



L'ordre monétaire international et la stratégie de la Suisse

**Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3434
Leutenegger Oberholzer du 6 mai 2015**

20 décembre 2017

Sommaire

Mandat	3
Résumé	4
1 Introduction	6
1.1 Contexte	6
1.2 Structure du rapport.....	6
2 L'évolution de l'ordre monétaire international	7
2.1 Fondation et mission des institutions de Bretton Woods	7
2.2 Les développements du régime monétaire international (1973-2007)	8
2.3 Situation actuelle (depuis la crise de 2007-2008) et perspectives.....	12
3 Les déterminants de l'engagement de la Suisse	15
3.1 Préserver les atouts de la mondialisation et de l'ouverture financière	15
3.2 Promouvoir la résilience économique et la stabilité financière mondiale	16
3.3 Tirer activement parti de l'engagement international de la Suisse	17
3.4 Les principes régissant la politique suivie par la Suisse au FMI	18
4 Conclusion	21
Annexe: Principes de 1999 régissant la politique de la Suisse au sein du FMI .	24

Mandat

Le postulat 15.3434 Leutenegger Oberholzer intitulé «L'ordre monétaire international et la stratégie de la Suisse» a été déposé le 6 mai 2015. Le Conseil fédéral s'est dit prêt, dans son avis du 12 août 2015, à présenter un rapport sur ce thème.

Texte du postulat du 6 mai 2015

Le Conseil fédéral est chargé de montrer dans un rapport la stratégie qu'il compte suivre à long terme pour contribuer à l'établissement d'un ordre monétaire mondial stable et comment il s'investit en ce sens dans les institutions monétaires internationales.

Cosignataires

Aebischer Matthias, Chopard-Acklin, Fehr Jacqueline, Friedl, Hadorn, Heim, Jans, Kiener Nellen, Munz, Nordmann, Nussbaumer, Schenker Silvia, Semadeni, Tschümperlin, Wermuth (15)

Développement

Les accords de Bretton Woods, qui sont à l'origine du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, règlent depuis 1944 les relations monétaires entre les États. Ils ont également donné naissance aux taux de change fixes, inspirés notamment des théories keynésiennes, pour instituer plus de stabilité et des politiques fiscales plus efficaces. Le régime des cours fixes s'est effondré en 1973. La Suisse fut un des premiers pays à laisser flotter sa monnaie.

Les profondes mutations qui ont modifié l'ordre monétaire international ont entraîné des variations monétaires difficilement contrôlables et une forte augmentation des opérations spéculatives sur la planète au point de déstabiliser l'économie réelle et certains pays. L'effondrement du système de Bretton Woods a eu des répercussions économiques considérables et fut une des causes de la crise financière de 2008.

D'où la question centrale de savoir vers quel ordre monétaire mondial il faut tendre et comment y parvenir. La Suisse est membre des institutions de Bretton Woods depuis 1992. Elle représente à ce titre un groupe de vote et siège aux conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale.

Quelle stratégie monétaire la Suisse doit-elle défendre au sein de ces institutions et quels objectifs doit-elle se fixer? Quelles perspectives la Suisse doit-elle développer en ce qui concerne un nouvel ordre monétaire qui contribuera à la stabilité et au développement de la communauté internationale? Partant de ces interrogations, le Conseil fédéral est chargé d'exposer dans un rapport les perspectives qu'il juge essentielles pour l'instauration d'un ordre monétaire durable.

Avis du Conseil fédéral

Dotée d'une économie ouverte et dynamique, d'une place financière d'importance internationale et de sa propre monnaie, la Suisse est particulièrement attachée à la stabilité du système financier et monétaire international. Or, dans le sillage de la mondialisation, ce système n'a cessé d'évoluer. Le Conseil fédéral considère qu'il est donc indispensable que la Suisse non seulement surveille attentivement les évolutions du système financier et monétaire international, mais qu'elle contribue aussi à la pérennité du système. En s'engageant de manière ciblée au sein des organismes financiers et monétaires pertinents, elle participe activement à la conception d'un système visant à utiliser au mieux les avantages découlant de la mondialisation et à en limiter les risques.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

Résumé

La stabilité de l'ordre financier et monétaire international revêt une importance capitale pour la Suisse, dotée d'une économie ouverte et dynamique, de sa propre monnaie et d'une place financière d'envergure. Le régime actuel, caractérisé par les changes flottants, bénéficie dans une large mesure à l'économie suisse. C'est pourquoi la Suisse reste attachée aux principes d'ouverture, de libre circulation des capitaux et de marchés financiers opérationnels, ouverts et adéquatement réglementés. Un ordre monétaire stable constitue par ailleurs un cadre important pour le développement durable et une croissance équitable.

Les institutions de Bretton Woods, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, jouent un rôle central dans l'ordre monétaire international. Elles visent à assurer l'intégration croissante de l'économie mondiale dans un cadre favorisant la stabilité. Leur création en 1944 était une réponse aux expériences néfastes des politiques économiques précédant la Seconde Guerre mondiale. L'adhésion presque universelle au FMI, qui compte aujourd'hui 189 pays membres, témoigne plus que jamais du rôle incontournable de cette institution dans la prévention et la gestion des crises financières et économiques internationales, à travers la surveillance, l'octroi de crédits et l'aide technique aux pays membres. C'est la raison pour laquelle ce rapport se focalise essentiellement sur l'engagement de la Suisse au sein du FMI.

La crise financière de 2007-2008 a ouvert la voie à diverses réflexions, y compris sur l'ordre monétaire international. Au-delà des conséquences économiques, on a observé ces dernières années des tendances protectionnistes susceptibles de remettre en question certains aspects de la mondialisation ainsi que des instances multilatérales et des réformes du secteur financier. La libéralisation, l'interdépendance économique croissante et la forte augmentation des flux internationaux de capitaux, entamées bien avant la crise, ont accru l'ampleur des fluctuations possibles et des risques qui en découlent dans le système mondial. Il convient cependant de considérer de façon différenciée les possibilités d'exploiter les chances offertes par la mondialisation en matière d'ouverture et d'intégration financière et d'en limiter les risques. Si la mondialisation a aussi ses revers, l'ouverture économique et financière n'en demeure pas moins, historiquement parlant, un facteur de croissance prépondérant.

Cela étant, l'engagement de la Suisse doit s'inscrire dans le long terme et tenir compte des nécessités d'ajustement du système monétaire international, dues aux évolutions économiques ou à d'autres facteurs. La Suisse n'est pas en mesure de décider comment vont évoluer les relations économiques monétaires internationales ni de proposer un nouveau système monétaire à elle seule. Dès lors, son objectif est de maximiser son influence dans le débat international en participant activement aux institutions financières multilatérales et à la politique financière internationale en général, afin que les évolutions du système se fassent dans un cadre prévisible et si possible sans heurts. À cet effet, la participation de la Suisse se doit d'être guidée par des principes fondamentaux.

Le Conseil fédéral expose dans ce rapport comment la Suisse s'investit au sein des organismes déterminants pour l'ordre monétaire mondial, ceci en vue d'utiliser au mieux les avantages découlant de la mondialisation et d'en minimiser les risques. Pour illustrer la stratégie opérationnelle du Conseil fédéral, le rapport présente une actualisation des principes-clés régissant la politique suivie par la Suisse au FMI. De tels principes avaient déjà été adoptés par le Conseil fédéral en 1999, à la suite de la crise asiatique. Ils visent à préserver la cohérence des positions de la Suisse en ce qui concerne la stabilité de l'ordre financier et monétaire international, tout en favorisant un engagement actif de la Suisse au sein de

l'institution. Les principes imposent, en particulier, un engagement permettant une appréciation efficace des évolutions du système financier et monétaire ainsi qu'une meilleure responsabilisation des acteurs en matière de politique économique, afin d'assurer l'adhésion des pays membres aux recommandations politiques du FMI. Ces principes visent à promouvoir un système financier et monétaire efficace, ouvert et soumis à des règles, en même temps qu'à continuer de faire bénéficier la Suisse d'une intégration financière et économique équilibrée au niveau mondial.

1 Introduction

1.1 Contexte

Par le présent rapport, le Conseil fédéral donne suite au postulat 15.3434 Leutenegger Oberholzer, déposé le 6 mai 2015 et intitulé «L'ordre monétaire international et la stratégie de la Suisse». Le Conseil fédéral s'est dit prêt, dans son avis du 12 août 2015, à présenter dans un rapport la stratégie qu'il compte suivre à long terme pour contribuer à l'établissement d'un ordre monétaire mondial stable et comment il s'investit en ce sens dans les institutions monétaires internationales.

Le maintien de l'ordre monétaire et financier international revêt en effet une grande signification pour la Suisse, pays doté d'une économie ouverte et dynamique, d'une place financière importante et de sa propre monnaie. L'ouverture de l'économie mondiale, aussi bien celle des échanges de biens et services que celle des échanges de capitaux, bénéficie à la Suisse. Le système actuel des changes flexibles permet fondamentalement des ajustements qui reflètent l'évolution des conditions-cadres économiques et monétaires dans le monde.

Ce rapport se focalise essentiellement sur l'engagement de la Suisse au sein du FMI. En effet, cette institution, à laquelle adhèrent presque tous les pays du monde, est au centre du système financier international et joue un rôle central dans la prévention et la gestion des crises financières dans le monde, et donc dans le maintien de l'ordre monétaire international. Le FMI contribue également à ce que ses membres puissent bénéficier des avantages de l'intégration économique et financière liée à la mondialisation tout en limitant les risques qui en découlent. Certes, à lui seul, le FMI n'est pas en mesure de déterminer l'ordre monétaire international. Celui-ci est à la fois la conséquence d'un héritage historique et le résultat de la somme des décisions prises par les différents acteurs aux niveaux national et multilatéral. Par conséquent, il importe avant tout d'assurer les conditions qui permettent aux évolutions du système monétaire de se faire sans ruptures majeures et favorisent un développement économique durable bénéficiant à tous les pays. Tels sont les principaux objectifs du FMI.

Il est donc important pour la Suisse, membre du FMI depuis 1992, de continuer à s'engager activement au sein de cette institution. En 1999, à la suite de la crise asiatique, le Conseil fédéral avait adopté des principes-clés portant sur l'engagement de la Suisse au FMI (voir annexe). Compte tenu des profonds changements qui ont marqué l'économie mondiale et le système financier au cours des vingt dernières années, le Conseil fédéral a jugé opportun d'adapter ces principes à la situation actuelle. Ce rapport est une bonne occasion de présenter une actualisation de ces principes, qui tiennent ainsi compte des évolutions récentes, notamment de l'activité de surveillance et d'octroi de crédits du FMI, ainsi que des objectifs de croissance mondiale durable, également dans le contexte de l'Agenda 2030 de l'ONU. Les principes actualisés définissent les grandes lignes du positionnement général de la Suisse, y compris en ce qui concerne le maintien à long terme d'un ordre monétaire stable qui puisse contribuer à une croissance durable. Ils permettent d'assurer la cohérence de la position suisse au sein de l'institution et définissent par là aussi la stratégie et la collaboration suisses dans le cadre de son groupe de vote au sein du FMI.

1.2 Structure du rapport

Le *chapitre 2* de ce rapport expose le système monétaire actuel et les grandes étapes de son évolution. Après une présentation de la création des institutions de Bretton Woods et de leur mission, il décrit la manière dont, depuis l'abandon du régime de changes fixes en 1973, le régime monétaire a évolué vers une plus grande complexité, avec une recherche permanente

de stabilité du système monétaire et financier international. Il explique aussi comment la capacité du système à prévenir et résoudre les crises a été progressivement renforcée à la suite des turbulences économiques et financières, et notamment de la crise de 2007-2008.

Le *chapitre 3* montre comment l'engagement actif de la Suisse contribue à assurer la stabilité de l'ordre monétaire international et permet de continuer à bénéficier de l'intégration financière mondiale: il s'agit pour la Suisse de préserver les atouts de la mondialisation, de promouvoir la résilience économique et la stabilité financière mondiale, et de tirer activement parti de son engagement international lors des ajustements nécessaires du système. Les principes-clés régissant la politique suivie par la Suisse au FMI illustrent cet engagement actif de la Suisse et sont présentés dans ce chapitre dans leur version actualisée.

Dans le *chapitre 4*, le Conseil fédéral parvient à la conclusion que la Suisse s'est investie jusqu'à présent d'une manière efficace dans les organes déterminants du système monétaire et financier international. Les principes de la politique menée par la Suisse au sein du FMI constituent une base solide pour faire face aux futurs développements avec la vigilance nécessaire, afin que les avantages de la mondialisation puissent continuer d'être utilisés au mieux tout en minimisant autant que possible ses risques.

2 L'évolution de l'ordre monétaire international

2.1 Fondation et mission des institutions de Bretton Woods

Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale constituent les institutions dites de Bretton Woods. Le but de ces institutions, notamment du FMI, selon l'Article I de ses Statuts (voir encadré 1), était de promouvoir un mécanisme de stabilisation et de coopération monétaire internationale, le système dit de Bretton Woods, créé en 1944, pour mettre un terme aux effets néfastes des politiques autarciques et protectionnistes ayant précédé (et en partie causé) la Seconde Guerre mondiale. Les politiques d'avant-guerre avaient en effet clairement démontré les dangers de «l'unilatéralisme» et la nécessité d'un système mondial de stabilisation monétaire, fondé sur des principes d'ouverture et des mesures de coordination au niveau international, en vue de maintenir un contexte favorable au commerce mondial. Ces institutions ont fortement contribué à la croissance économique globale depuis la Seconde Guerre mondiale en offrant un cadre institutionnel permettant d'accompagner une intégration économique croissante au niveau mondial.

Les explications qui suivent concernent essentiellement le FMI, dont la mission se concentre sur le maintien de la stabilité monétaire et financière internationale (voir encadré 1), celle de la Banque mondiale étant principalement axée sur la croissance et la lutte contre la pauvreté. L'adhésion presque universelle au FMI, qui compte aujourd'hui 189 pays membres, permet à l'institution d'avoir un rôle incontournable dans la prévention et la gestion des crises. Les principales étapes décrites ci-dessous montrent que, dans un contexte de modifications parfois profondes de l'ordre monétaire mondial, le FMI a, jusqu'ici, toujours joué un rôle important.

Encadré 1: Article 1 des Statuts du Fonds monétaire international, adoptés à Bretton Woods le 22 juillet 1944, entrés en vigueur pour la Suisse le 29 mai 1992

Le système monétaire de Bretton Woods était à l'origine fondé sur des taux de change fixés par rapport au dollar. Ce dernier était convertible en or et, en cas de «déséquilibres fondamentaux», des dévaluations et réévaluations des taux de change pouvaient être décidées de manière coordonnée. Dans ce régime, la politique des États-Unis avait une

importance particulière pour la stabilité du système face à des chocs globaux ou régionaux. Dans ce cadre, le FMI a été chargé de surveiller les politiques monétaires nationales afin d'assurer la stabilité des changes et l'équilibre des balances extérieures des pays. Après la fin du système de changes fixes, le dispositif de surveillance du FMI a été considérablement renforcé par le deuxième amendement des Statuts en 1978, notamment à l'Article IV.

Les gouvernements au nom desquels est signé le présent Accord conviennent de ce qui suit:

1 Art. I Buts

Les buts du Fonds monétaire international sont les suivants:

i) Promouvoir la coopération monétaire internationale au moyen d'une institution permanente fournissant un mécanisme de consultation et de collaboration en ce qui concerne les problèmes monétaires internationaux.

ii) Faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les États membres, objectifs premiers de la politique économique.

iii) Promouvoir la stabilité des changes, maintenir entre les États membres des régimes de change ordonnés et éviter les dépréciations concurrentielles des changes.

iv) Aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes entre les États membres et à éliminer les restrictions de change qui entravent le développement du commerce mondial.

v) Donner confiance aux États membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates, leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale.

vi) Conformément à ce qui précède, abréger la durée et réduire l'ampleur des déséquilibres des balances de paiements des États membres.

Dans toutes ses politiques et décisions, le Fonds s'inspire des buts énoncés dans le présent article.

2.2 Les développements du régime monétaire international (1973-2007)

À la suite des déséquilibres croissants du début des années 1970, un régime de changes fixes n'était plus adapté. Le système monétaire international a ainsi évolué vers une plus grande complexité avec l'abandon des parités fixes et le flottement généralisé des monnaies, notamment après la décision des États-Unis d'abandonner l'étalon-or en 1971. De nouvelles entités multilatérales ont vu le jour, parmi lesquelles un G5 informel à partir de 1975 (États-Unis, Japon, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, France), devenu par la suite le G7 (avec le Canada et l'Italie), qui constituait une réponse coordonnée des puissances économiques dominantes aux problèmes posés par la fin du système de Bretton Woods et la récession mondiale qui a suivi la crise pétrolière.

Le Comité intérimaire du Conseil des gouverneurs, l'instance ministérielle chargée du pilotage du FMI (aujourd'hui appelé Comité monétaire et financier international, CMFI) a joué un rôle de premier plan dans les négociations portant sur le nouveau régime de changes. Les discussions au sein du FMI étaient essentiellement menées par le G10, groupement informel

né en 1962 à l'occasion des Accords généraux d'emprunt¹ du FMI, et qui bénéficiait d'une majorité au sein de l'institution.

Dans ce contexte, la Suisse a été le premier pays européen à adopter la politique de changes flottants le 23 janvier 1973. En 1976, le Comité intérimaire du FMI a entériné les accords de la Jamaïque, lesquels mettaient un terme définitif au système monétaire de parités fixes de Bretton Woods et au rôle international de l'or. Ces accords reliaient pour la première fois l'objectif de stabilité des changes à l'instauration d'une plus grande stabilité sous-jacente des facteurs économiques et financiers, élargissant ainsi considérablement le mandat de surveillance prévu à l'Article IV des Statuts du FMI. Par ailleurs, la fin du régime de changes de Bretton Woods a aboli toute contrainte institutionnelle extérieure pour l'émission monétaire des banques centrales. Dès lors, le modèle de la banque centrale indépendante avec une politique monétaire poursuivant des objectifs définis à l'avance a commencé à s'établir.

Le processus de croissance et d'ouverture s'est poursuivi, conduisant, notamment à partir des années 1980, à l'abandon progressif des contrôles de capitaux dans les principaux pays avancés, suivi par une vague de déréglementation et de libéralisation des activités financières. Parallèlement, une conjonction de facteurs négatifs (inflation due aux chocs pétroliers, accroissement des déficits courants et budgétaires, hausse des taux d'intérêt et détérioration des conditions d'endettement, faible croissance économique) a provoqué une crise de la dette d'ampleur systémique, à l'instar de la crise mexicaine de 1982 qui s'est propagée en Amérique latine. L'ampleur systémique de cette crise a renforcé le rôle du FMI, qui a alors prôné des mesures de réponse coordonnées et globales impliquant notamment le secteur privé dans la résolution des crises de la dette. Le contexte économique était marqué par un désajustement des taux de change et un déséquilibre des positions extérieures. Afin de stopper la bulle spéculative sur le dollar américain, de rééquilibrer les échanges commerciaux avec les États-Unis et de stabiliser les marchés des changes, les accords du Plaza de septembre 1985 conclus par les États membres du G5 ont constitué un premier ajustement coordonné des changes dans le cadre d'un régime flottant.

Au cours des années 1990 et 2000, l'accélération de la mondialisation permet un fort regain de la croissance. Ce nouvel équilibre économique international accentue considérablement le rôle du FMI. Avec l'adhésion de la Russie et des pays de l'ancien bloc soviétique, le FMI devient définitivement une institution universelle. Le FMI joue également un rôle central pour aider ses nouveaux membres à assurer la transition de l'économie planifiée vers l'économie de marché. Avec la fin de la guerre froide, la Suisse devient elle aussi membre du FMI après une votation populaire en 1992 (voir encadré 2).

Encadré 2: L'adhésion et la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods en 1992

En 1992, la Suisse est devenue membre du FMI dans un nouveau contexte géopolitique marqué par la fin de la guerre froide. Elle dirige depuis lors un groupe de vote comprenant l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan (depuis 2010), le Kirghizistan, la Pologne, la Serbie (depuis

¹ À la fin des années 1950, lorsque les principaux pays industrialisés sont passés à la libre convertibilité de leur monnaie, on craignait que des mouvements de capitaux soudains et violents provoquent des difficultés de balances des paiements qui auraient mis en péril le système monétaire international. En 1962, les dix grands pays industrialisés (G10) ont conclu avec le FMI les Accords généraux d'emprunt (AGE), afin de garantir que l'institution dispose de moyens suffisants le cas échéant. La Suisse fait partie de ces AGE depuis 1964, comme membre associé, et depuis 1984, comme membre à part entière. En vertu de ces accords, les pays du G10 mettent à la disposition du FMI des crédits d'un montant maximal de 17 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS) en cas de situation de crise exceptionnelle. Après la crise asiatique, ce dispositif de sécurité a été étendu dans le cadre d'une convention parallèle, les Nouveaux accords d'emprunt (NAE). Aujourd'hui, les NAE comptent 38 membres et peuvent mettre jusqu'à 180 milliards de DTS à la disposition du FMI. Voir aussi chapitre 2.2.

2000), le Tadjikistan, le Turkménistan et, au sein de la Banque mondiale, l'Ouzbékistan. Le groupe de vote de la Suisse constitue donc un lien entre l'Europe et l'Asie. La Suisse apporte en outre un soutien bilatéral aux membres de son groupe de vote dans le cadre de leur transition économique. Notamment en Asie centrale, elle contribue à la stabilisation macroéconomique et à la création de conditions-cadres favorisant les investissements, la croissance et le développement durable.

Même avant son adhésion, la Suisse a entretenu dès l'après-guerre des liens étroits avec les institutions de Bretton Woods. Elle a ouvert son marché des capitaux à la Banque mondiale et a participé aux Accords Généraux d'Emprunt (AGE) à partir de 1964, d'abord comme membre associé, puis, à partir de 1984, comme membre à part entière du G10. Au cours des années 1950, 1960, 1970 et 1980, la Suisse a également contribué aux efforts internationaux pour résoudre les crises monétaires et aider au développement des pays pauvres. Elle contribue par exemple depuis 1988 aux facilités du FMI en faveur des pays pauvres. En outre, la présence à Bâle de la Banque des règlements internationaux (présidée par des Suisses à plusieurs reprises) permet depuis longtemps à la Suisse d'influer sur les relations financières internationales.

L'adhésion de la Suisse au FMI et à la Banque mondiale a été approuvée à 56 % lors d'une votation populaire tenue en mai 1992. L'approbation de la population reposait principalement sur la certitude qu'il était d'un intérêt majeur pour un pays comme la Suisse, avec d'importantes relations économiques extérieures, d'adhérer à ces institutions et de participer à leurs activités, auxquelles elle contribuait *de facto* depuis les années 1960. En septembre 1992, le Conseil des Gouverneurs du FMI et de la Banque mondiale décidait de porter de 22 à 24 le nombre des sièges aux Conseils d'administration, ces nouveaux sièges revenant à la Russie et à la Suisse.

Grâce à son adhésion, la Suisse a pu, avec son économie ouverte et dynamique, renforcer ses relations au sein de la communauté internationale. Elle participe activement et avec engagement à la prise de décisions en sa qualité de membre des Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ainsi que du Comité monétaire et financier international (CMFI) et du Comité du développement, leurs instances ministérielles. Sa représentation dans les instances de direction du FMI et de la Banque mondiale et la présence de Suisses dans les bureaux exécutifs de ces institutions lui permettent d'exprimer ses positions concernant les affaires monétaires et financières à l'échelle internationale et d'exercer une influence sur la politique menée par le FMI et la Banque mondiale.

Dans le cadre de la réforme de 2010 des quotes-parts et de la gouvernance du FMI, les droits de vote au sein du FMI ont été adaptés en fonction de la situation économique mondiale. Conformément à un protocole d'entente signé avec la Pologne, la Suisse a décidé d'occuper le siège d'administrateur en alternance avec ce pays pour une période de deux ans. Elle conserve la direction du groupe de vote au niveau stratégique, continue de représenter le groupe au sein du CMFI et reste membre du Conseil d'administration. Dans le groupe de vote de la Suisse à la Banque mondiale, une alternance avec la Pologne, similaire à celle du FMI, commencera en 2020.

Vers la fin des années 1990, plusieurs crises dans des pays émergents et surtout la crise asiatique marquent une étape importante de la globalisation financière. Ces crises soulèvent notamment des questions concernant les risques de propagation systémique liés à la libéralisation des mouvements de capitaux. Elles suscitent également des réflexions nouvelles sur les conditions-cadres de la mondialisation ainsi que sur l'efficacité du dispositif mondial pour la stabilité financière. Cela amène le FMI à procéder à d'importants changements: amélioration de son activité de prévention des crises (surveillance accrue, notamment des marchés financiers), réforme de ses instruments d'octroi de crédits (y compris en introduisant un instrument d'assurance lui permettant d'ouvrir des lignes de crédit de précaution à des pays

susceptibles d'être confrontés à des crises), net renforcement de la transparence et augmentation des ressources à sa disposition pour la résolution des crises. Parallèlement, le Bureau indépendant d'évaluation du FMI (BIE) est créé, avec le grand soutien de la Suisse. Par ces mesures prises en réaction à la crise asiatique, le FMI démontre qu'il est capable de tirer les leçons nécessaires et d'évoluer (*learning institution*).

Le FMI met ainsi un accent accru sur la prévention des crises financières et sa capacité à les anticiper. Il exige aussi une plus grande transparence des évolutions économiques et financières, notamment en créant à cette fin un standard international de diffusion statistique (le SDDS). Par ailleurs, il reconnaît l'importance d'exercer une surveillance renforcée des taux de change et du système financier, afin que les fragilités puissent être traitées avant qu'elles atteignent des niveaux critiques. Conjointement avec la Banque mondiale, le FMI lance en 1999 le Financial Sector Assessment Program (FSAP), un programme destiné à surveiller les secteurs financiers des États membres. Il entreprend en outre de mieux surveiller les indicateurs de la composition des investissements directs étrangers et la volatilité des flux de capitaux. Il renforce également son expertise en matière de surveillance des politiques économiques et de détection précoce des risques, et commence à élargir sa coopération technique avec les États membres. En 2002, il inaugure un outil d'analyse formelle de la viabilité de la dette (Debt Sustainability Analysis, DSA) visant à mieux évaluer la structure de la dette publique et de la dette extérieure des pays et à détecter en amont les lignes de faille. Enfin, afin de mieux conseiller les économies fragiles qui ne disposent pas de secteur financier suffisamment développé pour absorber les crises, le FMI commence à discuter d'un cadre portant sur la libéralisation des flux de capitaux et la possibilité de les restreindre provisoirement en cas de crise (une «vue institutionnelle» sera adoptée à ce sujet par le FMI en 2012).

Par ailleurs, sous l'impulsion du G7, le Conseil d'administration du FMI approuve en janvier 1997 la création des Nouveaux accords d'emprunt (NAE). Ces accords, originalement dotés de ressources financières pouvant atteindre 34 milliards de DTS² et adoptés par 25 pays membres du FMI, augmentent la capacité de riposte du FMI aux crises systémiques. Parallèlement, le Conseil des gouverneurs décide d'augmenter les ressources ordinaires du FMI (quotes-parts) de 45 % en 1999. À partir de ce moment, les Accords généraux d'emprunt du G10, dotés d'une enveloppe pouvant atteindre 17 milliards de DTS, ne remplissent plus qu'un rôle subsidiaire, au cas où une activation des NAE serait rejetée par ses participants. Les NAE sont activés pour la première fois l'année suivante, en 1998, dans le cadre du programme du FMI en faveur du Brésil.

Parallèlement, afin d'assurer qu'aucun pays n'est confronté à une charge d'endettement qu'il ne peut gérer tout en incitant les pays concernés à mettre en œuvre des politiques macroéconomiques durables, le FMI et la Banque mondiale lancent en 1996 une initiative de désendettement conditionné en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ/HIPC). Dans cette lignée, le FMI adopte en 2005, sous l'impulsion du G8, une initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM/MDRI) visant à annuler la totalité des créances des institutions financières multilatérales à l'égard de tous les pays dont le revenu ne dépasse pas un seuil préalablement défini, cet allègement étant conditionné par des modifications du cadre macroéconomique et institutionnel.

La période suivant la crise asiatique est marquée par une phase de très forte croissance mondiale qui s'achève avec la crise financière de 2007-2008.

² Le droit de tirage spécial (DTS) est l'unité de compte au sein du FMI et repose aujourd'hui sur un panier composé des cinq monnaies les plus importantes (USD, EUR, JPY, GBP, RMB).

2.3 Situation actuelle (depuis la crise de 2007-2008) et perspectives

La crise financière de 2007-2008 a été un phénomène de contagion à grande échelle. Dans son sillage, des réformes de grande envergure ont été entreprises, surtout dans le secteur financier. Le rôle du G20³ en matière de coordination des politiques économiques au niveau mondial s'est vu grandement renforcé, aussi du fait de la participation des chefs d'État et de gouvernement. Groupe informel des grands pays industrialisés et émergents, le G20 a remplacé le G7/G8, devenant progressivement un forum où se négocient la coopération en matière de politique économique et l'architecture financière internationale. Il joue ainsi un rôle essentiel dans la coordination des politiques macroéconomiques, ainsi que pour orienter et stimuler les travaux des organisations internationales, notamment sur la réglementation des marchés financiers. La présidence tournante annuelle donne à l'agenda du G20 une dynamique spécifique, ce qui est par exemple important pour les discussions concernant la réforme de l'architecture financière internationale.

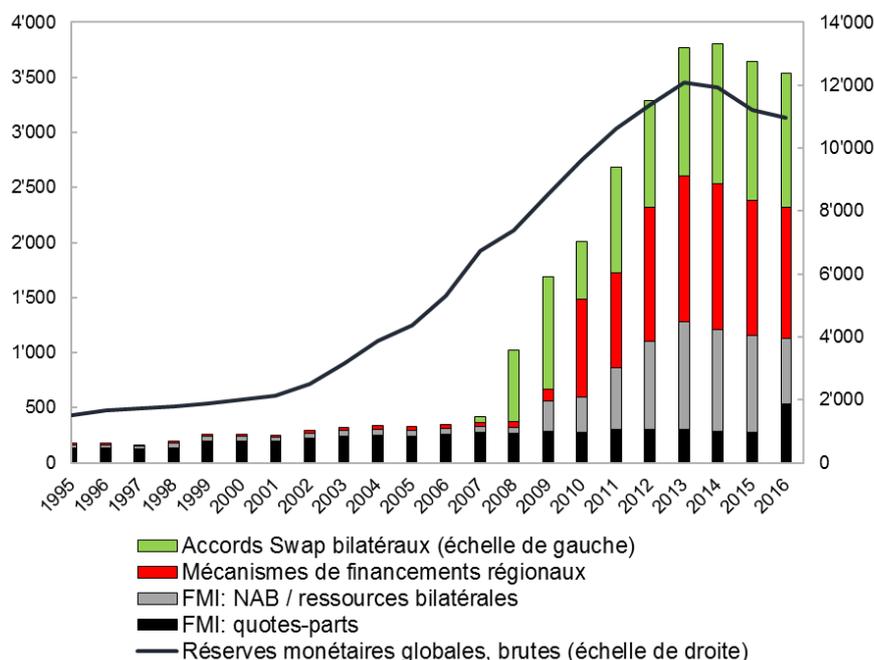
La crise financière de 2008 illustre bien les dynamiques d'interaction entre le processus de gouvernance informel et les institutions formelles et représentatives telles que le FMI. Malgré la grande diversité des situations économiques entre les pays membres et leurs intérêts hétérogènes, le G20 a permis d'entreprendre une grande réforme de la réglementation financière mondiale en utilisant efficacement le FMI et les institutions de Bâle – Banque des règlements internationaux (BRI), Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et Conseil de stabilité financière (CSF, voir encadré 3).

Le FMI conserve un rôle central dans la prévention et la gestion des crises, et ce malgré l'importance croissante du G20, car celle-ci s'appuie régulièrement sur les compétences et le savoir-faire du FMI. Après la crise financière de 2007-2008, le FMI a revu en profondeur ses pratiques de surveillance. Les membres du FMI ont pris de nombreuses mesures visant à augmenter l'efficacité de l'activité de surveillance de l'institution et à mieux prendre en compte non seulement l'impact des politiques économiques sur la stabilité interne d'un pays, mais aussi leur effet sur la stabilité internationale ou régionale. Dans ce contexte, des exercices d'alerte avancée ont été introduits et l'analyse des risques a été élargie aux effets de contagion (*spillovers*). Ces mesures ont été prises sur la base d'un rapport du Bureau indépendant d'évaluation du FMI (BIE), qui mettait en évidence des axes d'amélioration concernant notamment le signalement des risques, la cohérence de la surveillance et la communication interne.

Une conséquence de la crise globale a été également le renforcement supplémentaire du «filet mondial de sécurité financière» (Global Financial Safety Net, GFSN). Le GFSN est constitué de différentes sources de liquidités visant à garantir la stabilité financière internationale et qui peuvent être utilisées pour soutenir les ajustements de politique économique dans des États confrontés à une grave crise économique et financière. Depuis la crise de 2007-2008, le GFSN a augmenté de manière significative (voir graphique ci-dessous), du fait de la forte expansion des réserves internationales des pays (d'environ 2 000 milliards de dollars en 2000 à 12 000 milliards en 2014), du développement des accords de change entre banques centrales (Bilateral Swap Agreements, BSA), des accords de financement régionaux (Regional Financing Arrangements, RFA) et de la croissance des ressources du FMI. Au total, le GFSN représente actuellement environ un cinquième du PIB mondial, soit quelque 16 000 milliards de dollars.

³ Le G20 a été fondé en 1999 en tant que forum informel réunissant les ministres des Finances et les gouverneurs de Banques centrales des 20 principaux pays industriels et émergents. Créé dans un contexte d'expansion rapide et de mondialisation de l'économie, le forum n'avait au départ qu'une faible importance.

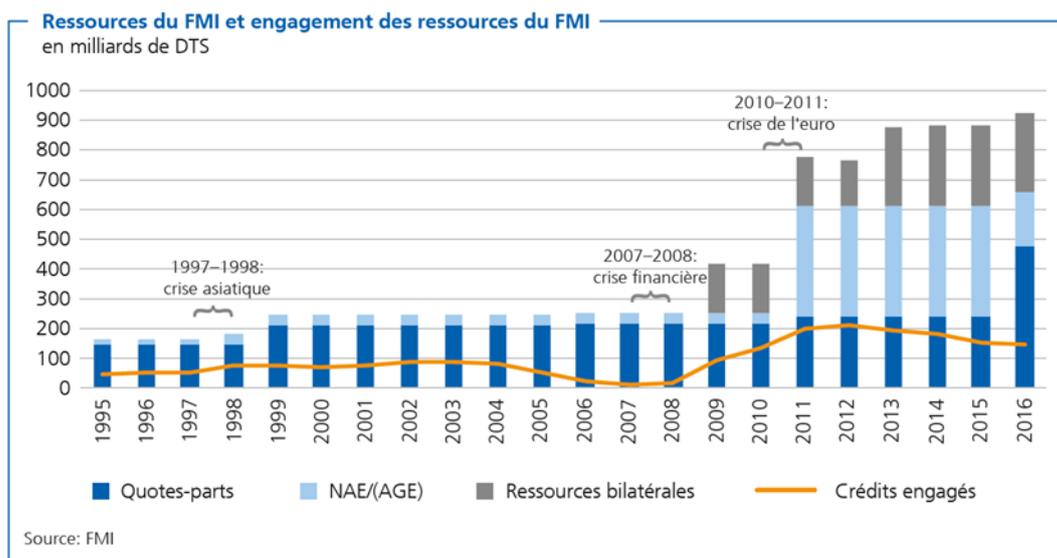
Evolution du filet mondial de sécurité financière (mrd. USD)



Source: FMI (Bank of England, autres banques centrales, rapports annuels mécanismes de financement régionaux, estimations FMI)

En tant que dispositif mondial de gestion des crises de liquidités, le GFSN est constitué de sources de refinancement aux niveaux international, régional, bilatéral et national. En cas de grave déséquilibre de leur balance des paiements, les pays ont généralement accès à différentes facilités de financement. Ce dispositif «multi-strates» offre des avantages en termes de complémentarité et de flexibilité des conditions de refinancement.

Pour pouvoir répondre aux besoins potentiels de financement des pays touchés par une crise, la capacité de prêt du FMI a été considérablement revue à la hausse dans le cadre de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance de 2010. Du fait de l'augmentation des quotes-parts et des NAE, la capacité totale de prêt du FMI a été doublée par rapport à 2007 pour atteindre à présent environ 690 milliards de DTS (950 milliards de dollars). Cette enveloppe est complétée par des lignes de crédit bilatérales mises à disposition par un certain nombre de pays membres, qui constituent une troisième source de financement du FMI (voir graphique ci-dessus). Pour les pays à faible revenu, les ressources mises à disposition au moyen du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (RPC ou PRGT en anglais) ont été également accrues. La réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI, approuvée en 2010 et entrée en vigueur en 2016, a permis en outre de mieux tenir compte de l'importance croissante des pays émergents. Enfin, le FMI a procédé à une refonte de ses instruments de prêt.



Par ailleurs, les accords de financement régionaux (Regional Financing Arrangements, RFA) se sont multipliés ces dernières années, ce qui a permis d'accroître considérablement le niveau des liquidités potentielles à disposition en cas de crise. Des exemples sont le Mécanisme européen de stabilité (MES)⁴, créé en 2012, et l'Initiative de Chiang Mai en Asie (créée après la crise asiatique et considérablement augmentée en 2010 et 2012 suite à la crise financière). Les RFA offrent l'avantage de gérer les crises au niveau régional et de profiter de liens économiques étroits entre les pays concernés. Cependant, l'importance croissante de ces mécanismes régionaux soulève la question de la concertation entre les RFA et le FMI, par exemple en ce qui concerne le rang des créanciers, la conditionnalité des crédits et la définition d'une approche commune en cas de chocs systémiques.

Au niveau bilatéral, depuis la crise financière de 2007-2008, les banques centrales ont développé des mesures monétaires concertées (accords de «swap») pour répondre aux besoins de liquidités en cas de crise. La Banque nationale suisse (BNS) a ainsi conclu des accords de swap avec la Banque du Canada, la Banque d'Angleterre, la Banque centrale européenne et la Réserve fédérale des États-Unis, ainsi qu'avec les banques centrales de Chine, du Japon, de Belgique, de Pologne et de Hongrie. Ces accords ont, depuis lors, été reconduits sans interruption. La coopération entre banques centrales s'est renforcée au fil des crises, et elle représente une approche flexible qui contribue à la stabilisation de l'ordre monétaire international en préservant la continuité du système de paiements en cas de crise. Du fait de leur dimension contractuelle, informelle et «ad hoc», les accords de swap ouvrent la voie à une nouvelle forme de coordination monétaire internationale. Le réseau des accords de swap des banques centrales s'étend de plus en plus aux pays émergents et renforce ainsi également les échanges d'expertise et le développement des capacités.

Au niveau national, les réserves monétaires détenues par les banques centrales constituent le principal coussin de liquidités destiné à atténuer les chocs externes. Pour différentes raisons, les réserves internationales des pays se sont considérablement accrues depuis le début du XXI^e siècle. Elles atteignaient en 2016 environ 11 000 milliards de dollars, soit 15 % du PIB mondial, dont près des deux tiers dans les économies émergentes et en développement. Aujourd'hui, elles représentent environ trois quarts des liquidités mondiales se trouvant à la disposition des pays en cas de crise.

⁴ Le MES a remplacé en 2012 le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) créé provisoirement en 2010.

Encadré 3: Le Conseil de stabilité financière (CSF)

Hébergé par la Banque des règlements internationaux à Bâle, le Conseil de Stabilité Financière (CSF) coordonne, sur mandat du G20 et en collaboration avec d'autres organismes multilatéraux, les travaux internationaux relevant de la réglementation et de la surveillance des marchés financiers. Le CSF compte 58 banques centrales, autorités de surveillance et ministères des finances issus de 24 États (y compris la Suisse) et de l'Union européenne, ainsi que 10 organisations internationales et organismes de normalisation. Les intérêts de la Suisse sont représentés par le DFF, la BNS et la FINMA. Les thèmes principaux du CSF comprennent le renforcement de la capacité de résilience des institutions financières, la résolution de la problématique des établissements trop grands pour faire faillite (*too big to fail*), la réglementation du négoce de gré à gré de dérivés et la limitation des risques provenant d'activités non bancaires. L'accent du CSF se déplace de plus en plus de l'élaboration des normes vers l'évaluation de la mise en œuvre des normes et de leurs conséquences. Le contrôle de la mise en œuvre des réformes s'effectue à travers des évaluations par les pairs (*peer reviews*) thématiques et de pays ainsi que par des rapports de progrès du CSF. Le rapport annuel du CSF est publié en vue du sommet du G20.

3 Les déterminants de l'engagement de la Suisse

Le Conseil fédéral poursuit depuis plusieurs années l'objectif que «la Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure l'accès aux marchés internationaux à son économie»⁵. Dans ce cadre, l'objectif précise que «le système monétaire et financier international est capital pour la Suisse en raison de sa forte intégration dans l'économie mondiale et de l'importance de sa place financière et du fait qu'elle possède sa propre monnaie». Le présent chapitre présente ainsi les jalons qui déterminent l'engagement international de la Suisse pour remplir cet objectif du Conseil fédéral. La question centrale étant la stratégie de la Suisse au sein du FMI, qui joue un rôle prépondérant dans le système monétaire et financier international, le chapitre 3.4 développe les principes actualisés qui régissent la politique suivie par la Suisse au FMI.

3.1 Préserver les atouts de la mondialisation et de l'ouverture financière

Depuis la création des institutions de Bretton Woods, la libéralisation progressive des transactions financières internationales et des mouvements internationaux de biens, de services et de capitaux a, dans une large mesure, contribué à la prospérité économique et à la réduction de la pauvreté dans le monde. Le régime monétaire international actuel, caractérisé par la convertibilité presque universelle garantie par l'Article VIII des Statuts du FMI, offre des conditions favorables à la croissance et au développement de l'économie mondiale. Même si certains pays ont introduit des restrictions des mouvements de capitaux, surtout depuis la crise financière de 2007-2008, les flux d'investissements directs et de portefeuille entre les pays avancés et les pays émergents ont tendance à s'accroître.

En raison de sa forte intégration dans l'économie mondiale, de son importante place financière, de son secteur industriel à vocation internationale et de sa propre monnaie, la Suisse bénéficie

⁵ Objectifs du Conseil fédéral 2017:

<https://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=fr>

en moyenne d'une croissance soutenue depuis plus d'un siècle. Elle compte parmi les pays dont le revenu par habitant est le plus élevé et se situe, selon l'indice de l'institut KOF, au cinquième rang des pays les plus mondialisés de la planète, notamment grâce à la compétitivité de son industrie exportatrice. La capitalisation boursière de la Suisse est équivalente à celle de l'Inde ou du Canada, deux fois supérieure à celle de Singapour, et quinze fois supérieure à celle de l'Autriche. Alors que la libéralisation du commerce au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a stagné au cours des vingt dernières années, la Suisse a conclu – soit directement, soit en tant que membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE) – plus d'une vingtaine d'Accords bilatéraux de libre-échange. Le pays doit une bonne partie de sa prospérité à la capacité de ses entreprises à investir à l'étranger.

La Suisse bénéficie également du rôle joué par le FMI pour garantir la stabilité du système financier international. Le FMI assure à ce titre plusieurs missions stabilisatrices au niveau mondial, dont les répercussions sur la Suisse sont d'intérêt majeur: celle de surveillance (en vue de prévenir les crises), celle d'assureur (avec à la possibilité d'accéder à des ressources provenant jusqu'ici avant tout de pays industrialisés) et celle de catalyseur (en mobilisant d'autres sources de financement). Depuis sa création, le mandat principal du FMI évolue vers un contrôle renforcé de l'ordre monétaire international visant à en assurer le fonctionnement et à empêcher les pratiques monétaires discriminatoires. À cet égard, la surveillance tant multilatérale que bilatérale, tout comme la promotion de la coopération monétaire internationale et la collaboration des États membres sur les plans économique et financier revêtent une importance particulière. Dans le cadre de l'élaboration des instruments et de la politique du FMI, la Suisse, en coordination avec les pays de son groupe de vote, participe activement aux séances du Conseil d'administration et exprime ses positions avec la plus grande indépendance possible.

La Suisse étant tributaire d'un environnement international fiable et fondé sur le principe de l'ouverture économique, elle attache une grande importance au régime monétaire international actuel et à son dispositif de crise. En effet, une déstabilisation générale du système monétaire et financier international affecterait la Suisse. De plus, des pays avec lesquels la Suisse entretient d'étroites relations économiques et financières pourraient également être touchés par une crise. La situation économique et financière mondiale restant incertaine, une progression potentielle du protectionnisme et des tendances isolationnistes représente un défi majeur pour la Suisse. Dans ce contexte, il est important pour elle de se positionner en faveur du principe de l'ouverture des marchés et de la libre circulation des capitaux, de garantir au niveau national des conditions-cadres de premier plan et de s'engager en conséquence au sein des instances internationales.

3.2 Promouvoir la résilience économique et la stabilité financière mondiale

La Suisse attache une importance particulière à la responsabilisation des pays en matière de résilience économique et à la création de conditions-cadres favorables, afin de permettre une croissance économique équilibrée. De ce fait, elle accorde également une grande importance aux objectifs de développement durable et de croissance inclusive (c'est-à-dire mieux répartie dans l'ensemble de la population) tels qu'ils sont définis par exemple dans l'Agenda 2030 de l'ONU. Il est primordial que les pays mettent en œuvre des politiques économiques contribuant au maintien et au renforcement de la stabilité et, par conséquent aussi, à une répartition équilibrée des bénéfices de la croissance. La Suisse s'engage dans ce sens au sein

d'institutions financières internationales comme le FMI, mais aussi au sein de forums comme le G20, où elle a été invitée à participer au «volet financier» ces dernières années⁶.

Les institutions internationales, avant tout le FMI et le groupe de la Banque mondiale, contribuent, notamment par leurs tâches de surveillance et leur soutien technique, à créer les conditions permettant de renforcer la résilience macroéconomique sur le plan institutionnel et de promouvoir des politiques de croissance durable et inclusive. Le système international doit inciter les pays à engager les réformes structurelles et les mesures politiques nécessaires pour éviter les crises. Si, néanmoins, une crise se produit, l'octroi de crédits peut aider les pays ayant des besoins de liquidités à procéder aux ajustements nécessaires pour parvenir à une économie durable. Selon les cas, cela peut permettre également d'atténuer les risques de contagion systémique. Les interventions et l'engagement du FMI ne doivent créer de mauvaises incitations ni pour les pays bénéficiaires ni pour les acteurs du marché (aléa moral). En d'autres termes, il ne faut pas que l'engagement du FMI incite moins les pays bénéficiaires à mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires pour éviter les crises. Il ne faut pas non plus qu'il nourrisse les attentes des acteurs du marché qui seraient favorables à un octroi imprudent de crédits.

Afin de réduire l'éventualité et l'ampleur des crises, il est important que les pays mènent des politiques économiques et financières axées sur la stabilité et favorisant leur intégration durable dans le système financier international. Cela implique que le rôle et le mandat du FMI soient judicieusement délimités par rapport à ceux des autres instances internationales, régionales ou nationales. Pour pouvoir contribuer à la stabilité du système monétaire et financier, les recommandations du FMI doivent refléter adéquatement l'évolution de l'économie mondiale, tenir compte des spécificités de chaque pays dans la conduite des politiques macroéconomique et monétaire, permettre des conditions de concurrence équitables au niveau international (*level playing field*) tout en favorisant un modèle de croissance inclusive et la stabilité sociale.

3.3 Tirer activement parti de l'engagement international de la Suisse

Il est dans l'intérêt de la Suisse de rester un partenaire fiable dans sa participation aux actions destinées à assurer la stabilité du système monétaire et financier international. Cela conforte sa position dans ce système et lui permet de faire entendre sa voix de façon crédible et efficace lorsque les questions de stabilité financière ou autres sont débattues dans les forums internationaux. Par une attitude cohérente et crédible, la Suisse peut faire valoir efficacement ses intérêts au sein du FMI.

La Suisse soutient un FMI qui conserve un rôle central au sein du système monétaire et financier international et exerce dans des conditions efficaces et équitables ses missions de surveillance des politiques nationales. En tant qu'organisation légitimée par le fait de regrouper 189 membres répartis dans le monde entier, le FMI permet une coopération englobante portant sur toutes les questions monétaires et financières internationales importantes. Il est important que le FMI continue d'agir selon les principes de transparence et de bonne gouvernance, ainsi que de stimuler les débats de façon à renforcer la coopération économique et financière internationale. En outre, les recommandations du FMI doivent être claires et crédibles pour tous les pays (surveillance bilatérale) et tenir compte des évolutions globales, des risques de contagion et d'autres thèmes systémiques (surveillance multilatérale). Par son

⁶ Un compte rendu régulier des activités de la Suisse au sein des principales institutions financières multilatérales est fourni par le «Rapport sur les questions financières et fiscales internationales» du Conseil fédéral, rédigé par le Secrétariat d'État aux questions financières internationales du DFF.

engagement actif dans les discussions au sein du FMI, la Suisse contribue aux ajustements et à l'optimisation permanente des instruments monétaires en place.

Parallèlement, dans le domaine financier, la Suisse collabore également sur le plan bilatéral avec d'autres pays dont les objectifs et la situation sont similaires, notamment au moyen des dialogues financiers que conduit le DFF (SFI). Les principes énoncés au chapitre 3.4 constituent à cet effet une bonne base pour les relations bilatérales. Cela vaut aussi pour le soutien bilatéral qu'apporte la Suisse aux membres de son groupe de vote dans le cadre de leur stabilisation et de leur transition économiques.

3.4 Les principes régissant la politique suivie par la Suisse au FMI

Pour maintenir la cohérence de sa position au sein du FMI, le Conseil fédéral a adopté en 1999 des principes-clés portant sur l'engagement de la Suisse au FMI (voir annexe). Ces principes s'inscrivent dans le cadre de la base légale globale régissant la coopération financière internationale et les actions d'aide monétaire de la Suisse. Cette base légale inclut notamment la loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (RS 979.1), la loi du 19 mars 2004 sur l'aide monétaire internationale (RS 941.13), la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), l'article 5, alinéa 3, et l'article 10 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse (RS 951.11), ainsi que la stratégie de politique étrangère.

Ces principes visent à assurer que la Suisse poursuit au FMI une politique claire tenant compte d'un environnement en évolution permanente. Ils étayent le positionnement général de la Suisse par rapport aux questions de fond débattues dans l'enceinte de l'institution et définissent la stratégie et la collaboration suisses dans le cadre de son groupe de vote. Ils constituent ainsi la base qui permet à la Suisse de formuler des positions cohérentes dans les affaires courantes du Conseil d'administration du FMI et d'établir des priorités générales dans le cadre de ses travaux. En outre, ils aident les autorités suisses engagées dans la coopération monétaire internationale à adapter, dans une perspective à long terme, les stratégies et les instruments du FMI à une économie mondiale en constante évolution. Enfin, ces principes servent de référence pour l'information du Parlement et d'un large public.

Les principes de 1999 ont non seulement fait leurs preuves, mais conservent aujourd'hui toute leur pertinence, y compris au regard des changements parfois majeurs qu'a connus le système économique et financier mondial et de l'évolution du rôle de la Suisse dans ce système (voir chapitre 2). Ces principes étant donc toujours valables, le Conseil fédéral a décidé de les confirmer dans leurs grandes lignes. En même temps, il a jugé important de les adapter à la situation actuelle, compte tenu notamment des changements intervenus dans la politique et la gouvernance du FMI et des expériences faites par la Suisse lors de son engagement au sein du FMI. L'actualisation des principes a par ailleurs confirmé que l'institution, qui se trouve au cœur du système économique et financier mondial, environnement incertain s'il en est, était parfaitement capable d'apprendre, et c'est justement cette qualité qui doit être encouragée à l'avenir à travers ces principes.

Lors de l'actualisation, certains principes ont été regroupés (4^e et 10^e principes, 7^e et 8^e principes), le 1^{er} principe a été complété, le 3^e principe reformulé, et un nouveau principe sur la coopération technique a été ajouté. Les neuf nouveaux principes sont présentés

brièvement ci-dessous. Ils ont été publiés le 20 décembre 2017 dans leur version longue adoptée par le Conseil fédéral⁷.

1^{er} principe: La Suisse aide le FMI à promouvoir un système monétaire et financier international stable et fiable.

Il est dans l'intérêt de la Suisse que le système monétaire et financier soit stable, efficace et ouvert. De même, une croissance mondiale équilibrée, inclusive et durable et des progrès en matière de développement revêtent pour la Suisse une importance cruciale. Un système de taux de change flexibles, la libre circulation des capitaux ainsi que des marchés financiers opérationnels et adéquatement réglementés et surveillés offrent les meilleures conditions pour atteindre ces objectifs.

2^e principe: La Suisse demande au FMI de se concentrer sur son mandat et de coopérer avec d'autres organisations internationales. L'institution doit jouer un rôle central dans l'architecture financière internationale. La Suisse s'emploie à garantir une représentation correspondant à sa place dans le système monétaire et financier international.

Dans un monde interconnecté, il est primordial que les institutions et organisations internationales coopèrent efficacement. Les compétences des institutions internationales œuvrant dans les domaines économique, monétaire et financier doivent être clairement définies et délimitées par leurs mandats respectifs, afin d'éviter autant que possible la duplication des travaux.

Conformément à son mandat, le FMI doit se concentrer sur les sujets macroéconomiques et les questions concernant la stabilité du système monétaire et financier international. Cela recouvre également les conditions-cadres macroéconomiques, qui sont indispensables non seulement pour assurer une croissance économique durable, mais aussi pour favoriser le commerce et l'emploi.

Compte tenu de son mandat, de ses compétences internationales dans les domaines monétaire et financier et de sa position institutionnelle, avec une adhésion presque universelle, il est important que le FMI joue un rôle de premier plan dans l'architecture financière internationale.

3^e principe: La Suisse demande que l'activité d'octroi de crédits du FMI soit ciblée, conditionnelle et limitée.

Un octroi de crédits ciblé signifie qu'en accordant des prêts, le FMI aide ses membres à surmonter leurs difficultés de balance des paiements, à stabiliser leur économie et à se diriger vers une croissance durable. L'octroi de crédits doit également avoir un effet catalyseur sur la participation d'autres donateurs.

Un octroi de crédits conditionnel signifie qu'il obéit à des règles claires et qu'il est lié à la mise en œuvre de politiques économiques et financières solides. Cette conditionnalité constitue un élément essentiel pour que les programmes du FMI contribuent effectivement à améliorer les conditions-cadres et à assurer ou rétablir la solvabilité des pays concernés. En outre, la conditionnalité permet d'éviter les mauvaises incitations pour les pays débiteurs et les acteurs du marché (aléa moral) et de protéger les ressources du FMI.

Enfin, les ressources du FMI étant limitées, l'octroi de crédits doit être soumis à des restrictions en termes de montant, de fréquence et de durée.

⁷ Voir [LIEN vers les principes publiés le 20.12.2017]

4^e principe: La Suisse plaide pour que le FMI soit convenablement doté de moyens financiers et s'emploie à préserver sa stabilité financière.

Les États membres doivent fournir au FMI des ressources en quantité suffisante pour lui permettre de remplir son mandat. Afin de limiter efficacement l'utilisation des ressources, l'octroi de crédit dans le cadre de conditions exceptionnelles doit être financé par des moyens spéciaux. La situation financière du FMI doit être assurée par des pratiques appropriées en termes d'octroi de crédits, une politique de réserves prudente et des garanties de financement adéquates de la part d'autres créanciers. Le FMI doit conserver son statut de créancier privilégié.

Le processus budgétaire du FMI doit être prospectif et conforme aux pratiques éprouvées.

5^e principe: La Suisse défend au sein du FMI les intérêts des pays de son groupe de vote et entretient d'étroites relations avec ces pays.

La Suisse dirige son groupe de vote et le représente au sein du CMFI. Elle est très attentive aux évolutions qui ont lieu dans les pays de son groupe de vote et entretient d'étroites relations avec ceux-ci. Elle encourage également une coopération étroite entre les membres du groupe de vote. Cette coopération, qui a été définie dans un protocole d'entente, se fonde sur un échange d'informations ouvert, des processus de consultation efficaces et des décisions prises d'un commun accord. La Suisse et la Pologne occupent alternativement le siège du groupe de vote au Conseil d'administration pour une période de deux ans. La coopération consensuelle avec la Pologne fait l'objet d'un autre protocole d'entente et est assurée grâce à un dialogue régulier.

6^e principe: La Suisse reconnaît les besoins particuliers des pays membres les plus pauvres.

Le FMI joue un rôle particulier auprès des pays pauvres, notamment en aidant ceux-ci à instaurer les fondements d'un développement durable et à s'intégrer dans l'économie mondiale. Son principal objectif est que ces pays atteignent une croissance durable pour combattre et réduire la pauvreté.

Le FMI doit conseiller les pays pauvres en premier lieu lorsque ceux-ci sont appelés à prendre des décisions politiques. Il doit les aider à développer leurs capacités dans les domaines de la politique monétaire, financière et budgétaire ainsi que de la gestion des finances publiques et de la dette. À ces fins, le FMI doit collaborer étroitement avec d'autres institutions financières et donateurs internationaux. L'aide financière apportée aux pays pauvres a lieu avant tout au moyen de fonds spéciaux et d'octroi de crédits à taux réduits.

7^e principe: La Suisse demande que le soutien technique du FMI soit conçu en fonction des objectifs visés.

Le soutien technique que le FMI fournit à ses membres pour les aider à améliorer leurs politiques et leur contexte institutionnel est déterminant. Il doit respecter le cadre du mandat du FMI et se limiter aux compétences-clés de l'institution.

Étant l'un des principaux contributeurs, la Suisse souhaite que les activités de soutien technique du FMI se déroulent dans la transparence et qu'elles fassent l'objet d'une surveillance efficace et d'un contrôle régulier.

8^e principe: La Suisse soutient le FMI dans son action de promotion d'une bonne gestion gouvernementale au sein des pays membres. Les principes d'une gouvernance responsable s'appliquent également au FMI.

Le FMI doit exiger systématiquement de ses membres une bonne gouvernance, qui implique notamment l'existence d'un État de droit, des institutions fortes, l'intégrité et une gestion responsable des affaires publiques et économiques. En même temps, il doit préserver sa propre crédibilité en imposant à son Conseil d'administration, à sa direction et à ses services les plus hautes exigences en matière de gouvernance interne. L'obligation de rendre compte, la transparence et l'efficacité des moyens utilisés en font notamment partie.

Les travaux du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI jouent un rôle important dans la surveillance de la gouvernance de l'institution. Il convient de garantir l'indépendance du BIE et son libre accès aux informations relatives aux processus de décision internes du FMI.

9^e principe: La Suisse met l'accent sur la compatibilité de l'évolution économique avec le développement social et l'environnement.

La durabilité des politiques monétaire, budgétaire et financière doit s'inscrire dans le cadre plus large du développement durable et de la réduction des inégalités. Dans ses positions concernant l'évaluation des programmes du FMI ou les rapports sur les différents pays, la Suisse tient compte des questions de compatibilité sociale et environnementale, notamment lorsqu'elles concernent la politique économique et les sujets macroéconomiques et entrent par conséquent dans le mandat principal du FMI.

4 Conclusion

Le Conseil fédéral montre par ce rapport comment la Suisse s'investit de manière ciblée au sein des organes financiers et monétaires déterminants au niveau international. L'engagement de la Suisse repose sur des bases solides lui permettant de continuer à contribuer activement à la pérennité d'un système monétaire international qui tienne compte des évolutions nécessaires. Grâce à cet engagement, la Suisse est en mesure de s'adapter en temps utile aux futurs développements. La Suisse étant un pays doté d'une économie ouverte et dynamique, d'une place financière d'importance internationale et de sa propre monnaie, il est important qu'elle continue de saisir les opportunités de la mondialisation tout en prenant en considération les risques liés à l'intégration mondiale, y compris dans le domaine financier.

Dans le contexte d'un système monétaire et financier international en constante évolution, il importe que le FMI demeure l'institution centrale chargée d'assurer le maintien de l'ordre monétaire et financier international. La stabilité et l'ouverture à long terme du système financier et monétaire mondial sont fondamentales pour garantir une croissance économique durable et largement répartie. Le FMI est la seule organisation d'envergure mondiale dans le domaine financier et monétaire qui offre à tous les pays un cadre de discussions sur l'ordre monétaire international et ses ajustements. La pérennité du dispositif mondial de stabilisation financière est fondamentale pour garantir une croissance durable et équitable. Le FMI doit également rester en mesure d'assurer son rôle d'arbitre international impartial, notamment pour lutter contre les effets néfastes des politiques unilatérales susceptible de remettre en cause les principes de libre circulation des biens, des services et des capitaux.

Il est important que la Suisse, en tant que membre du FMI, suive une stratégie crédible axée sur des lignes d'action claires, afin que son positionnement actif et efficace lui permette de participer aux discussions sur le cadre monétaire et financier international. Les principes régissant la politique de la Suisse au sein du FMI, actualisés par le Conseil fédéral, visent à

soutenir un FMI dont les membres sont capables de saisir au mieux les chances offertes par la mondialisation, mais aussi de réduire autant que possible les risques qui en découlent.

Sources

- Rapport du Fonds monétaire international: «Adequacy of the Global Financial Safety Net», mars 2016
- Rapport du Fonds monétaire international: «Strengthening the International Monetary System – a Stocktaking», mars 2016
- Rapport du Fonds monétaire international: «The IMF and the Force of History: Ten Events and Ten Ideas That Have Shaped the Institution», mai 2004
- Centre international d'études monétaires et bancaires (CIMB), Centre de recherches en économie politiques (CEPR): «International Economic and Financial Cooperation: New Issues, New Actors, New Responses», août 2004
- Centre for International Governance Innovation (CIGI): «G7 To G8 To G20: Evolution in Global Governance», mai 2011
- Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII): «Quel système monétaire international pour une économie mondiale en mutation rapide?»
- High-Level Conference on The International Monetary System, 10 mai 2016
- Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.3651, sur l'importance, pour le secteur financier suisse, du dollar américain ainsi que du système de paiement et de règlement américain, 12 août 2015
- Rapport explicatif sur la révision de la loi fédérale sur l'aide monétaire internationale (Loi sur l'aide monétaire, LAMO), 2017
- Conférence de David Dodge sur l'ordre monétaire international en mutation et la nécessaire évolution du FMI, 30 mars 2006
- Conseil fédéral: Rapport 2017 sur les questions financières et fiscales internationales
- BIE (2007). Évaluation de la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI.
- BIE (2011), Évaluation de l'action du FMI au cours de la période qui a précédé la crise financière et économique mondiale. La surveillance du FMI en 2004-07.
- BIE (2014), «Recurring Issues from a Decade of Evaluation –Lessons for the IMF»
- IMF (2012), «The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View»
- IMF (2013), «IMF Multilateral Policy Issues Report: 2013 Pilot External Sector Report»
- New Rules for Global Finance Coalition (2008), «What role for the IMF?»
- Rapport du Fonds monétaire international: «External Sector Report», 2016
- Rapport du Fonds monétaire international, «Assessing Reserve Adequacy – Specific Proposals», 2015
- Rapport du Fonds monétaire international, «World Economic Outlook: Exchange Rates and Trade Flows: Disconnected?», 2015.



Annexe: Principes de 1999 régissant la politique de la Suisse au sein du FMI

Le Fonds monétaire international (FMI) a pour mission de promouvoir la collaboration monétaire internationale. Il doit ainsi contribuer à un développement équilibré de l'économie mondiale. Ajustée initialement à un système de taux de change fixes, la mission du FMI a été réinterprétée à la suite de l'effondrement de ce système au milieu des années 1970. La tâche de contribuer à un développement équilibré de l'économie mondiale reste néanmoins prioritaire. D'une part le FMI exerce le rôle de conseiller et de fournisseur de fonds pour ses membres, d'autre part il s'efforce de coordonner la politique de ces derniers. Les déséquilibres extérieurs résultent généralement d'une politique économique erronée. Une solution durable suppose dès lors la correction des erreurs. Pour être efficace, l'aide extérieure ne peut consister qu'à aider le pays concerné à se prendre lui-même en charge.

Le statut de membre du FMI, donne à la Suisse la possibilité de développer ses relations internationales. Des contacts réguliers dans le cadre de cette institution constituent de précieux encouragements pour mener sa propre politique économique. En sa qualité de membre du FMI et grâce à sa représentation au sein du Conseil d'administration, la Suisse peut prendre une part active aux décisions et à la définition de la politique du Fonds. Pour ce faire, elle s'appuie sur les principes suivants et s'oriente d'après les objectifs de la politique étrangère.

Dans certains cas, l'application de ces objectifs et de ces principes peut déboucher sur des conflits. Ceux-ci devraient être résolus en pesant d'une manière transparente les intérêts en présence. Les causes de conflits potentiels résident dans la façon de pondérer les objectifs et les principes, dans la prise en considération des intérêts des membres du groupe de vote représenté par la Suisse et dans le fait que la Suisse doit parfois, pour des raisons stratégiques, harmoniser son attitude avec celle d'autres pays qui partagent ses opinions.

1^{er} principe: La Suisse aide le FMI à promouvoir un système monétaire et financier international stable et fiable.

Une petite économie ouverte aux échanges avec l'étranger, telle que celle de la Suisse, doit pouvoir compter dans une très large mesure sur un système monétaire et financier international fonctionnant bien. Aussi la Suisse soutient-elle le FMI dans ses efforts en faveur de la stabilité des conditions monétaires et de la suppression de restrictions dans les relations financières internationales.

La sphère d'activité du FMI se répartit entre le conseil économique et l'aide sous forme de crédits. La Suisse veille au maintien d'un juste équilibre entre ces deux pôles.

Le système monétaire et financier international ne peut fonctionner que si tous les pays mènent une saine politique économique. C'est pourquoi la Suisse plaide au sein du FMI pour une politique budgétaire rigoureuse, une politique monétaire axée sur la stabilité et une politique structurelle conforme aux règles de l'économie de marché. Elle considère la surveillance économique exercée par le FMI comme un instrument à même de conduire les pays membres du Fonds à adopter une politique allant dans ce sens.

2^e principe: La Suisse demande au FMI de se concentrer sur son mandat et de coopérer avec d'autres organisations internationales.

Les organisations économiques internationales se voient aujourd'hui confrontées à un nombre croissant de tâches. Il s'agit donc de répartir ces dernières de manière efficace, en fonction des avantages comparatifs de chaque organisation. La Suisse estime que le FMI doit se consacrer en priorité au domaine de la politique monétaire et budgétaire. L'accent doit à cet égard être mis sur l'activité de conseil. Le mandat du FMI doit être régulièrement adapté à un environnement en constante mutation. La Suisse appuie en ce sens un élargissement du mandat à la libéralisation des mouvements de capitaux, laquelle devrait intervenir de façon ordonnée, compte tenu à chaque fois des conditions structurelles existantes (état du système bancaire et de la surveillance des marchés financiers, p. ex.).

Pour être efficace, la répartition des tâches exige une coordination accrue. C'est la raison pour laquelle la Suisse demande au FMI d'harmoniser ses activités avec celles des autres organisations internationales - Banque mondiale, OMC, BRI, OCDE - œuvrant dans des secteurs analogues.

3^e principe: La Suisse accorde une grande importance au respect systématique de la conditionnalité économique lors de l'octroi de crédits.

Le FMI assortit ses crédits de conditions. Celles-ci garantissent que les fonds attribués ne serviront pas à maintenir une politique ne pouvant pas être soutenue, mais à mettre en œuvre des programmes économiques de stabilisation et d'ajustement. Elles contribuent de façon décisive à ce que le cercle des créanciers puisse s'élargir et à ce que les pays touchés soient plus tard en mesure de rembourser leurs crédits. La Suisse soutient le principe de la conditionnalité.

La crédibilité de ce principe requiert l'application effective des conditions dont sont assortis les crédits. C'est là la seule manière d'éviter que des crédits du Fonds ne soient utilisés de façon abusive. La Suisse demande en outre d'axer la conditionnalité sur des critères économiques et non pas sur de purs intérêts politiques. Au besoin, la conditionnalité doit être établie de concert avec la Banque mondiale. Le succès d'un programme dépend d'une manière décisive de l'ampleur du soutien qu'il rencontre auprès des services gouvernementaux concernés, du Parlement et de la population (*ownership*). La Suisse tient en ce sens à ce que, dans le dialogue politique avec les pays concernés, le FMI s'emploie à ce que ceux-ci reprennent autant que possible à leur compte les programmes proposés. Pour éviter la tentation de prendre trop de risques (*moral hazard*), qui peut exister lorsque des crédits du FMI sont systématiquement assurés, la Suisse préconise d'associer également des créanciers privés à la prévention et à la résolution des crises financières.

4^e principe: La Suisse s'emploie à préserver la stabilité financière du Fonds.

En vertu de son mandat, le FMI accorde des crédits à des pays membres qui ont des difficultés de balance des paiements. Les risques potentiels liés à l'octroi de ces crédits sont importants et doivent être neutralisés par des mesures appropriées. La Suisse s'emploie à défendre le statut de créancier privilégié dont jouit le FMI. Respecter les plafonds établis lors de l'attribution des crédits constitue un autre élément important pour assurer un remboursement dans les délais convenus. Ces plafonds sont définis par rapport aux quotes-parts (part de capital) de chaque pays. En cas de crise grave, il est toutefois possible de les dépasser. La Suisse recommande de durcir alors les conditions de crédit.

A titre de mesure préventive, la Suisse soutient une politique prudente en ce qui concerne les réserves du FMI. Une telle politique permet d'alimenter constamment les réserves en fonction du montant des dettes non remboursées.

5^e principe: *La Suisse défend au sein du Fonds monétaire les intérêts du groupe de pays qu'elle représente.*

Le siège qu'elle occupe dans le Conseil d'administration du FMI permet à la Suisse de participer activement aux décisions concernant les questions monétaires internationales. Seul le soutien des pays du groupe de vote qu'elle représente lui permet d'assumer ce rôle de représentant. Elle veille donc à défendre au mieux les intérêts de ces pays (Azerbaïdjan, Kirghizistan, Pologne, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan) et à s'acquitter de son rôle d'intermédiaire auprès du Fonds.

6^e principe: *La Suisse reconnaît les besoins particuliers des pays membres les plus pauvres.*

De par son mandat dans le domaine de la politique monétaire et budgétaire, le FMI a aussi un rôle important à jouer dans les pays les plus pauvres. Ce rôle se démarque clairement de celui des banques de développement. Afin de faciliter leur intégration dans l'économie mondiale et d'améliorer les conditions de vie de leur population, le FMI doit aider ces pays à définir une politique économique durable et mettre à leur disposition une aide financière liée à la conditionnalité économique habituelle. La situation financière de ces pays et le poids de leur dette ne permettent toutefois pas de leur accorder des crédits aux conditions du marché. Aussi la Suisse a-t-elle soutenu financièrement, dès sa création, la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), seul volet de crédits du FMI à taux d'intérêt réduit. Au sein du FMI, la Suisse se fait également l'avocat de mesures visant à atténuer le problème de la dette des pays membres les plus pauvres.

7^e principe: *La Suisse demande au FMI plus de transparence envers le public.*

La Suisse est convaincue que la transparence renforce l'efficacité de la surveillance économique. La publication des appréciations du FMI sur l'évolution et les politiques économiques des pays membres stimule le débat public. Les marchés financiers reçoivent des signaux clairs, leur permettant de réagir sans délai à des déséquilibres. La pression en faveur d'une politique économique durable dans les pays membres en est renforcée. En ce sens, la transparence joue aussi un important rôle de prévention des crises.

En publiant ses appréciations et ses arguments, le FMI augmente également la crédibilité des programmes de réforme qu'il propose. Le public a le droit d'être largement informé de la politique et des méthodes de travail du Fonds. La transparence signifie aussi l'ouverture face à la critique constructive. De l'avis de la Suisse, il importe donc que le Conseil d'administration fasse régulièrement évaluer les activités du FMI par un organe indépendant et qu'il rende les résultats de cette évaluation accessibles au public.

8^e principe: *La Suisse soutient le FMI dans son action de promotion d'une bonne gestion gouvernementale.*

Une activité gouvernementale et administrative entravée par la corruption compromet une croissance économique durable et le succès des programmes du FMI. Aussi la Suisse demande-t-elle d'observer les principes de la bonne gestion gouvernementale dans le cadre des programmes de réforme économique et de l'évaluation des pays. Responsabilité des organes étatiques, transparence, régime d'Etat de droit, lutte contre la corruption ainsi que consultation des milieux concernés et de la population figurent notamment au nombre de ces

principes. Le FMI devrait se limiter aux aspects de bonne gestion gouvernementale qui touchent à la politique économique.

Une politique économique transparente suppose également des statistiques fiables. La Suisse soutient tout particulièrement les efforts du FMI pour améliorer la qualité et l'actualité des principales statistiques économiques.

9^e principe: La Suisse met l'accent sur la compatibilité de l'évolution économique avec le développement social et l'environnement.

Une croissance économique au détriment des catégories sociales défavorisées et de l'environnement ne peut être durable. Soucieuse d'assurer le succès des programmes soutenus par le FMI, la Suisse insiste pour que, dans l'appréciation des différents pays et les programmes du FMI, entrent en considération non seulement la politique budgétaire et monétaire, mais aussi d'autres aspects d'une évolution économique durable. En ce qui concerne les pays en développement, cette position correspond aux principes suisses de la coopération et de l'aide au développement.

L'aspect social est un important facteur de viabilité pour les programmes de stabilisation. La Suisse s'efforce d'obtenir que les coûts des programmes d'ajustement soient réduits à un minimum pour les couches de population les plus démunies. C'est pourquoi la Suisse demande avec insistance le maintien ou la création de filets de sécurité. Elle demande aussi qu'au moment de définir la politique budgétaire et structurelle, l'on tienne compte des éventuelles répercussions écologiques.

10^e principe: La Suisse plaide pour que le Fonds soit convenablement doté de moyens financiers.

Le FMI ne peut remplir ses tâches que s'il dispose des moyens financiers nécessaires. La Suisse plaide par conséquent en faveur d'une adaptation régulière des quotes-parts à la croissance de l'économie mondiale et à l'augmentation des flux internationaux de biens et de capitaux. En sa qualité de membre du Groupe des Dix, elle fournit des moyens supplémentaires dans des situations extraordinaires.