dans l'impossibilité d'émettre de nouvelles actions, et la répartition du capital et des voix resterait inchangée. La participation de la Suisse aux augmentations du capital du GBM se limiterait alors à celle de la BIRD.

1.2 Conséquences d'une non-participation

La participation de la Suisse aux augmentations de capital du GBM et de la BAfD est un signal clair en faveur du multilatéralisme et de son importance pour le développement durable et la résolution des enjeux mondiaux. Une non-participation serait perçue comme un désintérêt pour ces deux institutions et leurs mandats respectifs. Si la Suisse décidait de ne pas participer aux augmentations de capital, sa participation au capital de la BIRD (1,52 % actuellement), de la SFI (1,72 % actuellement) et de la BAfD (1,435 % actuellement) diminuerait considérablement. Il en irait de même pour ses droits de vote, ce qui pourrait remettre en cause sa position à la tête de son groupe de vote dans ces institutions et lui faire perdre à moyen terme l'influence relativement importante dont elle jouit au sein des institutions de Bretton Woods. Notre pays s'écarterait ainsi de sa politique de participation active au GBM et ne pourrait pas atteindre ses objectifs en matière de coopération internationale. Il dévierait d'une stratégie éprouvée qu'il poursuit depuis de nombreuses années dans le cadre de la coopération internationale. Un tel changement d'orientation serait difficile à comprendre tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de nos frontières. La Suisse peut avoir davantage d'impact si, en plus de ses projets et programmes bilatéraux, elle soutient des organisations multilatérales comme le GBM et la BAfD.

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

1.3.1 **Relation avec le programme de la législature**

Le 29 janvier 2020, le Conseil fédéral a adopté le Message sur le programme de la législature 2019–2023, dans lequel le projet est mentionné.¹⁷ Il figure également dans les objectifs du Conseil fédéral 2020 (volume 1, objectif 4, p. 18), du DFAE (volume 2, objectif 2, p. 6) et du DEFR (volume 2, objectif 6, p. 26).¹⁸

1.3.2 **Relation avec le plan financier**

Plan de paiement

Dans le message du 21 août 2019 concernant le budget 2020 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances pour la période 2021–2023¹⁹, l'augmentation du capital du GBM est inscrite en tant que charge supplémentaire possible.

Les délais de souscription et de paiement sont les suivants: la BIRD prévoit un délai de cinq ans à compter de l'approbation formelle de l'augmentation du capital pour la souscription des actions et le versement du montant dû. Ce délai court depuis le 1^{er} octobre 2018, date à laquelle le Conseil des gouverneurs a accepté l'augmentation. La Suisse est tenue de verser d'ici à 2024 sa part de 81,91 millions de dollars (81,91 millions de francs, hypothèse de taux de change: 1 dollar = 1 franc) pour l'augmentation générale du capital et de 20,5 millions de dollars (20,5 millions de francs) pour l'augmentation sélective du capital (soit 102,41 millions de francs au total).

Pour la SFI, les délais ne courent pas encore: le délai de souscription pour l'augmentation générale du capital s'étend sur trois ans, et le délai de paiement pour verser l'intégralité des 95,31 millions de dollars (95,31 millions de francs, hypothèse de taux de change: 1 dollar = 1 franc), sur cinq ans à compter de l'acceptation formelle de l'augmentation du capital par le Conseil des gouverneurs.

En ce qui concerne la BAfD, les actionnaires doivent communiquer leurs intentions de souscription jusqu'au début de 2020 (notification) et effectuer le premier versement d'ici au 30 mars 2021. L'instrument d'engagement (*Instrument of Commitment*) de la Suisse sera déposé au plus tard au moment du premier versement.

Les engagements au titre des deux crédits d'engagement peuvent être contractés jusqu'en 2023. Les ressources nécessaires pour les années 2021–2024 seront inscrites au budget 2021 et dans le plan intégré des tâches et des finances 2022–2024 sous les crédits A235.0109 «Participations à la Banque mondiale» et A235.0110 «Participations, banques régionales de développement», moyennant un relèvement

¹⁷ Décision du Conseil fédéral du 29 janvier 2020

¹⁸ www.bk.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Les Objectifs

¹⁹ Rapport sur le budget 2020 avec PITF 2021–2023, p. 54

du plafond des dépenses. 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 au change, une assurance contre les fluctuations de cours sera conclue dès 2021 auprès de la trésorerie de l'Administration fédérale des finances dès 2021 pour les montants à verser.

Tableau 1

Versements prévus de la Suisse au GBM entre 2021 et 2024
(en millions de francs, arrondis, hypothèse de taux de change:
1 dollar = 1 franc)

	2021	2022	2023	2024	Total
BIRD, augmentation générale du capital	27,31	27,30	27,30	–	81,91
BIRD, augmentation sélective du capital	6,84	6,84	6,83	–	20,51
SFI, augmentation générale du capital	15,30	15,30	15,30	49,41	95,31
Réserve pour fluctuations de change	4,95	4,94	4,94	4,94	19,77
Relèvement total du plafond	54,40	54,38	54,37	54,35	217,50

Tableau 2

Versements prévus de la Suisse à la BAfD entre 2021 et 2028
(en millions de francs, arrondis, hypothèse de taux de change:
1 dollar = 1 franc)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total
BAfD, augmentation du capital	12,47	12,47	12,47	12,47	12,46	12,46	12,46	12,46	99,72
Réserve pour fluctuations de change	1,26	1,25	1,25	1,25	1,24	1,24	1,24	1,24	9,97
Relèvement total du plafond	13,73	13,72	13,72	13,72	13,70	13,70	13,70	13,70	109,69

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 17 février 2016 sur la coopération internationale de la Suisse 2017–2020²⁰, stratégie CI 2021–2024²¹, stratégie de politique économique

²⁰ FF 2016 2179

²¹ Décision du Conseil fédéral du 19 février 2020.

extérieure 2004²², stratégie de politique étrangère 2020–2023²³, stratégie pour le développement durable 2016–2019²⁴.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Conformément à l’art. 3 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)²⁵, les projets ne font pas l’objet d’une procédure de consultation, Les motifs sont exposés au ch. 6.1.

3 Contenu des arrêtés de crédit

3.1 Proposition du Conseil fédéral, avec exposé des motifs

3.1.1 Proposition du Conseil fédéral

Participation aux augmentations du capital du GBM et de la BAfD

Le Conseil fédéral propose l’approbation de quatre crédits d’engagement, d’un montant total de 2759,29 millions de francs, pour financer la participation de la Suisse aux augmentations du capital du GBM et de la BAfD. La participation au GBM se fait au moyen d’une souscription de 6229 actions de la BIRD, d’une valeur nominale de 120 635 dollars par action, et de 95 306 actions de la SFI, d’une valeur nominale de 1000 dollars par action. S’agissant de la BAfD, la participation consiste à souscrire 120 108 actions, d’une valeur nominale de 10 000 unités de compte (UC)²⁶.

Le premier crédit d’engagement, de 217,5 millions de francs, est approuvé pour la part du capital libérable en faveur du GBM. Il englobe le capital libérable de 197,7 millions de dollars pour la BIRD et la SFI (hypothèse de taux de change: 1 dollar = 1 franc) et une réserve de 19,8 millions de francs pour les fluctuations de change. Cette réserve de 10 % est nécessaire, car la Suisse s’engage en dollars vis-à-vis de la BIRD et de la SFI, alors que les crédits sont approuvés en francs.

Le deuxième crédit d’engagement, de 713,9 millions de francs, est approuvé pour le capital garanti de la BIRD. Il englobe le capital garanti de 649 millions de dollars (hypothèse de taux de change: 1 dollar = 1 franc) et une réserve de 10 %, soit 64,9 millions de francs, pour les fluctuations de change. Les réserves pour les fluctuations de change sont destinées à compenser les pertes de change en cas de dépré-

²² Stratégie de politique économique extérieure du Conseil fédéral, rapport du 12 janvier 2005 sur la politique économique extérieure 2004, FF **2005** 993.

²³ www.dfae.admin.ch > DFAE > Stratégie et mise en œuvre de la politique étrangère > Stratégie de politique étrangère

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

²⁵ RS **172.061**

²⁶ Les UC sont les droits de tirage spéciaux (DTS) de la BAfD, dont la valeur est déterminée par un panier de devises. 1 UC = 1,38387 dollars (état au 31.10.2019).

ciation du franc suisse. La banque ne peut exiger le versement du capital garanti que dans des cas exceptionnels. La BIRD n'a encore jamais connu de crise ayant justifié la libération du capital garanti. Les banques multilatérales de développement sont par essence extrêmement bien prémunies contre les crises.

Le troisième crédit d'engagement, de 109,69 millions de francs, est approuvé pour la part du capital libérable en faveur de la BAfD. Il englobe le capital libérable de 99,72 millions de dollars (hypothèse de taux de change: 1 dollar = 1 franc) et une réserve de 9,97 millions de francs pour les fluctuations de change. Cette réserve de 10 % est nécessaire car la Suisse s'engage en dollars vis-à-vis de la BAfD, alors que les crédits sont approuvés en francs.

Le quatrième crédit d'engagement, de 1718,2 millions de francs, est approuvé pour le capital garanti de la BAfD. Il englobe le capital garanti de 1562 millions de dollars (hypothèse de taux de change: 1 dollar = 1 franc) et une réserve de 10 %, soit 156,2 millions de francs, pour les fluctuations de change. Les réserves pour les fluctuations de change sont destinées à compenser les pertes de change en cas de dépréciation du franc suisse. La banque ne peut exiger le versement du capital garanti que dans des cas exceptionnels. La BAfD n'a encore jamais connu de crise ayant justifié la libération du capital garanti. Les banques multilatérales de développement sont par essence extrêmement bien prémunies contre les crises.

Modification des statuts de la SFI

Le Conseil fédéral propose en outre d'approuver la modification de l'art. II, section 2, let. c, ch. ii, des statuts de la SFI visant à relever de 80 à 85 % la part des voix nécessaires pour adopter des augmentations du capital de la SFI.

3.1.2 Exposé des motifs

Contribution au développement durable

Du fait de son succès économique, de sa prospérité et de ses valeurs, mais aussi de son influence à l'échelle internationale, la Suisse se doit de contribuer à éradiquer la pauvreté dans le monde et à réduire les inégalités. L'Agenda 2030 de l'ONU et les 17 ODD qu'il énonce intègrent de manière globale et équilibrée les dimensions économique, sociale et écologique du développement durable. C'est la première fois que l'élimination de la pauvreté et le développement durable constituent des objectifs dans un agenda commun. La participation au GBM et à la BAfD permet à la Suisse de fournir une contribution importante à la réalisation des objectifs de développement de l'ONU dans les pays émergents et les pays en développement.

Partage des charges et visibilité internationale

Vu l'importance mondiale du GBM, le rôle majeur de la BAfD en Afrique et son engagement en faveur du développement durable, la Suisse a tout intérêt à continuer d'y être représentée de manière appropriée. Elle doit pour ce faire assumer sa part des charges. En participant au capital du GBM, la Suisse, qui jouit d'une excellente notation, contribue en outre à garantir les emprunts que le GBM contracte sur les marchés internationaux de capitaux. Comme elle n'est membre ni du G7, ni du G20,

ni de l'Union européenne, sa participation à d'autres organisations multilatérales lui permet de faire entendre sa voix. Son image de pays fiable et à la pointe de l'innovation, qui s'engage en faveur du développement durable et qui est prêt à assumer les inconvénients et les risques de la mondialisation, s'en trouve renforcée à l'étranger.

La légère redistribution des parts de capital et de voix par le biais de l'augmentation sélective du capital vient encore renforcer la légitimité du GBM. Les augmentations de capital reflètent l'évolution du poids relatif de certains pays dans l'économie mondiale, survenue au cours de la dernière décennie dans un contexte de mondialisation des marchés. Elles s'imposent donc comme une conséquence logique de la mondialisation, dont la Suisse a profité dans une large mesure en tant qu'économie ouverte et fortement axée sur l'exportation.

Sièges dans les organes directeurs du GBM et de la BAfD

Le Conseil des administrateurs d'une banque de développement joue un rôle important (cf. ch. 1.1.3). Depuis son adhésion au GBM en 1992, la Suisse représente, au sein du Conseil des administrateurs, un groupe de vote auquel appartient également la Pologne (suppléante de la Suisse), l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, la Serbie, le Tadjikistan et le Turkménistan. L'obtention d'un siège au Conseil des administrateurs, qui compte 25 membres, est principalement fonction des parts de capital et permet d'influer sur la définition des objectifs et des stratégies de la BIRD, de la SFI, de l'AID et de l'AMGI. Il est important que la Suisse participe aux augmentations de capital afin qu'elle puisse préserver ses parts de capital et sa position au sein de son groupe de vote. En cas de non-participation, la Suisse enverrait un signal négatif à l'échelle internationale, son siège au Conseil des administrateurs serait menacé (y c. au sein du FMI) et elle perdrait de sa visibilité et de son influence en matière de politique extérieure. Les mêmes arguments sont également valables pour la BAfD, où la Suisse préside, en alternance avec l'Allemagne, son groupe de vote comprenant également le Portugal et le Luxembourg.

Conséquences sur la répartition du capital et des droits de vote

Au sein de la BIRD, les droits de vote sont calculés en fonction des parts de capital et des voix de base attribuées à chaque membre. Étant donné que, par rapport à la valeur cible calculée, la Suisse est légèrement surreprésentée au sein de la BIRD, elle ne peut acquérir qu'un nombre limité d'actions dans le cadre de l'augmentation sélective du capital. Sa participation au capital et ses droits de vote reculeront donc légèrement. Si, comme le propose le Conseil fédéral, la Suisse souscrivait des actions supplémentaires, sa part de capital devrait passer de 1,52 % actuellement à 1,47 %, et ses droits de vote de 1,47 % à 1,42 %. En cas de non-participation, sa part de capital pourrait diminuer jusqu'à 1,2 %, et ses droits de vote à environ 1,15 %.

La situation est quelque peu différente en ce qui concerne la SFI, car la Suisse y est davantage surreprésentée et ne peut donc pas participer à l'augmentation sélective du capital. Les États-Unis (premiers actionnaires) ne participent pas à l'augmentation du capital de la SFI. Ils ont décidé de réduire leurs engagements multilatéraux et de se montrer plus sélectifs, sans pour autant renoncer à leurs privilèges. Si la

Suisse achèterait les actions qui lui sont attribuées, sa part de capital resterait inchangée au sein de la SFI et s'élèverait à 1,72 %. Ses droits de vote augmenteraient légèrement et atteindraient 1,66 % (contre 1,65 % actuellement). En cas de non-participation, sa part de capital et ses droits de vote devraient reculer à environ 1,4 %.

Étant donné que la BAfD ne procède pas à une augmentation sélective du capital, les droits de vote et la part de capital de la Suisse resteront en principe inchangés. Toutefois, en cas de non-participation à l'augmentation générale du capital de la BAfD, la Suisse verrait sa part de capital chuter nettement en dessous de 1 % (contre 1,4 % actuellement).

Pour préserver son influence, la Suisse doit impérativement conserver ses droits de vote.

3.2 Description des projets et commentaire des dispositions

3.2.1 Participation à l'augmentation du capital de la BIRD

La Suisse est invitée à participer à l'augmentation du capital de la BIRD à hauteur de 751,4 millions de dollars au total. Pour l'augmentation générale du capital, elle devrait verser 81,9 millions de dollars et mettre à disposition 327,6 millions de dollars à titre de capital garanti. Pour l'augmentation sélective du capital, elle devrait verser 20,5 millions de dollars et mettre à disposition 321,4 millions de dollars à titre de capital garanti. Si l'Assemblée fédérale approuve le projet, la Suisse versera d'ici à 2023 un montant total de 102,4 millions de dollars et contractera des engagements de 649 millions de dollars sous forme de capital garanti.

3.2.2 Participation à l'augmentation du capital de la SFI

La Suisse est également invitée à participer à l'augmentation générale du capital de la SFI à hauteur de 95,3 millions de dollars. Le capital à libérer correspond à la valeur nominale des actions, la SFI ne disposant pas de capital garanti. La Suisse ne devrait pas participer à l'augmentation sélective du capital, étant donné qu'elle fait partie des 59 pays qui sont surreprésentés au sein de la SFI et qui sont donc exclus de cette procédure. Si l'Assemblée fédérale approuve le projet, la Suisse versera d'ici à 2024 un montant total de 95,3 millions de dollars.

En plus des nouvelles contributions des membres, le capital sera renforcé au moyen d'une conversion en capital libéré des bénéfices non distribués, dont 291,9 millions de dollars seront attribués à la Suisse.

3.2.3 Participation à l'augmentation du capital de la BAfD

La participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la BAfD s'élèverait à 1661 millions de dollars au total. Pour l'augmentation générale du capital, elle devrait verser 99,7 millions de dollars et mettre à disposition 1562 millions de dollars à titre de capital garanti. Si l'Assemblée fédérale approuve le projet, la Suisse versera d'ici à 2028 le montant de 99,7 millions de dollars et contractera des engagements de 1562 millions de dollars sous forme de capital garanti.

3.3 Hypothèses de renchérissement

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

4 Deuxième projet: modification des statuts de la SFI

L'augmentation du capital de la SFI est conditionnée à l'acceptation, par le Conseil des gouverneurs, de la modification d'une disposition des statuts de la société visant à relever de 80 à 85 % des voix la majorité qualifiée requise lors des votations portant sur des augmentations du capital. Le feu vert de la Suisse à la modification d'une disposition fondamentale des statuts nécessite l'aval de l'Assemblée fédérale. C'est la raison pour laquelle, en plus des crédits d'engagement, cette dernière se voit soumettre l'approbation de la modification des statuts de la SFI. Il n'est pas nécessaire de lier formellement les deux décisions au niveau national, étant donné que la Suisse a le droit de se déterminer de manière indépendante sur les différentes résolutions de la SFI. Cette obligation n'existe qu'à *l'échelle internationale* pour des questions de validité du résultat global.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

5.1.1 Conséquences financières

Les participations au capital de la BIRD, de la SFI et de la BAfD seront inscrites au bilan de la Confédération en tant qu'achat d'actions et, en cas de retrait de la Suisse de la BIRD (art. VI des statuts de la BIRD), de la SFI (art. V des statuts de la SFI) ou de la BAfD (art. 49 des statuts de la BAfD²⁷), restituées à la Confédération à leur valeur comptable. Les participations en actions aux banques multilatérales de développement différent ainsi fondamentalement des contributions de base à des organisations multilatérales prioritaires, qui ne sont pas remboursables et sont financées au moyen des crédits-cadres relatifs à la coopération technique et à l'aide financière en

²⁷ Accord du 7 mai 1982 portant création de la Banque africaine de développement; RS **0.972.31**

faveur des pays en développement (cf. ch. 1.1.4). Les paiements aux fins de l'achat des actions peuvent également être pris en considération dans l'Aide publique au développement.

5.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

En vertu de l'art. 8 de l'ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales²⁸, l'aide financière multilatérale est une tâche commune du SECO et de la DDC. La participation au capital des banques multilatérales de développement relève conjointement de la DDC et du SECO, celui-ci assurant la coordination. D'autres services fédéraux sont consultés pour des dossiers techniques spécifiques. Les mesures prévues n'entraînent pas d'augmentation de l'effectif du personnel. Les arrêtés fédéraux seront exécutés à Berne par le personnel existant du SECO et de la DDC, ainsi qu'à Washington et à Abidjan par les bureaux des administrateurs suisses auprès du GBM et de la BAfD.

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

L'exécution 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.

5.3 Conséquences économiques

La réalisation progressive des objectifs du GBM et de la BAfD tend à favoriser un climat d'investissement propice et à faciliter le commerce international dans les pays à revenu moyen et les pays à faible revenu. La contribution que le GBM et la BAfD fournissent, en coordination avec le FMI, à la surveillance des risques d'endettement et à la stabilité du secteur financier est d'importance systémique. La croissance économique et l'ouverture des économies facilitent les activités d'investissement et créent des débouchés pour les entreprises actives à l'international, y compris les entreprises suisses. Ces dernières peuvent en outre participer aux appels d'offres de la BIRD, de la SFI et de la BAfD portant sur des projets de développement. Par ailleurs, la BIRD et la SFI émettent des emprunts sur les marchés internationaux de capitaux. Le secteur privé de notre pays peut également profiter des instruments du secteur privé de la SFI. La place financière suisse et les entreprises suisses actives à l'international ne sont toutefois pas les seules gagnantes: la taille et la présence mondiale du GBM accroissent considérablement l'impact et l'efficacité de la coopération internationale.

²⁸ RS 974.01

5.4 Conséquences sociales

La poursuite de la participation au GBM et à la BAfD ainsi que la préservation de l'influence de la Suisse en leur sein auront un impact globalement positif sur la société, étant donné que notre pays contribue ainsi à la réalisation de la dimension sociale de l'Agenda 2030 dans les pays en développement et les pays émergents, ce qui est également conforme à la Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable. Une croissance économique durable qui profite à toutes les couches de la société augmente la sécurité sociale pour les générations actuelles et futures, réduit la pauvreté matérielle et les inégalités sociales, et facilite l'accès aux biens de consommation courante, aux soins, à la formation, au travail, aux moyens de communication et à la culture.

5.5 Conséquences environnementales

Le GBM et la BAfD intègrent tous deux des objectifs environnementaux de l'Agenda 2030 dans leurs programmes. Ses projets contribuent tous à la réalisation des 17 ODD, et bon nombre d'entre eux ciblent spécifiquement l'environnement.

Eu égard aux objectifs de développement de l'Agenda 2030 et aux engagements découlant de l'Accord de Paris sur le climat, la question du financement d'actions en faveur du climat a encore gagné en importance aux yeux du monde politique, des milieux économiques et de la société civile. Les banques multilatérales de développement jouent un rôle primordial dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat en réduisant les risques liés aux investissements privés dans les énergies renouvelables et en aidant les pays à atteindre leurs objectifs climatiques. Elles renforcent leurs activités dans les domaines des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, de la résilience (villes, systèmes de transport et utilisation du sol), de la biodiversité, de la sécurité de l'eau et de la sécurité alimentaire, et des technologies vertes. Par le biais des augmentations de capital, le GBM consolide sa position de principale institution internationale publique pour le financement d'actions en faveur du climat dans les pays en développement et les pays émergents. La BAfD entend elle aussi utiliser la présente augmentation de capital afin de mettre un accent spécifique sur le financement de mesures en faveur du climat. Elle s'est fixé pour objectif d'allouer 40 % de ses ressources au financement de telles mesures d'ici à 2020, et de maintenir ce niveau entre 2020 et 2025. En coopération avec une large alliance de pays membres, la Suisse s'engage, au sein des banques multilatérales de développement, pour des normes environnementales élevées et des objectifs climatiques ambitieux.

Les pays développés se sont engagés à consacrer 100 milliards de dollars par an à la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement à partir de 2020. En prenant en considération la performance économique et le principe du pollueur-payeur, le Conseil fédéral a estimé la juste contribution de la Suisse à un montant situé entre 450 et 600 millions de dollars. La participation de notre pays au GBM et à la BAfD et la coopération avec ces derniers sont indispensables pour atteindre ce montant. Le montant de la contribution de la Suisse au financement

climatique au sein du GBM et de la BAfD s'élevait à environ 62 millions de dollars en 2018.

5.6 Conséquences sur la politique extérieure

La coopération au sein du GBM et de la BAfD augmente la visibilité de la Suisse à l'étranger. En tant que membre actif du GBM et de la BAfD, 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. Cela implique entre autres le soutien continu de la Genève internationale. Genève a une longue tradition en tant que ville hôte d'organisations internationales, centre de compétence en matière de coopération et centre de la diplomatie multilatérale. La participation au GBM, en particulier, renforce l'importance de la Genève internationale et, partant, de la politique extérieure de la Suisse.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

6.1.1 Participation aux augmentations du capital du GBM et de la BAfD

La coopération internationale de la Suisse se fonde sur l'art. 54 de la Constitution (Cst.)²⁹. En vertu de l'art. 167 Cst., l'Assemblée fédérale est habilitée à voter les présents arrêtés financiers portant sur les augmentations du capital du GBM. Le projet y relatif se fonde sur la loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods et la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Le projet relatif à la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la BAfD se fonde uniquement sur la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

L'adhésion de la Suisse aux IBW et à la BAfD impliquait la conclusion d'un traité international au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, Cst. et était donc sujette au référendum. En revanche, la participation de la Suisse aux augmentations du capital de la BIRD, de la SFI et de la BAfD ne remplit aucune des conditions énumérées à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.: les statuts de la BIRD (art. II), les statuts de la SFI (art. II) et le chap. II des statuts de la BAfD prévoient déjà des augmentations du capital ainsi que les modifications des obligations et des devoirs des États membres qui en découlent. Ces augmentations ont donc été légitimées démocratiquement au moment de l'adhésion de la Suisse à ces institutions. Une participation aux augmentations du capital ne représente pas une modification des statuts si importante que

²⁹ RS 101

son acceptation équivaldrait à une nouvelle adhésion. De plus, il s'agit d'arrêtés de crédit pour lesquels le droit fédéral ne prévoit pas de référendum financier. Les présents arrêtés ne sont par conséquent pas sujets au référendum.

Selon l'art. 3, al. 1, let. c, LCo, une consultation est organisée pour les traités internationaux qui sont soumis au référendum ou sont sujets au référendum, ou encore qui touchent des intérêts essentiels des cantons. Il ressort des ch. 3.2 et 6.1.1 que les présents arrêtés financiers ne tombent pas dans le champ d'application de l'art. 3, al. 1, let. c, LCo: une procédure de consultation n'aurait vraisemblablement apporté aucune nouvelle information qui n'aurait pas déjà été prise en considération au moment de l'adhésion de la Suisse aux IBW. Le projet entre dans le cadre de la participation régulière de la Confédération au GBM et à la BAfD (art. 3a, al. 1, let. b, LCo). La Suisse a déjà participé à plusieurs augmentations du capital de banques multilatérales de développement, sans que les arrêtés correspondants n'aient jamais fait l'objet d'une procédure de consultation. C'était notamment le cas pour le dernier message sur la participation de la Suisse aux augmentations du capital de plusieurs banques multilatérales de développement, qui date du 8 septembre 2010³⁰.

En vertu de l'art. 3, al. 1, let. d, LCo, une consultation doit être organisée concernant les projets ayant une grande portée financière. La portée financière du présent projet est toutefois limitée. Même si les ressources avec incidence financière allouées s'élèvent à quelque 300 millions de francs, ce montant reste inscrit au bilan de la Confédération en tant qu'actif. L'ensemble du projet porte certes sur un montant considérable (2759,29 millions de francs au total), mais seuls 297,4 millions de dollars devront effectivement être versés (entre 2021 et 2028), le solde constituant le capital garanti et les réserves pour les fluctuations de change. Ces dernières ne devront être utilisées que si le franc suisse se déprécie. Dans le cas d'un franc fort, les charges financières de la Suisse diminueront en conséquence. La probabilité que la BIRD ou la BAfD exige le capital garanti est quasi nulle. Depuis la création du GBM il y a 75 ans, ni le groupe ni d'autres banques multilatérales de développement n'ont demandé la libération du capital garanti. D'un point de vue politique, une telle situation constituerait un défi de taille pour les 189 États membres du GBM et les 81 États membres de la BAfD. Une libération du capital garanti n'a même jamais été évoquée, et rien n'indique que le capital garanti que la Suisse s'engage à mettre à disposition sera un jour demandé. Par conséquent, aucune procédure de consultation n'a été organisée au sens de l'art. 3, al. 1, let. d, LCo. Les présents arrêtés financiers n'entrent pas dans le champ d'application de l'art. 3, al. 1, LCo.

6.1.2 Modification des statuts de la SFI

En vertu de l'art. 54, al. 1, Cst., la Confédération a compétence générale dans le domaine des affaires étrangères. L'art. 166, al. 2, Cst. dispose que l'Assemblée fédérale a compétence pour approuver les traités internationaux à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu

³⁰ FF 2010 6085

6.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les arrêtés fédéraux sur la participation de la Suisse aux augmentations du capital de la BIRD, de la SFI et de la BAfD doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil, car ils entraînent une nouvelle dépense de plus de 20 millions de francs.

6.5 Conformité à la loi sur les subventions

Les participations à la BIRD, à la SFI et à la BAfD constituent des subventions au sens de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions³⁵. Le présent projet est conforme à cette loi³⁶.

6.5.1 Importance de la subvention pour les objectifs de la Confédération: motivation, forme et montant de la subvention

La participation de la Suisse aux augmentations du capital du GBM fait partie de la contribution de notre pays aux institutions de Bretton Woods, qui sera maintenue au moyen de la souscription d'actions supplémentaires. Les objectifs du GBM et de la BAfD, à savoir l'élimination de la pauvreté dans le monde et la promotion d'une prospérité partagée, font écho à ceux énoncés à l'art. 54 Cst. En tant qu'agences internationales centrales du développement, le GBM et la BAfD jouent un rôle décisif dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Le GBM est une organisation multilatérale prioritaire de la Suisse en matière de coopération internationale. En participant aux augmentations du capital du GBM et de la BAfD, la Suisse confirme son intérêt à l'égard de ces institutions et préserve par ailleurs l'influence dont elle jouit en dirigeant un groupe de vote et en disposant d'un siège au Conseil des administrateurs. Le SECO est responsable de la préparation des positions dans les banques de développement multilatérales, conjointement avec la DDC (cf. ch. 1.1.3).

6.5.2 Gestion matérielle et financière de la subvention

Concrètement, la Suisse exerce son influence par le biais des administrateurs, gouverneurs et vice-gouverneurs suisses.

³⁵ RS 616.1

³⁶ FF 2008 5651

6.5.3 Procédure d'octroi des contributions

Le versement des tranches de la contribution aux augmentations du capital débutera en 2021 et se fera sur quatre ans pour la BIRD, trois ans pour la SFI et huit ans pour la BAfD. En Suisse, le capital garanti est comptabilisé dans des comptes hors bilan de la Confédération, afin de pouvoir être libéré à la demande de la banque en cas de situation exceptionnelle.

6.5.4 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 du GBM ou de la BAfD, les participations seraient restituées à la Suisse à leur valeur comptable.

Bibliographie

Independent Evaluation Group (2019): IEG Data and Ratings. Disponible à l'adresse: ieg.worldbank.org/data (état au 5 mars 2019)

Kapur, Devesh / Lewis, John P. / Webb, Richard (1997): *The World Bank: Its First Half Century*, vol. 1, Washington: Brookings Institution Press

MOPAN (2017): The World Bank – Institutional Assessment Report. MOPAN 2015–16 Assessments. Disponible à l'adresse: www.mopanonline.org/assessments/worldbank2015-16/ (état au 5 octobre 2018)

Secrétariat d'État à l'économie (2017): Dossier – Il y a 25 ans, la Suisse adhère à la Banque mondiale. In: *La Vie économique* – Plateforme de politique économique, 2017/8–9, pp. 51 à 66

UN Environment Programme: Responding to Climate Change. Disponible à l'adresse: <https://www.unenvironment.org/regions/africa/regional-initiatives/responding-climate-change> (état au: 20 décembre 2019)

Banque mondiale (2016): Forward Look: A Vision for the World Bank Group in 2030: Main Messages. Disponible à l'adresse: <http://pubdocs.worldbank.org/en/420891485984810099/DC2016-0009.pdf> (état au: 20 décembre 2019)

Banque mondiale (2017): Forward Look: A Vision for the World Bank Group in 2030: Progress and Challenges. Disponible à l'adresse: siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23745169/DC2017-0002.pdf (état au 12 décembre 2018)

Banque mondiale (2018): Sustainable Financing for Sustainable Development: World Bank Group Capital Package Proposal. Disponible à l'adresse: siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23776700/DC2018-0002_PSustainableFinancing421.pdf

Chiffres clés concernant les augmentations du capital de la BIRD et de la SFI, 2018

	BIRD	SFI
Année de création		1956
Pays membres	189	184
Capital, état 2018		
Capital versé	16,5 milliards de dollars	2,6 milliards de dollars
Capital garanti	258,3 milliards de dollars	–
Augmentation générale du capital		
Montant total	27,8 milliards de dollars	4,6 milliards de dollars
Capital à verser	5,6 milliards de dollars	4,6 milliards de dollars
Capital garanti	22,2 milliards de dollars	–
Part du capital à verser	20 %	100 %
Augmentation sélective du capital		
Montant total	32,3 milliards de dollars	0,9 milliard de dollars
Capital à verser	1,9 milliard de dollars	0,9 milliard de dollars
Capital garanti	30,4 milliards de dollars	–
Part du capital à verser	6 %	100 %
Conversion en capital libéré des bénéfices non distribués		
Montant total	–	17 milliards de dollars
Part du capital à verser	–	100 %
Capital après les augmentations (prévisions)		
Capital versé	24,0 milliards de dollars	25,1 milliards de dollars
Capital garanti	310,9 milliards de dollars	–
Majorité requise pour les augmentations du capital		
État 2018	75 %	80 %
Modification prévue	aucune	85 %

Chiffres clés concernant la participation de la Suisse aux augmentations du capital de la BIRD et de la SFI, 2018

	BIRD	SFI
Suisse: part de capital, état 2018		
Capital versé	255,5 millions de dollars	44,1 millions de dollars
Capital garanti	3,9 milliards de dollars	–
Suisse: participation prévue aux augmentations du capital		
Capital à verser	102,4 millions de dollars	95,3 millions de dollars
Capital garanti	649,0 millions de dollars	–
Conversion en capital libéré des bénéfices non distribués	–	291,9 millions de dollars
Suisse: part de capital		
État 2018	1,52 %	1,72 %
Après les augmentations du capital (prévisions)	1,47 %	1,72 %
Suisse: droits de vote		
État 2018	1,47 %	1,65 %
Après les augmentations du capital (prévisions)	1,42 %	1,66 %
Suisse: part de capital après les augmentations (prévisions)		
Capital versé	357,9 millions de dollars	431,3 millions de dollars
Capital garanti	4,5 milliards de dollars	–

Chiffres clés concernant l'augmentation du capital de la BAfD, 2019

Année de création	1964
Pays membres	81
Capital, état 2019	
Capital versé	6,8 milliards de dollars
Capital garanti	83,6 milliards de dollars
Base de capital	92,6 milliards de dollars
7^e augmentation générale du capital	
Montant total	115,8 milliards de dollars
Capital à verser	6,9 milliards de dollars
Capital garanti	108,9 milliards de dollars
Part du capital à verser	6 %
Capital après l'augmentation (prévisions)	
Capital versé	13,7 milliards de dollars
Capital garanti	192,5 milliards de dollars
Nouvelle base de capital	208 milliards de dollars
Majorité requise pour les augmentations du capital	
État 2018	75 %
Modification prévue	aucune

Chiffres clés concernant la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la BAfD, 2019

Suisse: part de capital, état en 2019

Capital versé	97,3 millions de dollars
Capital garanti	888 millions de dollars

Suisse: participation prévue à l'augmentation du capital

Capital à verser	99,7 millions de dollars
Capital garanti	1562,4 millions de dollars
Conversion en capital libéré des bénéfices non distribués	–

Suisse: part de capital

État 2019	1,43 %
Après l'augmentation du capital (prévisions)	1,43 %

Suisse: droits de vote

État 2019	1,48 %
Après les augmentations du capital (prévisions)	1,48 %

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

Capital versé	197 millions de dollars
Capital garanti	2450 millions de dollars

Participations de la Suisse au capital de banques multilatérales de développement, état 2018, en millions de francs

Banque	Part versée	Capital garanti
Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)	252	3868
Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)	161	610
Banque africaine de développement (BAfD)	121	1461
Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII)	84	557
Société financière internationale (SFI)	43	–
Banque asiatique de développement (BAsD)	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
Banques multilatérales de développement	767	8140

Texte original

Projet de Résolution n° []
Modification des statuts de la Société financière internationale

Conclu le [date]

RS 0.979.4; RO 1992 2707

Attendu que le conseil d'administration, dans son rapport daté du 4 juin 2018, a recommandé que l'art. II, section 2 (c) (ii) des statuts de la société soit modifié comme indiqué ci-dessous,

attendu que le président du Conseil des gouverneurs a demandé au secrétaire de la société de soumettre cette proposition du conseil d'administration au Conseil des gouverneurs,

attendu qu'il est dans l'intention des États membres que la présente résolution intitulée «Amendement aux Statuts de la Société» et la proposition de résolution intitulée «Augmentation générale du capital 2018» soient adoptées simultanément de manière à établir le lien visé entre les deux.

En conséquence, le Conseil des gouverneurs décide ce qui suit:

Art. 1

L'art. II, section 2 (c) (ii) des statuts de la société est modifié et doit se lire comme suit:

Section 2. Capital

(c) (ii) dans tout autre cas, à la majorité de 85 % de la totalité des voix.

Art. 2

Conformément à l'art. VII (c), l'amendement ci-dessus entrera en vigueur pour tous les États membres à la date à laquelle la société certifie, par voie de communication officielle adressée à tous les États membres, que (i) la proposition de résolution intitulée «Augmentation générale du capital 2018» est entrée en vigueur et (ii) les trois cinquièmes des gouverneurs, disposant de 85 % de la totalité des voix, ont adopté l'amendement.