



Rapport explicatif

Adhésion de la Suisse à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures

7 août 2015

Condensé

La Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII, Asian Infrastructure Investment Bank [AIIB]) est une nouvelle institution régionale de financement qui entend surtout contribuer au développement économique durable de l'Asie en investissant dans les infrastructures. La Suisse est l'un des premiers pays d'Europe à avoir décidé de participer au processus de fondation, et a signé les statuts de la banque le 29 juin 2015, à Pékin.

Contexte

En Asie, maintenir le dynamisme de la croissance et le succès concomitant de la lutte contre la pauvreté exige d'énormes investissements dans les infrastructures régionales. A cet effet, la BAII entend non seulement mettre à disposition ses fonds propres, mais aussi mobiliser des capitaux publics et privés. Le financement sera assuré par des prêts, des prises de participation et des garanties ; la banque pourra cependant offrir aussi une assistance technique et des subsides. Sont visés en priorité les projets d'infrastructure dans les secteurs des transports, de l'énergie, de l'eau et des eaux usées, mais aussi les investissements dans les installations portuaires, les mesures de protection de l'environnement, les technologies de l'information et les télécommunications, de même que le développement économique et la logistique dans les espaces ruraux et urbains. A cet effet, la BAII sera dotée d'un capital de 100 milliards de dollars, dont 20 milliards doivent être libérés, le reste étant garanti.

La création de la BAII remonte à une initiative de la Chine. A ce jour, elle compte 57 membres fondateurs potentiels, dont 37 de la région et 20 non régionaux, la plupart de ces derniers étant des pays européens (dont la Suisse). Les principaux pays de la région sont la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, les Philippines, Singapour et le Kazakhstan, mais l'Arabie saoudite, le Koweït et le Qatar, de même que l'Australie, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande en font aussi partie. Les principaux pays non régionaux sont l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne, la Pologne, l'Autriche, la Finlande et tous les pays scandinaves. Hors d'Europe, le Brésil, l'Égypte et l'Afrique du Sud font également partie de ce groupe.

Menées par les négociateurs en chef désignés, les négociations sur les statuts se sont déroulées en cinq cycles. La Suisse a été l'un des premiers pays non régionaux à y participer, à partir du troisième cycle. Le projet se fondait largement sur les documents de fondation d'autres banques de développement. Les statuts de la BAII signés à Pékin le 29 juin 2015 par 50 membres fondateurs correspondent donc dans une large mesure aux normes d'institutions analogues.

Teneur du projet

Le projet a pour but d'établir les conditions qui permettront à la Suisse de ratifier les statuts de la BAII et ainsi d'y adhérer. Il comprend les arrêtés approuvant les statuts et l'adhésion à la BAII ainsi que le financement de la participation de la Suisse au capital.

La Suisse est l'un des premiers pays d'Europe à avoir décidé de participer au processus de fondation. Selon le résultat des négociations, sa participation au capital s'élève à 706,4 millions de dollars, dont 141,3 millions à libérer en cinq tranches annuelles. Grâce à l'attribution de voix supplémentaires en sa qualité de membre fondateur, le pourcentage de voix de la Suisse est supérieur à sa part de capital et s'élève à 0,8745 %. La Suisse entend continuer à participer activement au processus de fondation et de développement de la BAII, et cherche à être représentée au conseil d'administration par un administrateur suppléant pendant la phase initiale cruciale.

L'adhésion prévue de la Suisse à la BAII s'inscrit dans le cadre de sa politique de développement et de sa politique économique extérieure. LA BAII remplit les conditions requises pour devenir un pilier significatif de l'architecture internationale des banques de développement. Elle peut fournir une contribution essentielle pour répondre aux importants

besoins d'infrastructures, promouvoir un développement économique durable, et lutter ainsi contre la pauvreté en Asie. Notre participation renforce également les relations avec la Chine et la région asiatique, et offre aux entreprises suisses de nouvelles possibilités d'y développer leurs relations commerciales.

Table des matières

1.1	Contexte	5
1.2	Déroulement des négociations.....	5
1.3	Résultat des négociations	5
1.4	Aperçu de la teneur de l'accord	6
1.5	Evaluation.....	6
2	Commentaires des articles de l'accord.....	6
3	Participation suisse	12
3.1	Adhésion de la Suisse	12
3.2	Participation de la Suisse au capital.....	12
3.3	Représentation et influence	13
3.4	Mise en œuvre.....	13
3.5	Obligations.....	14
4	Conséquences	14
4.1	Conséquences pour la Confédération.....	14
4.1.1	Conséquences financières	14
4.1.2	Conséquences sur l'état du personnel.....	15
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.....	15
4.3	Conséquences pour l'économie	15
4.4	Conséquences sociales et environnementales	16
5	Lien avec le programme de législature	16
6	Aspects juridiques.....	16
6.1	Constitutionnalité	16
6.2	Forme de l'acte	16

1 Grands lignes du projet

1.1 Contexte

La Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII, Asian Infrastructure Investment Bank [AIIB]) est une nouvelle institution régionale de financement qui entend surtout contribuer au développement économique durable de l'Asie en investissant dans les infrastructures. Sa création remonte à une initiative de la Chine. Le processus de fondation a commencé formellement le 24 octobre 2013, avec la signature, par 21 pays d'Asie, de la déclaration d'intention correspondante.

Les besoins de la région en financement d'infrastructures sont immenses. Une étude de la Banque asiatique de développement (BAsD) de 2012 conclut que l'Asie devrait investir quelque 8000 milliards de dollars dans ses infrastructures entre 2010 et 2020 pour maintenir le dynamisme de la croissance et le succès de la lutte contre la pauvreté¹.

La nouvelle banque épaulera les institutions financières déjà actives dans la région, notamment la BAsD et la Banque mondiale, et collaborera avec elles. Elle entend s'aligner sur leurs normes, tout en revendiquant d'être plus efficace et plus proche de la clientèle, à savoir les preneurs de crédit. LA BAII a pour devise « *lean, clean and green* » (svelte, propre et verte). Sa naissance est aussi une réaction au sentiment de quelques pays en développement de ne pouvoir exercer suffisamment d'influence au sein des organes décisionnels des institutions financières internationales existantes.

1.2 Dérroulement des négociations

Au cours du processus de fondation, un grand nombre de pays ont rejoint les membres fondateurs. A l'heure qu'il est, la BAII compte 57 membres fondateurs potentiels (*prospective founding members*), dont 37 de la région et 20 non régionaux, la plupart de ces derniers étant des pays européens. De nombreux membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – essentiellement des pays occidentaux – avaient commencé par hésiter, principalement à cause du nouveau leadership de la Chine et du respect des normes sociales et environnementales internationales par la nouvelle banque. Avec la Grande-Bretagne et le Luxembourg, la Suisse figurait parmi les premiers pays non régionaux d'Europe à participer au processus de fondation. Peu avant l'échéance du délai d'inscription, 17 autres pays non régionaux ont décidé de participer. En outre, et à part les 57 membres fondateurs, un nombre important d'autres Etats ont signalé leur intérêt pour une adhésion. Avec un tel profil, la nouvelle institution de financement du développement bénéficie d'un large appui international.

1.3 Résultat des négociations

Le texte fondateur de la BAII a été élaboré par les négociateurs en chef désignés au cours de cinq cycles de négociations, qui se sont largement inspirés des documents de fondation de banques de développement existantes. Avec le Royaume-Uni et le Luxembourg, la Suisse y a participé dès le troisième cycle, qui s'est tenu fin mars 2015, à Almaty (Kazakhstan). Les autres pays non régionaux n'ont rejoint les négociations qu'aux deux derniers cycles, à Pékin (fin avril 2015) et Singapour (mai 2015). Les pays de l'OCDE ont insisté collectivement sur le respect des normes internationales en matière de gouvernance et de politique opérationnelle, et sur l'exercice garanti de la surveillance absolue, par le conseil d'administration (*board of directors*), du président et de la direction de la banque. Sur toutes ces questions, des améliorations substantielles ont encore pu être obtenues. En matière de normes, une bonne

¹ *Infrastructure for Supporting Inclusive Growth and Poverty Reduction in Asia*, Asian Development Bank 2012.

base a été trouvée, sur laquelle les négociateurs en chef pourront bâtir au cours des prochains cycles, consacrés surtout aux politiques opérationnelle et financière de la banque. Les statuts de la BAII ont été adoptés par les négociateurs en chef au cinquième cycle de négociations (Singapour, fin mai 2015). Le 29 juin 2015, ils ont été signés par 50 des membres fondateurs, dont la Suisse. Les sept autres membres fondateurs ont encore le temps de le faire jusqu'à la fin de l'année.

1.4 Aperçu de la teneur de l'accord

Les statuts de la BAII se fondent sur ceux d'autres banques de développement multilatérales, notamment la BAsD et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

Ils se déclinent en onze chapitres :

- Objet, fonctions et membres
- Capital
- Opérations de la banque
- Finances de la banque
- Gouvernance
- Dispositions générales
- Retrait et suspension des membres
- Suspension et cessation des opérations de la banque
- Statut, immunités, privilèges et exonérations
- Amendement, interprétation et arbitrage
- Dispositions finales

Les statuts sont complétés par le rapport des négociateurs en chef relatif à l'accord (*Chief negotiators' Report*), qui contient des commentaires (*explanatory notes*) de certains articles, mais dépourvus de force juridique.

1.5 Evaluation

Les statuts de la BAII correspondent largement aux normes d'institutions analogues ; ils s'appuient sur l'expérience tirée de ces normes tout en offrant une certaine flexibilité. Les dispositions et commentaires fournissent des assurances dans des questions aussi importantes que la gouvernance, le respect des normes internationales et la mise sur pied de mécanismes appropriés de contrôle interne. Avec la politique opérationnelle présentée dans le projet, y compris les procédures d'appel d'offres et les normes sociales et environnementales, on a là un dispositif qui permet de conduire la BAII de façon correcte et conforme aux normes, ce qui réduit les risques financiers de la participation de la Suisse. Ces assurances, de même que le large soutien international dont jouit le projet, diminuent aussi le danger de la domination ou d'un abus de la part d'un groupe de pays ou d'un pays. Toutefois, il importe de souligner que c'est la première fois que des pays industrialisés occidentaux adhèrent en minorité si nette à une banque de développement dominée par les pays de la région.

2 Commentaires des articles de l'accord

Art. 1 et 2 Objet et fonctions

Ces articles définissent le but de la BAII et ses fonctions. Le but de la banque est de favoriser le développement économique durable en Asie en investissant dans des projets

d'infrastructure et des secteurs productifs apparentés. Il s'agit en outre de promouvoir la coopération et le partenariat régionaux pour traiter les enjeux de développement (art. 1). A cet effet, la BAII met à disposition ses fonds propres pour financer en particulier le secteur des infrastructures et d'autres secteurs productifs, et mobilise des capitaux publics et privés à des fins de développement (art. 2). Sont visés en priorité, d'après un premier modèle d'affaires, les projets d'infrastructure dans les secteurs des transports, de l'énergie, de l'eau et des eaux usées, mais aussi les investissements dans les installations portuaires, les mesures de protection de l'environnement, les technologies de l'information et les télécommunications, ainsi que le développement économique et la logistique dans les espaces ruraux et urbains. LA BAII travaillera en collaboration avec des organismes étatiques, des collectivités publiques et le secteur privé, et investira à moyen terme la BAII dans la promotion des PME. Pendant le déroulement actuel de la phase initiale, les domaines d'activité et le modèle d'affaires de la BAII sont évidemment formulés encore de façon très générale. Les points centraux, comme les priorités opérationnelles (secteurs, instruments, etc.), la collaboration visée avec le secteur privé, les conditions de financement et la propension au risque seront donc précisés au fur et à mesure du processus de fondation.

Art. 3 Membres

Les membres de la banque se divisent en pays de la région Asie-Pacifique (« pays régionaux ») et pays non régionaux (art. 3). Les principaux pays régionaux sont la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, les Philippines, Singapour et le Kazakhstan, mais l'Arabie saoudite, le Koweït et le Qatar, de même que l'Australie, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande en font également partie². Avec l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, sont aussi représentés des pays régionaux qui sont membres du groupe de vote de la Suisse à la Banque mondiale. En outre, la Russie a également été admise en tant que pays régional, bien qu'elle ne soit formellement pas qualifiée. Le nombre des pays non régionaux s'élève à 20, avec – à part la Suisse – toute une série de pays d'Europe occidentale (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, Espagne, Pologne, Autriche, Finlande et pays scandinaves). Hors d'Europe, le Brésil, l'Égypte et l'Afrique du Sud font également partie des membres fondateurs non régionaux. Les États-Unis n'ont manifestement pas l'intention d'adhérer à la BAII pour le moment, et le Japon (quoique pays régional) semble ne pas envisager non plus d'y participer dans un premier temps. D'un autre côté, toute une série d'autres pays régionaux et non régionaux (dont un grand nombre des pays restants de l'UE) ont visiblement signalé leur intérêt pour une adhésion ultérieure. De nouveaux membres peuvent être admis en tout temps par une décision à la majorité spéciale des gouverneurs (pour les règles de majorité régissant les décisions du conseil des gouverneurs, v. les commentaires des art. 21 à 31).

Art. 4 à 8 Capital

Ces articles fixent le capital de base et la procédure de souscription et de libération des montants souscrits. Ils règlent en outre la responsabilité des membres et définissent les ressources dites ordinaires.

Le capital autorisé de la BAII s'élève à 100 milliards de dollars, dont 20 milliards à libérer en l'espace de cinq ans ; les 80 milliards restants forment le capital garanti, autrement dit les « parts sujettes à appel », qui ne sont réclamées que dans la mesure où cela est nécessaire pour couvrir les créances de la banque (art. 4 ss.). Le capital libérable, relativement élevé, a un effet positif sur la solvabilité de la BAII et, de ce fait, sur sa capacité à placer des emprunts à de bonnes conditions sur les marchés des capitaux. Du capital de la banque, 75 % sont réservés aux pays régionaux. Le capital autorisé initial peut être augmenté par la majorité

² La base de la répartition en pays régionaux et non régionaux est la définition onusienne de l'Asie et de l'Océanie, « *composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings* » (<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>).

qualifiée du conseil des gouverneurs, chaque membre devant se voir accorder l'occasion d'augmenter sa quote-part.

Il ressort des commentaires que le montant des parts de capital des membres dépend en principe de leur force économique respective. Pour les membres fondateurs, la quote-part a été calculée (séparément pour les pays régionaux et non régionaux) en fonction du produit intérieur brut (60 % au prix courant, 40 % corrigés du pouvoir d'achat).

Les souscriptions au capital figurent dans l'annexe A des statuts. Avec la souscription annoncée de 98,2 milliards de dollars, le capital autorisé est presque entièrement souscrit. Sur les 75 milliards réservés aux pays régionaux, 73,4 milliards sont souscrits, seuls Singapour et la Malaisie ne souscrivant pas leur quote-part complète. Dans le groupe des pays non régionaux, 24,8 sur 25 milliards de dollars ont été souscrits ; seul le Portugal reste en dessous de sa quote-part.

Le solde non souscrit du capital autorisé, soit 1,6 milliard de dollars, ne laisse que peu de parts à de futurs nouveaux membres. Ceux-ci devraient donc se contenter de très petites parts symboliques au début, et la BAII devrait, le moment venu, procéder en leur faveur à une augmentation sélective du capital. Cette question sera reprise début 2016, après la constitution de la banque. Etant donné le grand nombre de nouveaux membres intéressés, on peut admettre que la BAII procédera dès les prochaines années à une augmentation (sélective) de capital.

Art. 9 à 15 Opérations de la banque

Ces articles distinguent les opérations ordinaires, financées par les ressources ordinaires, et les opérations spéciales, financées par les ressources des fonds spéciaux. Ils définissent également les bénéficiaires et les méthodes de fonctionnement (instruments), les limitations applicables aux opérations ordinaires et les principes régissant les opérations. On y trouve enfin les dispositions régissant l'assistance technique accordée par la banque.

LA BAII peut financer des projets dans tous les pays membres, pour autant qu'ils soient conformes à son but (art. 9 ss.). Ses activités ne sont donc pas limitées aux pays dits régionaux. Dans des cas particuliers, et sur la base d'une décision à la majorité qualifiée des gouverneurs, il lui est même possible d'avoir des activités dans un pays non membre. Peuvent bénéficier du soutien de la banque ses membres eux-mêmes, des institutions publiques ou des entreprises privées. Les instruments de la BAII sont les prêts, les prises de participation, les garanties, et éventuellement d'autres formes de financement. La banque peut accorder en outre une assistance technique et des subsides d'investissement. Elle finance ses activités par ses ressources ordinaires, mais peut aussi accepter ou aménager des ressources dites de fonds spéciaux, utilisables pour des financements à titre concessionnel. Elle peut enfin reprendre l'administration de fonds fiduciaires (*trust funds*) de tiers, pour autant que ces fonds soient conformes à ses buts.

Les opérations de la BAII sont soumises à certaines limitations. Ainsi, les investissements prévus dans le cadre des opérations ordinaires ne peuvent excéder le montant total du capital souscrit, réserves et bénéfices compris. Ce rapport, appelé *gearing ratio*, peut cependant être relevé jusqu'à hauteur de 250 % au plus par une décision à la majorité qualifiée des gouverneurs, compte tenu de la situation financière de la banque. En outre, le montant des prises de participation décaissées par la banque (*disbursed equity investments*) ne peut jamais excéder le total du capital souscrit, réserves générales comprises. Dans ses opérations, la BAII applique par ailleurs les principes de la « saine gestion bancaire ». Les opérations de financement doivent être conformes à ses politiques opérationnelle et financière, les fonds n'être engagés que là où aucun autre financement n'est possible, les conditions être adaptées au financement prévu et au risque ; enfin, la banque veille à ne pas concentrer ses ressources de façon disproportionnée sur un seul de ses membres. Il est également stipulé que les appels d'offres pour les opérations ordinaires autant que spéciales sont entièrement ouverts et ne sauraient souffrir la moindre restriction.

La conception des politiques opérationnelle et financière de la BAII joue un rôle capital pour ses futures opérations. Ces politiques doivent fixer en particulier les priorités opérationnelles (secteurs, instruments, etc.), le modèle d'affaires proprement dit (instruments, conditions, etc.), les principes de procédure et d'adjudication, enfin les systèmes internes de gestion et de contrôle (gouvernance, gestion financière et des risques, etc.). Certains de ces documents, comme un plan d'affaires indicatif, ainsi que, notamment, les principes des normes sociales et environnementales et ceux de la politique des appels d'offres, figurent déjà dans le projet ; ils seront complétés et finalisés d'ici à fin 2015, raison pour laquelle il n'est encore pas possible de donner des indications fiables à leur sujet. Les projets existants et les discussions menées jusqu'ici montrent cependant que, pour ses politiques et ses principes opérationnels, la BAII entend s'aligner sur les pratiques de banques de développement comparables. L'élaboration du cadre social et environnemental est dirigée par un expert américain réputé, qui a été impliqué de façon déterminante dans la conception de telles politiques dans d'autres banques de développement, comme la Banque mondiale et la BERD. Les travaux en cours de la BAII se fondent donc sur les normes existantes d'autres institutions et tiennent compte des réformes qui y ont cours. Cette année encore, la BAII compte lancer une large consultation publique sur la conception de ses normes sociales et environnementales. Après trois ans, l'application de ces normes fera l'objet d'une analyse pour évaluer la nécessité d'éventuelles réformes. Une autre priorité de la BAII est d'établir des procédures d'octroi rapides et efficaces. L'équilibrage de ces différentes exigences fera l'objet des prochaines négociations, dans lesquelles la Suisse, avec d'autres pays partageant sa position, veillera à ce que la BAII ne contrevienne pas aux « meilleures pratiques » internationales.

Art. 16 à 20 Finances de la banque

Ce chapitre règle en particulier la levée de fonds par la banque et la possibilité d'accepter des fonds spéciaux. Pour se procurer des fonds, la BAII s'endettera sur les marchés internationaux de capitaux. Sont aussi réglées l'affectation et la répartition des revenus nets, de même que l'utilisation de ressources de la banque pour couvrir les pertes. En matière d'affectation des revenus nets, c'est-à-dire de formation de réserves (pour laquelle il n'existe pas de prescription particulière), de bénéfices non distribués, d'emploi à d'autres fins et/ou de répartition entre les membres, c'est le conseil des gouverneurs qui décide, à la majorité qualifiée. Sur la base d'une décision à la majorité qualifiée, la BAII peut en outre établir des filiales. Les principes détaillés de la gestion financière et des risques (politique des réserves, indicateurs de risque, orientation marché, transparence, reddition des comptes, etc.) seront réglés dans la politique financière de la banque, qui sera présentée d'ici à fin septembre. Vu que les opérations de la BAII et le contexte général sont par définition risqués, cette politique revêt une immense importance. Par ailleurs, la capacité de la banque à lever du capital est fonction de sa solvabilité.

Art. 21 à 31 Gouvernance

Ce chapitre décrit les structures de gouvernance de la nouvelle institution, la composition et les pouvoirs du conseil de gouverneurs et du conseil d'administration, les procédures de vote, ainsi que le rôle du président et des cadres.

Les organes décisionnels de la BAII se composent du conseil des gouverneurs (*board of governors*), du conseil d'administration (*board of directors*) et du président ou de la direction. Les principales dispositions à ce sujet figurent dans les statuts (art. 21 ss.), mais aussi dans le règlement (*by-laws*), dont il existe un projet qui couvre en particulier le conseil des gouverneurs et le conseil d'administration.

Toutes les compétences décisionnelles appartiennent au conseil des gouverneurs, où tous les membres sont représentés par un siège. A quelques exceptions près, elles peuvent être déléguées au conseil d'administration. Ne peuvent pas être déléguées l'admission de nouveaux membres, l'augmentation ou la réduction du capital autorisé, la suspension d'un membre, l'élection des administrateurs et du président, la modification de l'accord fondateur et la dissolution de la banque. Les décisions du conseil des gouverneurs se prennent en

principe à la majorité simple des suffrages exprimés. La procédure prévoit cependant des majorités qualifiées pour les décisions importantes (majorité « spéciale » : majorité des membres et des voix ; majorité « qualifiée » [*super majority*] : deux tiers des membres et trois quarts des voix).

Le conseil d'administration (*board of directors*) est responsable de surveiller la direction et décide des politiques et des opérations de la banque ; il peut cependant déléguer aussi des décisions à son président, mais à la majorité qualifiée. Sinon, les décisions sont prises en principe à la majorité simple des suffrages exprimés. Le conseil d'administration se compose de douze membres, neuf sièges revenant aux pays régionaux et trois aux pays non régionaux. Pour chaque siège, il est en outre prévu un ou deux (pour les grands groupes de vote) administrateurs suppléants ; le conseil des gouverneurs doit cependant fixer encore les modalités d'attribution d'un tel second siège d'administrateur suppléant. Le suppléant (*alternate director*) fait partie du conseil d'administration et participe aux séances, mais ne peut voter que lorsqu'il agit en lieu et place d'un administrateur. Le nombre des membres du conseil d'administration et sa composition peuvent être modifiés par le conseil des gouverneurs à la majorité qualifiée.

Le conseil d'administration ne résidera pas en permanence au siège de la banque (art. 27). C'est en effet un conseil « non résident », qui se réunira en principe au moins quatre fois par an. Les séances supplémentaires se tiendront par voie électronique. En cela, la BAII diffère de la plupart des autres institutions financières³. L'important est que le conseil d'administration préserve et puisse quand même assumer son devoir de surveillance et ses tâches de conduite. Les statuts établissent clairement ces responsabilités, mais seule l'expérience montrera comment cela se passera sur le terrain. Comme le conseil d'administration est non résident, il n'y a pas non plus de conseillers admis à ses séances ; participer régulièrement aux séances ne sera donc possible que pour les membres de la BAII qui peuvent nommer un administrateur ou un administrateur suppléant. Le fait qu'il s'agisse d'un conseil non résident nécessite par ailleurs une organisation correspondante des groupes de vote.

Le président de la banque est responsable de diriger l'institution (art. 29), et est en même temps président du conseil d'administration. Il doit être un ressortissant d'un pays membre de la région ; son élection fait l'objet d'un processus ouvert et fondé sur le mérite. Les vice-présidents sont désignés de la même manière, mais sans devoir être ressortissants d'un pays de la région. Afin d'assurer une continuité, il est prévu d'élire un « président désigné » avant la fondation de la banque. Deux candidats, un chinois et un russe, sont en lice pour ce poste. L'élection aura lieu à fin août, et la décision sera ensuite formellement confirmée par les gouverneurs à l'occasion de l'assemblée constitutive.

Art. 28 Vote

Les droits de vote de chaque membre se composent de ses voix de base, des voix attachées aux parts souscrites et, dans le cas d'un membre fondateur, de ses voix de membre fondateur (par. 1). Grâce aux voix de base attribuées à parts égales à chaque membre, le poids de vote des petits pays est renforcé au détriment des grands souscripteurs. Avec une participation au capital de 30,3413 % (du capital souscrit de 98,2 milliards de dollars), le principal souscripteur, soit la Chine, disposera par exemple d'un poids de vote de 26,0637 %, ce qui la laisse nettement en dessous de la majorité requise pour les décisions normales, mais lui conserve cependant une minorité de blocage vis-à-vis des décisions prises à la majorité qualifiée. Le deuxième souscripteur le plus important est l'Inde, avec 7,5118 % des voix, suivie par la Russie (5,9254 %) et l'Allemagne (4,1475 %). Quant aux BRICS⁴, ils détiennent collectivement 43,3 % des voix. D'un autre côté, les pays de l'OCDE totalisent aujourd'hui plus de 25 % des

³ La Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque de développement du Conseil de l'Europe (BDCE) fonctionnent certes sur ce modèle, mais elles ont des propriétaires et des tâches qui ne sont que partiellement comparables à la BAII.

⁴ Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud.

voix, ce qui leur permettrait également d'opposer leur veto à des décisions importantes s'ils votent unanimement. Ces poids de vote pourraient varier en cas d'une éventuelle augmentation (sélective) du capital.

Art. 32 à 36 Dispositions générales

Le siège principal de la BAII est à Pékin (République populaire de Chine). La banque peut établir des agences et des bureaux en d'autres lieux, établissements qui ne seront pas de simples antennes dans les pays bénéficiaires. Il est déjà question d'une agence européenne, pour le siège de laquelle il est très probable que plusieurs pays européens – dont la Suisse, sans doute – poseront formellement leur candidature. Les articles 32 à 36 stipulent encore que la langue de travail est l'anglais et que toute interprétation des statuts repose sur la version anglaise. La banque est enfin tenue de collaborer étroitement avec d'autres institutions financières internationales et organisations internationales.

Art. 37 à 39 Retrait et suspension des membres

Art. 40 à 43 Suspension et cessation des opérations de la banque

Les articles régissant le retrait et la suspension de membres, ainsi que la suspension et la cessation des opérations, sont très largement identiques aux dispositions correspondantes des statuts de la BAsD. Ils règlent en particulier les modalités de retrait d'un membre, la suspension de la qualité de membre lorsqu'un membre n'honore pas ses obligations, ainsi que le calcul des prétentions et obligations financières.

Selon les dispositions afférentes, un retrait de la banque est possible en tout temps, les parts du membre étant rachetées à la valeur indiquée dans les registres. Les anciens souscripteurs restent cependant proportionnellement responsables des pertes inattendues de capital attribuables à des opérations menées avant leur retrait. Les dispositions correspondantes ont été reprises de la BAsD.

Art. 44 à 52 Statut, immunités, privilèges et exonérations

Ce chapitre comprend les dispositions habituelles régissant par exemple le statut juridique de la banque, l'immunité de procédure judiciaire, l'immunité des actifs et des archives, les immunités et privilèges (fiscaux) des employés. Celles-ci s'inspirent largement de celles de la BAsD. Les privilèges fiscaux englobent cependant aussi les « experts » et les « consultants ».

Art. 53 à 56 Amendement, interprétation et arbitrage

Les statuts peuvent être amendés par la majorité qualifiée du conseil des gouverneurs, à l'exception de dispositions particulières concernant le droit de retrait, les limites à la responsabilité et les droits relatifs à l'achat du capital social, qui requièrent l'unanimité. L'interprétation des statuts relève en dernière instance du conseil des gouverneurs. Une procédure d'arbitrage est enfin prévue en cas de désaccord entre la banque et un pays membre.

La plupart des dispositions des statuts pouvant être amendées par la majorité qualifiée (art. 53, par. 1), la Suisse pourrait être soumise à des dispositions, nouvelles ou modifiées, qu'elle n'a pas approuvées. Dans ce cas, elle aurait alors le droit de se retirer de la banque en vertu de l'art. 37, dont la modification requiert l'unanimité, afin de se soustraire à des dispositions qu'elle jugerait inacceptables. Le Conseil fédéral confiera au représentant suisse au sein du conseil des gouverneurs un mandat pour accepter ou rejeter une modification nécessitant la majorité qualifiée, tandis que les amendements des normes fondamentales, qui requièrent l'unanimité (art. 53, par. 2), seront soumis au Parlement.

Art. 57 à 60 Dispositions finales

L'adhésion formelle à la BAII s'effectue par le dépôt des instruments de ratification (art. 58 ss.). L'accord fondant la BAII entrera en vigueur lorsqu'auront été déposés les instruments de ratification d'au moins dix signataires cumulant 50 % au minimum du capital souscrit. Il est

prévu que la BAII entame ses activités fin 2015 ou début 2016. Pour accorder pendant la phase initiale cruciale un droit de concertation aux membres fondateurs engagés dans le processus de ratification, des mécanismes spéciaux ont été établis dans des dispositions transitoires (contenues dans les commentaires). Celles-ci prévoient que ces membres (dits signataires) participent en qualité d'observateurs aux réunions du conseil des gouverneurs. Au conseil d'administration, ils peuvent être représentés par un représentant informel de leur groupe de vote, mais sans voix au chapitre. A ce stade, la BAII s'efforcera tout particulièrement de prendre des décisions recueillant le consensus le plus large possible des membres fondateurs.

3 Participation suisse

3.1 Adhésion de la Suisse

L'adhésion de la Suisse à la BAII s'inscrit dans les politiques suisses du développement, des affaires étrangères et de l'économie extérieure. LA BAII remplit les conditions requises pour devenir un pilier significatif de l'architecture internationale des banques de développement. Elle peut apporter une contribution essentielle pour répondre aux importants besoins d'infrastructures, promouvoir un développement économique durable, et lutter ainsi contre la pauvreté en Asie. La participation de la Suisse renforce également nos relations avec la Chine et la région asiatique, et offre aux entreprises suisses de nouvelles possibilités d'y renforcer leurs relations commerciales.

La Suisse signale aussi par là sa volonté de contribuer au développement de l'Asie, en reconnaissance du fait que les goulets existants dans les infrastructures sont parmi les facteurs qui entravent le plus la croissance. Les investissements nécessaires dans le secteur asiatique des infrastructures sont massifs et ne sont couverts qu'à 1 ou 1,5 % par les investissements dans les infrastructures de l'actuelle BAsD, située à Manille. La constitution et le soutien d'une banque asiatique vouée spécifiquement aux investissements dans les infrastructures ne sont donc pas seulement judicieux, mais encore indispensables. Pour la Suisse, adhérer à une nouvelle banque multilatérale à participation asiatique est particulièrement judicieux et approprié pour répondre efficacement aux défis spécifiques de la région.

L'adhésion de la Suisse doit aussi être comprise comme une déclaration de reconnaissance et de confiance envers cette initiative de pays de la région, notamment de la Chine. Après des années de politique du développement menée en cavalier seul, la BAII offre la possibilité d'entraîner la Chine en direction des normes internationales. C'est donc une étape de l'intégration de la Chine dans le système international, ce qui contribue à renforcer la stabilité dans le monde. Bien que les Etats-Unis et même le Japon ne soient pas encore disposés à adhérer, l'adhésion de la Suisse ne provoquera pas de frictions, vu la participation de nombreux pays d'Europe occidentale. La Banque mondiale et les banques régionales de développement ont d'ailleurs assuré vouloir collaborer avec la BAII.

Enfin, en adhérant à la BAII, la Suisse s'offre la possibilité d'exercer une certaine influence sur sa création et son évolution. Elle veillera en particulier au respect des normes internationales, notamment lors de la finalisation des politiques opérationnelle et financière (y c. les marchés publics et les normes sociales et environnementales).

3.2 Participation de la Suisse au capital

Comme la plupart des membres fondateurs, la Suisse s'est déclarée prête à souscrire la part de capital de base autorisé qui lui a été attribuée. Elle entend ainsi soutenir aussi financièrement la banque en rapport avec sa quote-part et préserver de surcroît ses chances d'être représentée correctement au conseil d'administration. Sa quote-part est de 0,7064 %,

ce qui donne une participation au capital total autorisé de 706,4 millions de dollars (dont 141,3 millions libérables en cinq tranches annuelles). La part au capital souscrit (98,2 milliards de dollars) s'élève à 0,7197 %. Grâce aux voix de base et aux voix de membre fondateur, le poids du vote suisse est supérieur à sa participation au capital et s'élève à 0,8745 %. Toutefois, en cas d'une future augmentation sélective de capital, ce poids diminuera.

Le montant de la participation de la Suisse au capital se situe ainsi dans la fourchette de ses participations à d'autres institutions financières, à savoir, concrètement, entre sa participation à la BAsD (0,58 %) et celle à la Banque africaine de développement (1,477 %).

3.3 Représentation et influence

En participant très tôt au processus de fondation de la BAII, la Suisse n'ambitionnait pas seulement d'émettre un signe et d'offrir son expérience au processus, elle voulait s'assurer une bonne position pour participer aux organes décisionnels de la banque, notamment au conseil d'administration. En termes concrets, la Suisse cherche à être représentée au conseil d'administration, du moins pendant la phase initiale cruciale, par au moins un administrateur suppléant. Au cours des négociations, elle a déjà travaillé activement en ce sens et s'est bien placée, parmi les pays non régionaux, en participant activement et assumant un rôle de coordinatrice. L'obtention d'un tel poste n'est cependant pas évidente. En effet, la participation en tant que membre fondateur garantit certes un accès au conseil d'administration (du moins sur la base d'une rotation), mais étant donné le grand nombre de membres non régionaux, la concurrence pour les quelques sièges disponibles n'en sera que plus vive et les possibilités d'accéder au conseil d'administration par rotation plus rares. Ce constat vaut aussi pour le cas où le conseil des gouverneurs ferait usage de la possibilité d'accorder deux suppléants aux grands groupes de vote.

Avec sa quote-part, la Suisse occupe le neuvième rang des membres non régionaux. Ses chances d'obtenir un siège au conseil d'administration dépendent essentiellement de la constitution des groupes de vote au sein des pays non régionaux, question qui est en cours d'éclaircissement. La Suisse cherche à influencer sur le processus en sa faveur, mais dépend largement des décisions des pays de l'UE. Pour l'heure, elle maintient toutes les options ouvertes et cherche à obtenir la meilleure position de départ possible.

Il n'est donc pas possible de donner actuellement d'autres indications concernant la représentation de la Suisse au conseil d'administration,

Sur proposition de la Commission de politique extérieure du Conseil national, la Suisse s'est en outre portée candidate de manière informelle pour accueillir le bureau européen de la banque. Au-delà des arguments politiques et économiques, l'importance de sa place financière devrait notamment constituer un atout pour sa candidature.

3.4 Mise en œuvre

L'adhésion prévue de la Suisse à la BAII s'inscrit dans la ligne de sa coopération multilatérale au développement et de sa stratégie de politique économique extérieure. Les institutions financières multilatérales sont une composante irréversible de l'architecture internationale du développement et un élément essentiel de la coopération multilatérale helvétique. LA BAII peut devenir un pilier important de cette architecture et contribuer de façon significative au développement économique durable de la région. Y participer complètera donc judicieusement le portefeuille des participations de la Suisse aux banques multilatérales de développement.

La Suisse peut collaborer avec la nouvelle institution financière à plusieurs niveaux. On a déjà vu qu'il s'agit premièrement d'assumer des devoirs et obligations statutaires dans les organes de la banque. Dans ce cas, la Suisse s'inspirera de ses stratégies et directives actuelles. Deuxièmement, la Suisse aurait la possibilité, dans le cadre d'un processus multi-bilatéral, de soutenir financièrement telle ou telle initiative de la banque, par exemple lors de la constitution

d'un fonds spécial ou d'autres fonds multilatéraux. Enfin, la BAII pourrait offrir à la Suisse des possibilités directes de cofinancement dans les domaines les plus variés, comme notre pays le fait aussi avec d'autres banques régionales de développement.

En participant à la BAII, la Suisse peut renforcer sa présence dans la région, et en particulier ses relations avec les pays d'Asie centrale membres du groupe de vote suisse dans les institutions de Bretton Woods et d'autres institutions financières. Cela contribuera non seulement à consolider la position de la Suisse dans les groupes de vote de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, mais renforcera aussi la légitimité desdits groupes dans ces institutions.

3.5 Obligations

Les droits et devoirs découlant de l'adhésion de la Suisse à la BAII correspondent largement à ceux prescrits par d'autres institutions financières régionales. La responsabilité financière se limite à la participation au capital (libérable et garanti) de la banque (art. 7 ss.). Les risques financiers devraient être largement comparables à ceux encourus par les banques de développement analogues, même si la configuration des propriétaires de la banque est particulière. Les obligations restantes consistent en la concession des immunités et privilèges usuels du droit international (art. 44 ss.). En font partie, entre autres, la garantie de l'immunité pour les actifs de la banque et pour les personnes engagées à son service, ainsi que l'exonération fiscale des salaires et émoluments versés par la banque, tout comme des placements et emprunts de la banque. Comme elle le fait déjà dans d'autres banques régionales de développement, la Suisse fera usage sur ce point de la réserve prévue à l'art. 51, par. 2, des statuts concernant l'imposition des salaires et émoluments versés à des citoyens ou résidents suisses. Cela s'impose en particulier du fait qu'à la BAII, l'exonération fiscale s'applique explicitement aussi aux experts et aux consultants.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

La participation de la Suisse au capital, calculée sur la base de sa quote-part au montant total du capital autorisé, s'élève à 706,4 millions de dollars, dont 20 %, soit 141,28 millions, doivent être libérés en cinq tranches annuelles ; le montant non libéré forme le capital garanti. La première tranche de 28,256 millions de dollars échoit à l'entrée en vigueur des instruments de fondation, respectivement lors de leur ratification. La deuxième tranche et les trois suivantes doivent être versées au jour anniversaire de l'entrée en vigueur⁵.

Pour financer la participation de la Suisse au capital de la BAII, sont soumis deux crédits d'engagement : le premier de [134 216] millions de francs pour le capital libérable, le second de [536 864] millions de francs pour le capital garanti (cours de change : 0,95 CHF/USD). Comme la Suisse s'engage en dollars vis-à-vis de la BAII, une réserve est chaque fois prévue pour d'éventuelles fluctuations des cours. Pour la part libérable de la participation, cette réserve s'élève à [10,74] millions de francs (soit [10 %] du capital libérable à partir de 2017). La trésorerie de l'Administration fédérale des finances (AFF) procède à des couvertures du risque de cours de change pour ces paiements. Les tranches annuelles sont inscrites au budget 2016 (26,8 millions de francs) de la Direction du développement et de la coopération

⁵ La date à laquelle les statuts pourront entrer en vigueur est encore incertaine. Si elle tombe avant fin 2015, on peut partir de l'idée que les deux premières tranches devront être libérées l'une et l'autre en 2016. Dans ce cas, une demande de crédit supplémentaire sera soumise pour l'une d'entre elles.

(DDC), et à ceux des années suivantes. Pour le capital garanti, est prévue une réserve de 53,67 millions de francs (soit 10 % du capital garanti).

Les trois premières tranches de la part libérable du capital seront compensées intégralement par les fonds destinés à la coopération internationale tant au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) au DEFR qu'à la DDC au DFAE. Les deux dernières tranches seront compensées dans la mesure où elles pourront être imputées à l'aide publique au développement (APD), question qui sera comme à l'habitude tranchée au Comité d'aide au développement de l'OCDE, en fonction de critères particuliers. Il ne faut pas escompter de décision avant l'été 2016. On peut partir de l'idée qu'au moins une partie substantielle du capital libérable sera imputable à l'APD. Etant donné le lien matériel entre l'engagement auprès de la BAII et les activités de la coopération internationale, une compensation au moins partielle des dépenses dans les budgets évoqués de l'APD est en principe justifiée.

La mise en place éventuelle d'un bureau de la BAII en Suisse n'aurait probablement que peu de conséquences financières pour la Confédération.

4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Comme dans le cas des autres banques de développement, l'entretien des relations institutionnelles avec la BAII incombe conjointement au SECO et à la DDC.

Selon l'art. 8 de l'ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, l'aide financière multilatérale est en effet une tâche commune de la DDC et du SECO.

La mesure prévue n'entraîne pas actuellement d'augmentation de l'effectif du personnel.

4.2 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 proposés incombe exclusivement à la Confédération et ne charge ni les cantons ni les communes.

4.3 Conséquences pour l'économie

L'économie suisse profitera à plusieurs égards de l'adhésion à la BAII. Cette adhésion facilite en effet l'accès aux appels d'offres lancés dans le cadre de projets de la nouvelle institution financière, appels qui ne sont soumis à aucune restriction. A part les biens et services, il y aura aussi des mandats de consultants. Les entreprises suisses participent aujourd'hui déjà aux mandats publics financés ou adjugés directement par des banques multilatérales de développement. La place financière suisse peut en outre profiter de la BAII en émettant des emprunts. On admet en principe que chaque franc dépensé par l'aide publique et multilatérale au développement génère 1 fr. 62 à 2 fr. 10 de valeur ajoutée en Suisse⁶.

LA BAII offre aussi aux spécialistes suisses des occasions de travailler dans les secteurs les plus variés de la nouvelle banque. La Suisse aide d'ailleurs par des mesures ciblées les citoyens suisses à chercher des postes adéquats à la BAII, comme dans d'autres institutions financières.

Enfin, une croissance accrue en Asie, telle que la promet la BAII, entraînera de nouveaux investissements et de nouveaux débouchés, d'où des effets indirects positifs sur l'économie

⁶ *Retombées économiques de l'aide publique au développement en Suisse*, étude 2010, Berne, avril 2012.

suisse. Cela permettra de développer les relations économiques existantes, de nouer de nouveaux contacts et d'ouvrir de nouveaux marchés.

4.4 Conséquences sociales et environnementales

Dans l'ensemble, l'adhésion à la BAII aura un effet positif sur la société et l'environnement. Le développement des infrastructures en Asie ouvre de nouvelles perspectives économiques à la population locale, entraîne la croissance et l'augmentation des revenus, facilite l'accès à l'eau et à la nourriture, et permet ainsi à un grand nombre de gens de se libérer des chaînes de la pauvreté. L'adhésion de la Suisse à la BAII doit aussi contribuer à atteindre les nouveaux objectifs en termes de développement durable (agenda de l'après-2015)⁷ et de lutte contre la pauvreté. A moyen terme, la diffusion des normes sociales et environnementales internationales que prône la BAII peut aussi déboucher sur une mise en œuvre plus respectueuse des projets régionaux d'infrastructures et générer des gains sociaux et environnementaux qui seront aussi perceptibles en Suisse.

5 Lien avec le programme de législation

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁸, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁹. C'est qu'à l'époque, l'adhésion à la BAII n'était pas prévisible.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.), en vertu duquel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. Enfin, l'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux (art. 166, al. 2, Cst.), sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 7a, al. 1, LOGA).

6.2 Forme de l'acte

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum quand ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale. Les organisations internationales sont caractérisées par le fait qu'elles reposent sur un traité international, que leurs membres sont des Etats ou d'autres sujets de droit international public, qu'elles disposent de leurs propres organes décisionnels et qu'elles jouissent de la personnalité juridique internationale.

LA BAII répond précisément à cette définition.

⁷ L'agenda du programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015 devra être adopté par la communauté internationale lors du sommet de l'ONU de fin septembre 2015.

⁸ FF 2012 349

⁹ FF 2012 6667

Comme le traité international dont il question ici prévoit l'adhésion à une organisation internationale, il y a lieu de soumettre l'arrêté fédéral d'approbation de l'accord fondateur au référendum facultatif (art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, Cst.).

Conformément à l'art. 3, al. 2, de la loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo), le projet fait l'objet d'une procédure de consultation. Vu l'intérêt de la Suisse à conclure la procédure de ratification aussi rapidement que possible afin de pouvoir participer au processus de mise en place de la BAII en tant que membre à part entière et tenir aussi le délai de ratification avant fin 2016 en cas de votation populaire fédérale, une demande est faite à la Conférence de coordination de l'Assemblée fédérale de traiter le message correspondant dans les deux Chambres lors de la session d'hiver 2015.

En approuvant l'arrêté fédéral portant adhésion de la Suisse à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, l'Assemblée fédérale reconnaît aussi la compétence des organes de la banque de prendre à la majorité des décisions contraignantes pour la Suisse. Il s'agit notamment de la possibilité de modifier les statuts sur une décision à la majorité qualifiée prévue à l'art. 53, par. 1, du texte fondateur (v. chap. 2 : *Art. 53 à 56 Amendement, interprétation et arbitrage*). L'arrêté fédéral concernant le financement de l'adhésion à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures est un arrêté simple, qui n'est pas sujet au référendum.