

Les relations financières entre la Banque nationale suisse et le Fonds monétaire international

Article d'Irma Cruz

Mme Irma Cruz a été, jusqu'au mois d'octobre 1997, collaboratrice scientifique à la Direction des relations monétaires internationales

La Suisse a adhéré au Fonds monétaire international (FMI) en 1992, après l'adoption de la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. En vertu de cette loi, la Banque nationale fournit les prestations financières qui incombent à la Suisse et est chargée du déroulement des transactions financières avec le FMI. En outre, elle gère les comptes en francs suisses du FMI. Les relations financières entre le FMI et l'institut d'émission se répercutent sur les comptes annuels de ce dernier. Le présent article commente ces transactions et les postes concernés du bilan et du compte de résultat.

L'article comprend quatre parties. La première contient une brève description des tâches du FMI. La deuxième porte sur la question du financement des activités du FMI. La troisième partie examine, à l'aide d'un bilan simplifié de la Banque nationale, les transactions entre le FMI et la BNS. La dernière, enfin, est consacrée aux répercussions sur le compte de résultat de l'institut d'émission.

1 Tâches du FMI

Le FMI, créé en 1945, est une organisation économique et monétaire à laquelle presque tous les pays du monde ont adhéré. Pour l'essentiel, il s'agit d'une institution permanente qui vise à promouvoir la coopération pour faire face aux problèmes monétaires internationaux. Parmi ses tâches principales figure la surveillance de la politique économique des Etats membres. A cet effet, le FMI organise, en général une fois par an, des consultations avec chacun de ses membres. Dans le cadre de ces consultations, il analyse les principaux aspects de la politique économique des pays, attire l'attention des gouvernements sur des évolutions dangereuses et leur recommande l'adoption de mesures correctives. En outre, le FMI procède deux fois par an à un examen des développements et des perspectives de l'économie mondiale, ce qui permet de placer la politique économique de chaque pays membre dans un contexte global. La deuxième tâche principale du FMI est d'accorder, à certaines conditions, des crédits d'aide à la balance des paiements aux pays membres qui se heurtent à des déséquilibres de leurs comptes extérieurs ou ont des réserves monétaires insuffisantes. Le pays concerné doit s'engager à mettre en œuvre un programme d'ajustement visant à réduire le déficit de

sa balance des paiements. A court terme, il s'agit d'éliminer les causes du déséquilibre des comptes extérieurs et, à moyen terme, de créer des conditions-cadres favorables à une croissance durable.

Le *droit de tirage spécial* (DTS) est une unité de compte et un moyen de paiement pour les opérations et transactions avec le FMI. Sa valeur est calculée chaque jour à partir d'un panier de monnaies dont la composition fait l'objet d'un réexamen tous les cinq ans. Lors de la dernière révision, qui a eu lieu en 1995, la part du dollar des Etats-Unis – la principale monnaie du panier – a été fixée à 39%. Les autres monnaies du panier sont le mark allemand, le yen japonais, le franc français et la livre sterling. La création des DTS remonte aux années soixante. L'or et le dollar des Etats-Unis constituaient alors les principaux instruments de réserve du système monétaire international. Les Etats-Unis s'étaient engagés à échanger contre de l'or, à un prix fixe, les avoirs en dollars des banques centrales. Etant donné que la production d'or n'arrivait plus à suivre le rythme de croissance de l'économie mondiale, seule une hausse des réserves en dollars a pu satisfaire la demande, toujours plus forte, de réserves monétaires. Les avoirs que les banques centrales détenaient en dollars ont ainsi augmenté pour atteindre des montants nettement supérieurs aux réserves métalliques des Etats-Unis, d'où l'apparition d'un problème. Le dollar était de plus en plus menacé de subir une crise de confiance. Aussi le FMI a-t-il décidé, en 1967, de créer un instrument de réserve supplémentaire, le DTS. La première allocation de DTS a eu lieu en 1970. Jusqu'à ce jour, le FMI a alloué au total 21,4 milliards de DTS à ses membres. Ce montant correspond à environ 42 milliards de francs suisses. A fin 1997, les DTS représentaient près de 1,8% de l'ensemble des réserves monétaires internationales (sans l'or).

2 Sources de financement du FMI

La quote-part, ou participation au capital, que chaque Etat membre doit fournir lors de son adhésion constitue la principale source de financement du FMI. Pour le calcul des quotes-parts, le Fonds se base sur divers critères qui reflètent avant tout le poids et les caractéristiques économiques des pays. Tous les cinq ans au moins, le FMI est tenu de ré-examiner les quotes-parts et de proposer, le cas échéant, des ajustements. A fin avril 1997, la

1 Le taux de conversion appliqué ici est celui qui a été utilisé dans le rapport de gestion 1997 de la Banque nationale suisse, soit 1,9645 franc pour 1 DTS.

somme des quotes-parts des Etats membres atteignait 145,3 milliards de DTS, soit 285 milliards de francs suisses. La quote-part de la Suisse représente environ 1,7% du total. Pour chaque Etat membre, la quote-part sert notamment à déterminer le nombre de voix dont il dispose, mais aussi le montant maximum des ressources financières du Fonds auxquelles il peut avoir accès, c'est-à-dire de l'aide financière qu'il peut obtenir du Fonds en cas de nécessité.

Pour compléter ses ressources ordinaires (quotes-parts), le FMI est autorisé à se procurer des capitaux auprès de pays membres et non membres. Il peut à cet effet recourir à deux instruments, à savoir les Accords généraux d'emprunt et la facilité d'ajustement structurel renforcée. Les *Accords généraux d'emprunt* (AGE) ont été conclus en 1962. Il s'agit de lignes de crédit mises à la disposition du FMI par onze pays industrialisés (Groupe des Dix, dont la Suisse est membre) pour un montant total de 17 milliards de DTS. Ces crédits sont accordés dans la monnaie nationale des pays. Le Fonds ne peut recourir aux AGE que pour faire face à une situation de crise exceptionnelle, si ses propres ressources ordinaires ne suffisent pas et si la stabilité du système monétaire international est menacée. A l'origine, les AGE étaient destinés au financement de crédits octroyés par le Fonds aux pays participants uniquement, soit aux pays du Groupe des Dix. Depuis la révision des AGE de 1983, le FMI peut y recourir aussi pour des crédits à des non-participants. Les critères à remplir par ces derniers – conditionnalité – sont plus stricts.

En automne 1996, le FMI a convenu avec les Etats du Groupe des Dix et quatorze nouveaux participants de doubler la somme qu'il peut emprunter au titre des AGE pour la porter, dans le cadre d'une convention parallèle appelée *Nouveaux accords d'emprunt* (NAE), à 34 milliards de DTS. Cette augmentation tient compte de la forte expansion du commerce mondial et de la mobilité accrue des capitaux depuis la révision des AGE en 1983. Les pays participants doivent cependant encore ratifier les NAE. En Suisse, les Chambres fédérales ont approuvé en octobre, respectivement en décembre 1997 l'adhésion aux NAE.

La facilité *d'ajustement structurel renforcée* (FASR) consiste en des lignes de crédit ouvertes par plusieurs Etats membres, dont la Suisse. Elle permet au FMI d'accorder, à des conditions particulièrement avantageuses, des crédits à des pays en développement à faible revenu. Les pays qui sollicitent

un prêt au titre de la FASR doivent s'engager à mettre en œuvre un programme d'ajustement. Du fait que cette facilité contribue également à l'aide au développement, les pays créanciers ont établi, pour faciliter le déroulement des transactions, un «Compte de fiducie de la FASR». Ce compte spécial, qui est administré par le FMI, comprend un compte de prêts, un compte de bonification et une réserve. La FASR I, créée en 1987, a été dotée de ressources atteignant, au compte de prêts, 5,1 milliards de DTS. En 1993, elle a été remplacée par la FASR II, avec un compte de prêts disposant de 4,6 milliards de DTS.

Pour prendre le relais de la FASR II lorsque celle-ci aura pris fin, le FMI envisage de mettre sur pied une FASR autofinancée. Il estime en effet qu'à partir de l'an 2004 ou 2005, les remboursements d'anciens crédits seront suffisants pour asseoir la FASR sur une base financière autonome.

Le FMI peut en outre lever des capitaux sur les marchés financiers internationaux; jusqu'ici, il n'a toutefois jamais eu recours à cette possibilité.

2 L'augmentation des quotes-parts qui a été décidée en automne 1997 conduira, si une majorité des Etats membres accepte d'y participer, à un accroissement du capital du FMI de 45%, ce qui le portera à 212 milliards de DTS.

3 Statut de membre du FMI et répercussions sur le bilan de la Banque nationale

Les relations financières entre la Banque nationale et le FMI ont des répercussions sur le bilan de la Banque nationale (voir tableau). Ces répercussions sont visibles dans trois postes, à savoir «Position de réserve au FMI», «Moyens de paiement internationaux» et «Crédits d'aide monétaire». Dans un tableau séparé, qui accompagne le bilan, figurent les limites ouvertes dans le cadre des accords financiers supplémentaires que la Suisse a conclus avec le FMI. Il s'agit des «Accords généraux d'emprunt (AGE)» et de l'«Accord bilatéral ('two-way-arrangement') avec le FMI» pour des transactions en DTS (voir chapitre 3.2 ci-après). La partie du crédit au titre de la «Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR II)» qui n'est pas encore utilisée apparaît aussi comme une limite ouverte. Ces accords sont des lignes de crédit ouvertes en faveur du FMI et auxquelles celui-ci peut faire appel en tout temps. La Banque nationale inscrit les limites ainsi ouvertes dans ses opérations hors bilan³ et, dès que le FMI y recourt, porte les montants utilisés à son bilan.

3.1 Position de réserve au FMI

La position de réserve est une créance de la Banque nationale sur le FMI. Elle est par conséquent inscrite à l'actif du bilan. Comme le précise la note de bas de page se référant à ce poste, elle correspond à la différence entre la quote-part de la Suisse au FMI et les avoirs à vue en francs que le Fonds détient à la Banque nationale. La quote-part de la Suisse est de 2470,4 millions de DTS, soit l'équivalent de 4853 millions de francs suisses. Un quart environ de ce montant a été versé au Fonds sous forme de devises et de DTS, en 1992, au moment de l'adhésion de la Suisse au FMI. Cette partie de la quote-part est appelée tranche de réserve et constitue la base de la position de réserve.

³ Voir rapport de gestion 1997 de la Banque nationale suisse, p. 87

Bilan simplifié de la Banque nationale suisse au 31 décembre 1997

en millions de francs

Actif	
Or et créances résultant d'opérations sur or	11 906,5
Placements de devises	53 270,5
Position de réserve au FMI ⁴	2 765,0
Moyens de paiement internationaux	452,4
dont DTS	350,5
Crédits d'aide monétaire	315,4
dont AGE	0
FASR	139,6
Autres actifs	7 194,7
Total	75 904,5
Passif	
Billets en circulation	32 141,8
Comptes de virements	5 100,8
Autres passifs	38 661,9
Total	75 904,5

Limites ouvertes fin 1997

en millions de francs

Accords généraux d'emprunt (AGE)	2 003,7
Accord bilatéral ("two-way-arrangement") avec le FMI	42,4
Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR II)	160,8

⁴ La position de réserve correspond à la différence entre la quote-part de la Suisse et les avoirs à vue en francs du FMI:
Quote-part: fr. 4 853,0 mio.
./.. Avoirs à vue, en francs, du FMI fr. 2 088,0 mio.

Position de réserve au FMI: fr. 2 765,0 mio.

Source: Rapport de gestion 1997 de la Banque nationale suisse, pp. 66/67, 77/78 et p. 87

Le solde de la quote-part a été versé en francs suisses sur des comptes du FMI (avoirs à vue, en francs suisses, du FMI à la Banque nationale). Ces avoirs sont une ligne de crédit en faveur du FMI. Lorsque celui-ci a recours à ses avoirs en francs suisses à la Banque nationale pour octroyer des prêts à des Etats membres, ses avoirs à vue diminuent, et la position de réserve de la Suisse augmente d'autant. En cas de remboursements en francs suisses, les avoirs à vue du FMI augmentent, et la position de réserve de la Suisse diminue en conséquence. En cas de difficultés de balance des paiements, la Banque nationale peut effectuer en tout temps, et sans justification, des tirages sur sa position de réserve. Le FMI rémunère la position de réserve à un taux qui dépend du taux d'intérêt appliqué au DTS. Le taux d'intérêt du DTS est égal à la moyenne pondérée des taux d'intérêt pratiqués pour certains instruments financiers à court terme dans chacun des cinq pays dont les monnaies composent le panier du DTS.

Du fait de l'application du principe net, seule la position de réserve au FMI figure au bilan de l'institut d'émission.⁵ A fin 1997, la position de réserve de la Suisse était de 1407,5 millions de DTS (2765 millions de francs). Les avoirs à vue, en francs, du FMI à la Banque nationale, s'élevaient à 1062,9 millions de DTS, soit à 2088 millions de francs.

3.2 Moyens de paiement internationaux: droits de tirage spéciaux

Sous le poste «Moyens de paiement internationaux» du bilan de la Banque nationale figurent, en plus des écus, les DTS. Il s'agit d'avoirs à vue, rémunérés, au FMI. Les intérêts sont versés eux aussi en DTS. Bien que la Suisse n'ait bénéficié jusqu'ici d'aucune allocation de DTS (elle est devenue membre du FMI après la dernière allocation générale qui remonte à 1981), la Banque nationale détient des DTS depuis 1980 déjà. Avant l'adhésion de la Suisse au FMI, la Banque nationale avait obtenu le statut d'«autre détenteur» de DTS, statut qui lui a permis d'acquérir, de détenir et de céder des DTS en passant des opérations avec des membres du FMI et d'«autres détenteurs». La Banque nationale a ainsi acquis des DTS, de diverses banques centrales, contre des dollars des Etats-Unis ou

des marks allemands. A fin 1997, les DTS acquis par la Banque nationale représentaient 350,5 millions de francs.

Après l'adhésion de la Suisse au FMI, la Banque nationale a conclu avec celui-ci un accord bilatéral – «two-way-arrangement» – sur l'échange de DTS contre devises. Si un pays veut acheter ou vendre des DTS, il charge le FMI de chercher un vendeur ou un acheteur. Pour simplifier cette recherche, le FMI a conclu de tels accords avec plusieurs pays. Le pays contractant fixe un plafond pour ses acquisitions de DTS contre devises. La Banque nationale s'est ainsi engagée à acquérir jusqu'à 200 millions de DTS. Pour tenir compte de cette limite ouverte, elle doit tenir à disposition des réserves de devises pour un montant équivalent. Parmi les limites ouvertes à fin 1997, 42,4 millions de francs figuraient en regard du poste «Accord bilatéral 'two-way-arrangement' avec le FMI». Ce montant correspond à la différence entre la somme maximale de 200 millions de DTS que la Suisse est disposée à détenir et les avoirs en DTS, soit 178,4 millions de DTS. Ces 178,4 millions de DTS correspondent aux moyens de paiement internationaux en DTS dont la Banque nationale disposait à fin 1997. Si les avoirs en DTS atteignent un jour 200 millions de DTS, le poste «Accord bilatéral 'two-way-arrangement' avec le FMI», dans les limites ouvertes, tombera alors à zéro.

En automne 1997, les autorités compétentes du FMI ont décidé de procéder à une allocation sélective de 21,4 milliards de DTS. Il en résultera un doublement du montant total des DTS en circulation. Après cette allocation, chacun des pays membres du FMI aura reçu des DTS dans une proportion égale, correspondant à 29,3% de sa quote-part. La Suisse se verra attribuée 0,7 milliards de DTS. Afin de créer les fondements juridiques permettant une allocation sélective, les Statuts du FMI doivent encore être modifiés. Avec cette première allocation de DTS à la Suisse, il conviendra de s'interroger sur la façon de comptabiliser les DTS attribués. Ceux-ci doivent en effet être considérés comme un crédit, attendu que le FMI peut, dans certains cas, en demander la restitution.⁶ C'est pourquoi plusieurs banques centrales ont choisi de porter les DTS reçus lors d'allocations aussi bien à l'actif qu'au passif de leur bilan. Il serait possible par exemple de comptabiliser à l'actif les DTS attribués, comme ceux qui ont été acquis, et de créer, au passif, un «Compte de compensation pour DTS attribués». En cas de comptabilisation à l'actif et au passif, une

⁵ La présentation détaillée apparaît dans le commentaire du bilan. Voir rapport de gestion 1997 de la Banque nationale suisse, p. 77

⁶ Le FMI peut demander la restitution des DTS alloués si l'Etat membre quitte cette institution, si le FMI est liquidé ou si une majorité des Etats membres décide que les DTS ne devront plus être utilisés.

attribution de DTS engendre un gonflement du bilan. En outre, les intérêts débiteurs et créanciers se compensent aussi longtemps que les DTS attribués ne sont pas utilisés.

3.3 Accords généraux d'emprunt (AGE)

Sur les 17 milliards de DTS mis à la disposition du FMI au titre des AGE, la Suisse participe à raison de 1020 millions de DTS (2003,7 millions de francs). La Banque nationale est l'institution participante aux AGE. Les crédits qu'elle accorde au FMI dans le cadre de ces accords ne bénéficient pas de la garantie de la Confédération. N'ayant plus été utilisés depuis 1983, les AGE figurent actuellement non pas dans le bilan, mais parmi les limites ouvertes. En cas de mise à contribution des AGE, la Banque nationale inscrit les montants fournis à l'actif de son bilan, sous le poste «Crédits d'aide monétaire». Les sommes versées par l'institut d'émission sont libellées en francs suisses.

Pour les NAE, il est prévu que, comme pour les AGE, la Banque nationale sera l'institution participante. Elle assurera également le financement des prêts au titre des NAE qui, eux non plus, ne bénéficieront pas de la garantie de la Confédération. Après que les NAE seront entrés en vigueur, ceux-ci seront comptabilisés dans les livres de la Banque nationale selon les principes déjà appliqués aux AGE. La part non utilisée figurera parmi les limites ouvertes.

3.4 Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR)

La participation de la Suisse à la FASR I a été prise en charge par la Confédération qui a contribué à raison de 200 millions de DTS au compte de prêts et de 100 millions de DTS au compte de bonification. La FASR I n'apparaît donc pas dans les livres de la Banque nationale.

Pour la FASR II, la Confédération participe au compte de bonification (41,2 millions de DTS), mais l'institut d'émission a ouvert le crédit (152,9 millions de DTS). La Confédération garantit à la Banque nationale le remboursement des crédits FASR dans les délais. En 1997, le FMI a utilisé une partie

des fonds mis à sa disposition par la Banque nationale au titre de la FASR. Dans les comptes annuels à fin 1997, les montants concernés ont été comptabilisés à l'actif du bilan, sous le poste «Crédits d'aide monétaire». Quant à la part non utilisée du crédit, elle est indiquée dans les opérations hors bilan, parmi les limites ouvertes. Les crédits FASR octroyés par l'institut d'émission sont libellés en dollars des Etats-Unis.

4 Compte de résultat

Le compte de résultat de la Banque nationale montre que les transactions avec le FMI ont des répercussions sur trois de ses postes (voir tableau). Les intérêts versés par le FMI sur la position de réserve figurent sous «Produit de la position de réserve au FMI». Ceux qui sont versés sur les DTS acquis par la Banque nationale (au bilan, ces avoirs entrent dans les «Moyens de paiement internationaux») sont comptabilisés sous «Produit des moyens de paiement internationaux». Enfin, les intérêts bonifiés par le FMI en cas de recours aux AGE et à la FASR sont portés sous «Produit des crédits d'aide monétaire».

Compte de résultat simplifié de la Banque nationale suisse pour 1997

en millions de francs

Produit	
des opérations sur or	2,6
des placements de devises	2 067,5
de la position de réserve au FMI	69,9
des moyens de paiement internationaux	14,0
dont DTS	9,2
des crédits d'aide monétaire	12,9
dont AGE	0
FASR	3,4
Autres produits	301,3
Produit brut	2 468,4
Charges	-243,8
Postes extraordinaires et hors opérations	-1 616,5
Bénéfice de l'exercice	608,0

Source: Rapport de gestion 1997 de la Banque nationale suisse, p. 65