

# La stratégie du Conseil fédéral en matière de place financière: un aperçu

Les conséquences de la crise des marchés financiers se résument en quelques mots: ce qui était vrai hier ne l'est plus aujourd'hui. Dans le monde entier, les représentants des places financières ont donc dû se remettre en question. La Suisse doit également suivre ce mouvement si elle entend rester compétitive. C'est ainsi que le Conseil fédéral a adopté le 16 décembre 2009 le rapport intitulé «Axes stratégiques de la politique suisse en matière de place financière». Il identifie d'abord les forces et les faiblesses, les chances et les risques qui guettent la Suisse dans ce domaine. Il fixe ensuite, sur la base de ce qui précède, les buts et les axes stratégiques de la politique à adopter.

## Force et ampleur d'une crise sans précédent

Les signes avant-coureurs d'une crise des marchés financiers apparaissaient à la fin de l'été 2007. Plusieurs banques ont dû liquider des fonds qui avaient été investis dans les hypothèques «subprime». Le 9 août 2007, la Banque centrale européenne a été amenée à injecter 95 milliards d'euros en une seule journée sur le marché interbancaire. D'autres banques nationales l'ont suivie dans le cadre d'une action coordonnée destinée à stabiliser le marché monétaire. Cet incident ne représentait que les prémices d'une crise mondiale des marchés financiers. Des instituts bancaires réputés – comme la banque d'investissement américaine Lehman Brothers – ont été poussés à la faillite. Les États se sont vus contraints de soutenir leurs instituts financiers par des garanties des créances, des recapitalisations, des «swaps» sur actifs, des rachats ainsi que des soutiens financiers et, alors que la crise des marchés financiers s'étendait à l'économie réelle, de monter des trains de mesures conjoncturels importants. En Suisse, les turbulences ont été principalement ressenties par les deux grandes banques fortement engagées dans le marché américain; de 2007 à aujourd'hui, l'UBS a opéré des amortissements à hauteur de 57,3 milliards d'USD et le Crédit Suisse de 20,3 milliards en raison de la crise financière. Cela s'est traduit par des recapitalisations privées avant que ne soit adopté, durant l'automne 2008, un train de mesures destiné à renforcer le système financier suisse<sup>1</sup>. En comparaison avec d'autres places financières de même importance en termes de quote-part dans le

produit intérieur brut (PIB), l'engagement de la Confédération et de la Banque nationale suisse est resté modéré. De plus, la Confédération a récupéré les fonds prêtés à l'UBS après seulement dix mois, réalisant un bénéfice confortable de 1,2 milliard de francs.

## Lutter contre la soustraction d'impôt avec l'assistance administrative

Les programmes de sauvetage et de soutien à la conjoncture lancés lors de la crise financière n'ont fait que creuser la dette déjà élevée de nombreux États. Les caisses publiques vides ont contraint de nombreux gouvernements à intensifier leur lutte contre les délinquants fiscaux. La pression s'est renforcée sur les pays qui n'appliquaient pas ou seulement partiellement le standard international d'assistance administrative en matière fiscale, tel qu'il a été fixé à l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE. Entretemps, la plupart des pays, parmi lesquels la Suisse, ont adopté ce standard. La nouvelle politique d'assistance administrative décidée le 13 mars 2009 par le Conseil fédéral est appliquée à travers des conventions de double imposition, soit révisées soit nouvelles. La Suisse s'engage ainsi à donner aux fiscaux des États partenaires des renseignements au cas par cas et en réponse à des demandes concrètes et étayées, ceci indépendamment de l'existence ou non d'un délit fiscal.

La crise des marchés financiers et ses conséquences ont conduit à une nouvelle répartition des cartes au niveau mondial, ce qui a forcé les autorités et les acteurs de la place financière suisse à repenser leur stratégie et à l'adapter aux récentes évolutions. Le Département fédéral des finances (DFF) a publié en septembre 2009 le rapport intitulé «Place financière suisse: situation et perspectives»<sup>2</sup>. Celui-ci étudie l'importance et la structure du secteur financier, les causes possibles de la crise ainsi que ses répercussions sur ce même secteur. Le 16 décembre 2009, le Conseil fédéral a adopté un rapport intitulé «Axes stratégiques de la politique suisse en matière de place financière»<sup>3</sup>. Celui-ci constitue une étape importante dans la mesure où le Conseil fédéral a adopté et publié pour la première fois une stratégie globale en matière de place financière.



**Catherine Chammartin**  
Section Politique fiscale internationale, Secrétariat d'État aux questions financières internationales, SFI, Berne



**David S. Gerber**  
Chef de la section Politique à l'égard des marchés financiers, Secrétariat d'État aux questions financières internationales, SFI, Berne



Photo: Keystone

La place financière suisse doit rester forte dans un environnement qui se modifie rapidement. C'est pour cette raison que les autorités et le secteur financier doivent s'y adapter.

### Une stratégie en matière de place financière: une obligation aujourd'hui

Le secteur financier est l'un des piliers de l'économie suisse. Il assume une importante fonction de transmission, en procédant à une allocation optimale du capital en tant que facteur de production. À travers une allocation efficiente du capital et des risques, ainsi qu'un approvisionnement suffisant en crédits, le secteur financier constitue une condition essentielle à l'exploitation du potentiel de croissance de l'économie. Son apport au PIB suisse s'est, du reste, constamment renforcé au cours des 15 dernières années, puisqu'il est passé de 7% seulement en 1990 à 11% en 2008.

Bien que le secteur financier représente une part importante de l'économie suisse, il ne s'agit pas ici de mener une politique industrielle. La Confédération et les cantons sont tenus de respecter le principe de la liberté économique (art. 94, al. 1, Cst.). Ils défendent les intérêts de l'économie nationale et veillent à créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée (art. 94, al. 2 et 3, Cst.). Il appartient spécifiquement à la branche de développer des champs d'activités, de promouvoir des talents par un perfectionnement professionnel ciblé, d'implanter des technologies performantes et d'innover. Pour la Suisse, pauvre en matières premières, un secteur financier prospère et orienté sur l'exportation de prestations est un pilier important de la prospérité et de l'emploi. Il est donc important que tant ce secteur que l'État assument de concert leurs rôles respectifs. L'élaboration de la stratégie a été accompagnée par un groupe de travail formé en mai 2009 de représentants des autorités et du secteur financier et dirigé par le directeur de l'Administration fédérale des finances (AFF).

### Objectifs de la politique en matière de place financière

Le Conseil fédéral et les autres acteurs se sont fixés quatre objectifs principaux:

1. *Fourniture de services de qualité supérieure à l'économie nationale:* le secteur financier doit promouvoir l'essor de l'économie suisse, en répondant au mieux aux besoins des clients en matière de prestations financières. Cette fonction économique globale nécessite des infrastructures financières efficaces, qui assurent par exemple la qualité irréprochable du trafic des paiements ou du négoce de titres.
2. *Garantie d'un environnement favorable à la création de valeur ajoutée dans le secteur financier:* le rôle de la Confédération se limite à l'élaboration de conditions-cadres adéquates alors que c'est le rôle du secteur privé de développer les secteurs d'activités appropriés.
3. *Garantie de la stabilité du système et de son bon fonctionnement:* la performance et la stabilité du secteur financier sont des conditions importantes du fonctionnement de l'économie pour assurer la prospérité. L'un des objectifs essentiels de la surveillance est de garantir le fonctionnement du système financier. Le système est stable lorsque les marchés financiers et leurs acteurs – banques, assurances, bourses, systèmes de paiement, marchés monétaires, etc. – remplissent leur fonction d'allocation, y compris en cas de choc ou de crise.
4. *Préservation de l'intégrité et de la réputation de la place financière:* intégrité et réputation doivent être à la base des décisions de tous les acteurs, d'autant plus que l'intégrité est aujourd'hui l'une des exigences centrales auxquelles la place financière doit répondre pour être admise sur la scène internationale. En ce qui concerne sa préservation, la Suisse tient compte des normes internationalement admises dans le domaine prudentiel, dans celui de la lutte contre l'utilisation abusive des marchés financiers à des fins criminelles et dans le domaine de la fiscalité. Les risques de porter atteinte à la réputation s'en trouvent diminués par la même occasion.

Ces objectifs constituent les limites dans lesquelles l'avenir de la place financière se dessine. Ils peuvent, parfois, être en conflit. C'est pourquoi une optimisation des objectifs isolés est toujours préférable, en matière de politique économique, à une maximisation. Celui qui élabore les conditions-cadres doit donc s'interroger sur leur coût en rapport avec leur utilité.

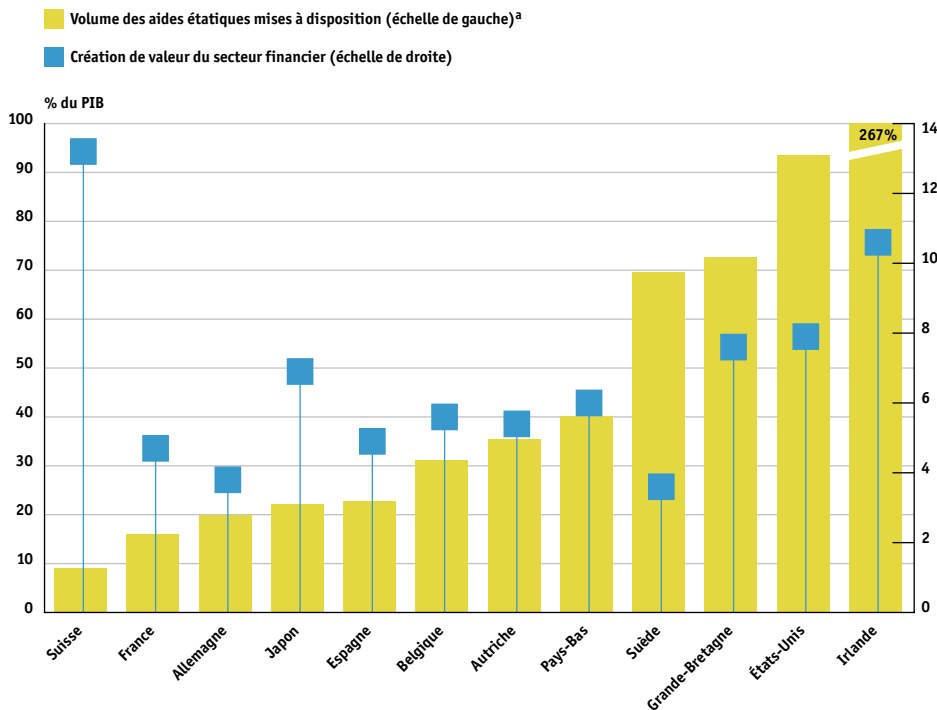
1 Le train de mesures contenait trois volets: des mesures pour stabiliser l'UBS, une amélioration de la protection des déposants et d'autres mesures en relation avec la réforme en cours du droit de la société anonyme (systèmes d'indemnisation), des exigences plus strictes en matière de fonds propres pour les deux grandes banques et une surveillance étroite du système de garantie des dépôts bancaires. Voir [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch), rubriques «Documentation», «Faits et chiffres», «Feuilles d'information», «Économie, monnaie, place financière», «Renforcement du système financier suisse – Train de mesures en faveur de l'UBS».

2 Voir [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch), rubriques «Documentation», «Faits et chiffres», «Rapports».

3 Voir [www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch), rubriques «Documentation», «Faits et chiffres», «Rapports».

Graphique 1

## Aide étatique destinée à combattre la crise dans le secteur financier, juin 2009



a Les interventions étatiques englobent les garanties des créances, les recapitalisations, les swaps sur actifs et les rachats, ainsi que les soutiens financiers. Leur ampleur correspond aux interventions étatiques annoncées, mais dont il n'a pas nécessairement été fait usage. Les chiffres reflètent par conséquent la limite maximale de l'aide étatique.

Source: FMI, OCDE / La Vie économique

### Axes stratégiques de la politique suisse en matière de place financière

Quatre axes stratégiques principaux doivent permettre d'atteindre les objectifs de la politique en matière de place financière, tels qu'ils ont été précédemment décrits: le renforcement de la compétitivité internationale du secteur financier, la garantie et l'amélioration de l'accès au marché, le renforcement de la résistance aux crises du secteur financier avec résolution de la problématique des entreprises financières d'importance systémique et la garantie de l'intégrité de la place financière.

#### Renforcement de la compétitivité internationale du secteur financier

La concurrence entre les places financières augmente. Pour que la Suisse puisse continuer à figurer parmi les meilleures au monde voire renforcer sa position, elle doit rester compétitive. Le rôle de l'État pour atteindre cet objectif se limite avant tout à l'élaboration de conditions-cadres concernant la surveillance et la réglementation des marchés financiers, et à l'aménagement de la fiscalité.

Des politiques monétaire et budgétaire robustes et axées sur la stabilité, un système de formation de qualité ainsi que des mar-

chés de l'emploi ouverts et flexibles sont autant de facteurs essentiels à la création d'un cadre favorable au développement du secteur financier. D'autres éléments s'y ajoutent, comme des infrastructures assurant le bon fonctionnement des marchés, la protection de la sphère privée et enfin une fiscalité attrayante pour l'ensemble de l'économie.

L'État doit aussi veiller à créer un cadre réglementaire offrant une marge de manœuvre suffisamment souple pour permettre au secteur financier de se développer tout en assurant une certaine protection aux créanciers, investisseurs et autres clients. La régulation des marchés financiers doit être pragmatique, efficiente et efficace, et doit s'aligner sur les standards internationaux reconnus. Pour tenir raisonnablement compte des spécificités de sa place financière, la Suisse se réserve le droit de prendre de la distance par rapport aux normes standard internationales dans certains cas. Une réglementation plus sévère que ne le préconisent les normes internationales doit être envisagée lorsque des raisons structurelles ou des avantages concurrentiels le justifient ou l'imposent. Les autorités concernées et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Finma) veillent à ce que la compétitivité soit suffisamment prise en compte dans les projets réglementaires en cours et à venir.

La Suisse veut conserver ses avantages compétitifs dans les domaines de la fiscalité des entreprises et des personnes physiques. La politique fiscale ne doit, toutefois, pas être au service d'un secteur particulier, mais de toute l'économie. Les impôts qui pourraient nuire à cette dernière doivent être, si possible, évités. La suppression de l'impôt anticipé et des droits de timbre est une question de premier plan, mais elle ne pourra être prise en considération que lorsqu'une compensation satisfaisante aura été trouvée.

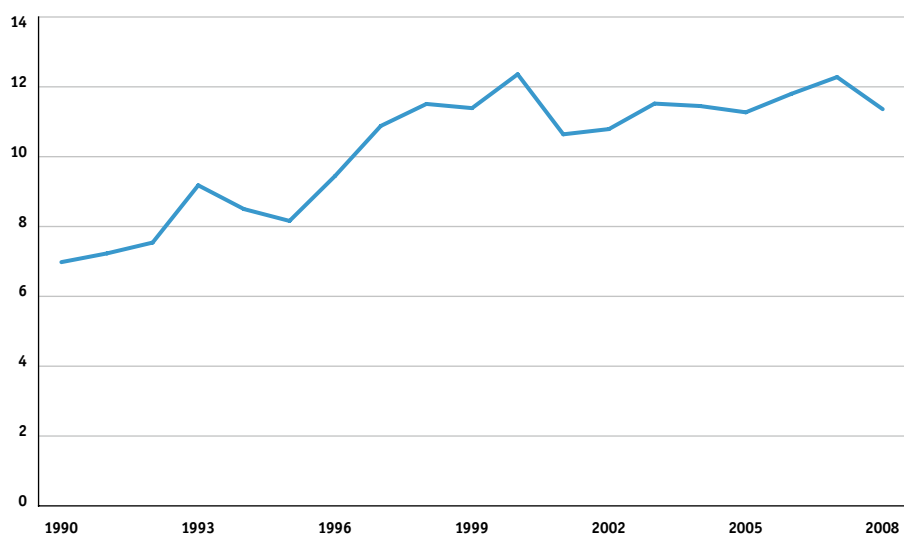
#### Garantie et amélioration de l'accès au marché

Il faut s'opposer aux tendances protectionnistes de nombreux États. La place financière suisse offre un large accès aux acteurs étrangers. À l'avenir, nos compatriotes devront également pouvoir exporter librement leurs prestations et leurs produits. C'est pourquoi le Conseil fédéral intensifie ses efforts pour favoriser l'accès aux marchés. Il le fait, d'une part, par une démarche anticipatrice dont le but est d'éviter toute discrimination des opérateurs financiers dans le cadre de sa politique étrangère bilatérale et multilatérale en matière de commerce extérieur; d'autre part, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec les États partenaires les plus importants.

Graphique 2

**Contribution du système financier à l'ensemble de l'économie, 1990-2008**

■ Valeur ajoutée brute du secteur financier, en % du PIB



Source: OFS / La Vie économique

**Renforcement de la résistance aux crises du secteur financier et résolution de la problématique des entreprises financières d'importance systémique**

Il faut étudier des mesures permettant d'éviter que des entreprises d'importance systémique se trouvent en difficulté mais également envisager différentes manières d'aborder la problématique des grands établissements financiers en cas de crise. À cette occasion, il est important de traiter efficacement ce que l'on nomme l'aléa moral. À cet égard, il faut souligner que ces établissements ne représentent pas seulement un risque, mais proposent aussi des services financiers particulièrement importants pour l'économie et contribuent notablement au poids international du secteur financier. Le 4 novembre 2009, le Conseil fédéral a nommé une commission d'experts chargée d'évaluer les risques que les grandes entreprises représentent pour l'économie nationale. Le résultat des travaux de cette commission d'experts sont attendus pour l'automne 2010.

**Garantie de l'intégrité de la place financière**

L'intégrité génère la confiance des opérateurs et constitue une condition indispensable à l'acceptation de la place financière suisse dans le pays et à l'étranger. Elle est le fruit d'un comportement responsable de la part des opérateurs, mais aussi d'une bonne régulation. La Suisse participe toujours activement aux efforts internationaux de lutte contre la criminalité financière. En matière fiscale, le Conseil fédéral entend concilier les

intérêts des États qui veulent imposer leur législation fiscale avec les intérêts à long terme de la Suisse. Le Conseil fédéral est convaincu que l'avenir de la place financière suisse doit reposer sur des placements soumis à l'imposition. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt, dans le cadre de négociations bilatérales, à étendre la coopération transfrontalière actuelle, à condition qu'elle s'accompagne d'une amélioration des conditions d'accès aux marchés, d'une régularisation des comptes actuels vis-à-vis du fisc de l'État concerné sans obligation de rapatriement et du maintien de la protection de la sphère privée. En contrepartie, il y a lieu d'examiner l'introduction d'un impôt libératoire avec les pays voisins importants ainsi que d'autres mesures qui encouragent la probité fiscale des clients bancaires (p. ex. l'introduction d'une déclaration volontaire).

**La qualité d'un plan dépend de son application**

Les axes stratégiques impliquent de nombreuses mesures relevant de la compétence de divers départements et autorités. Afin de mettre en pratique ces axes stratégiques, le Conseil fédéral a créé un groupe de travail interdépartemental réunissant des représentants des DFF, DFAE, DFE et DFJP ainsi que de la Finma et de la BNS. En outre, le nouveau Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), qui se concentre sur les dossiers du DFF traitant des questions financières et de la politique en matière de place financière, a été chargé de suivre, dès le 1<sup>er</sup> mars 2010, les travaux bilatéraux et multilatéraux. Le dialogue mené jusqu'ici avec le secteur financier sera poursuivi et intensifié à l'avenir sous la forme d'un «Forum Place financière».

La place financière suisse doit rester forte dans un environnement qui se modifie rapidement. Les changements, qui touchent non seulement les marchés nationaux, mais aussi les places internationales ou concurrentes, sont d'une importance capitale. Autant les autorités que le secteur financier doivent s'adapter à un environnement nouveau et en constante mutation. L'objectif est de créer des conditions permettant d'affronter les défis du futur avec efficacité et en position de force. Ceci est dans l'intérêt de l'ensemble de l'économie et de la population suisse. ■