

La place financière suisse vogue vers son avenir

Le Conseil fédéral a réévalué sa politique des marchés financiers. L'objectif est on ne peut plus clair : la Suisse doit demeurer compétitive. Il faut donc faire particulièrement attention à ce que la réglementation du secteur laisse à notre pays une marge de manœuvre et lui permette d'innover. *David S. Gerber, Frank Schmid*

Abrégé Le Conseil fédéral a actualisé en octobre sa politique des marchés financiers. Il réagit ainsi à la rapidité des mutations technologiques, tout en ouvrant la voie à de nouveaux modèles d'affaires et en accélérant les adaptations structurelles. Une transposition cohérente des normes internationales a élargi la marge de manœuvre suisse en ce qui concerne la politique des marchés financiers : celle-ci sera à la fois plus active et plus autonome. Ses objectifs demeureront, toutefois, les mêmes. Le rapport définit cinq axes stratégiques qui prennent en compte les récentes évolutions. Ils concernent l'accès au marché et les conditions-cadres nécessaires à l'innovation. La réglementation des marchés financiers doit également être optimisée, afin que la Suisse reste compétitive. Il faut, enfin, garantir la stabilité du système de même que sa conformité aux règles internationales en matière de fiscalité et de blanchiment d'argent.

Le Conseil fédéral reste attaché aux fondements de sa politique des marchés financiers. Il veut, par ailleurs, intensifier ses efforts dans cinq domaines, afin que la Suisse demeure compétitive. C'est pourquoi il a publié en octobre dernier un rapport qui met à jour les bases de cette politique¹. C'est en 2009 que le Conseil fédéral a exposé pour la première fois dans le détail sa politique en matière de marchés financiers². Il l'a fait sous le signe de la crise financière internationale et des risques découlant des établissements financiers d'importance systémique interconnectés sur le plan international, ainsi que de la pression internationale exercée sur le secret bancaire. La précédente mise à jour remonte à 2012, à une époque où la Suisse réorganisait sa politique en matière de fiscalité et d'assistance administrative³.

Mutations technologiques et turbulences internationales

Le nouveau rapport du Conseil fédéral est marqué par deux facteurs qui ont

considérablement modifié l'environnement des marchés financiers ces dernières années. D'une part, les rapides progrès technologiques ont progressivement envahi le secteur financier. De nouveaux modèles d'affaires ont ainsi été développés, ce qui a accéléré les mutations structurelles. D'autre part, la Suisse a repris, depuis quelques années, les normes internationales et n'a jamais autant collaboré en matière fiscale. Citons, en ce domaine, l'introduction de l'échange automatique de renseignements à des fins fiscales (EAR) ou la mise en œuvre des Recommandations révisées du Groupe d'action financière (Gafi) sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

La Suisse dispose désormais d'une marge de manœuvre accrue pour déterminer les conditions-cadres de sa politique des marchés financiers.

L'environnement macroéconomique et politique du secteur financier est marqué par la faiblesse de la croissance mondiale, par des taux d'intérêts bas, voire souvent négatifs, et par l'important surendettement de nombreux États. Par ailleurs, des risques subsistent quant à l'évolution au sein de l'Union européenne (UE) et au Royaume-Uni depuis que les Britanniques se sont prononcés, dans le cadre d'un référendum, pour une sortie de l'UE. Parallèlement, le programme international de réglementation du secteur financier est largement dicté par le G20.

Le Conseil fédéral conserve ses objectifs

Même si la situation a changé, ce n'est pas le cas des objectifs. La place financière suisse doit bénéficier de conditions-cadres qui garantissent sa qualité, sa stabilité et son intégrité. Elle pourra ainsi conserver sa compétitivité et continuer à offrir des services de haute qualité. En même temps, le système financier doit

Principes de la politique en matière de marchés financiers

La Confédération poursuit les objectifs de sa politique en matière de marchés financiers en appliquant les principes généraux qui régissent l'action de l'État à long terme.

- *Attrait de la place financière suisse* : les autorités sont tenues de préserver l'attrait de la place financière. Il s'agit d'exploiter le potentiel disponible pour se différencier des autres places financières et de créer des conditions de nature à favoriser la compétitivité et la capacité d'innover de la nôtre. Il faut aussi mettre en œuvre les normes internationales, en renonçant à un « swiss finish » peu approprié du point de vue de la stabilité systémique.
- *Neutralité concurrentielle et technologique* : il convient de tenir compte des conséquences sur la concurrence et les structures du marché.

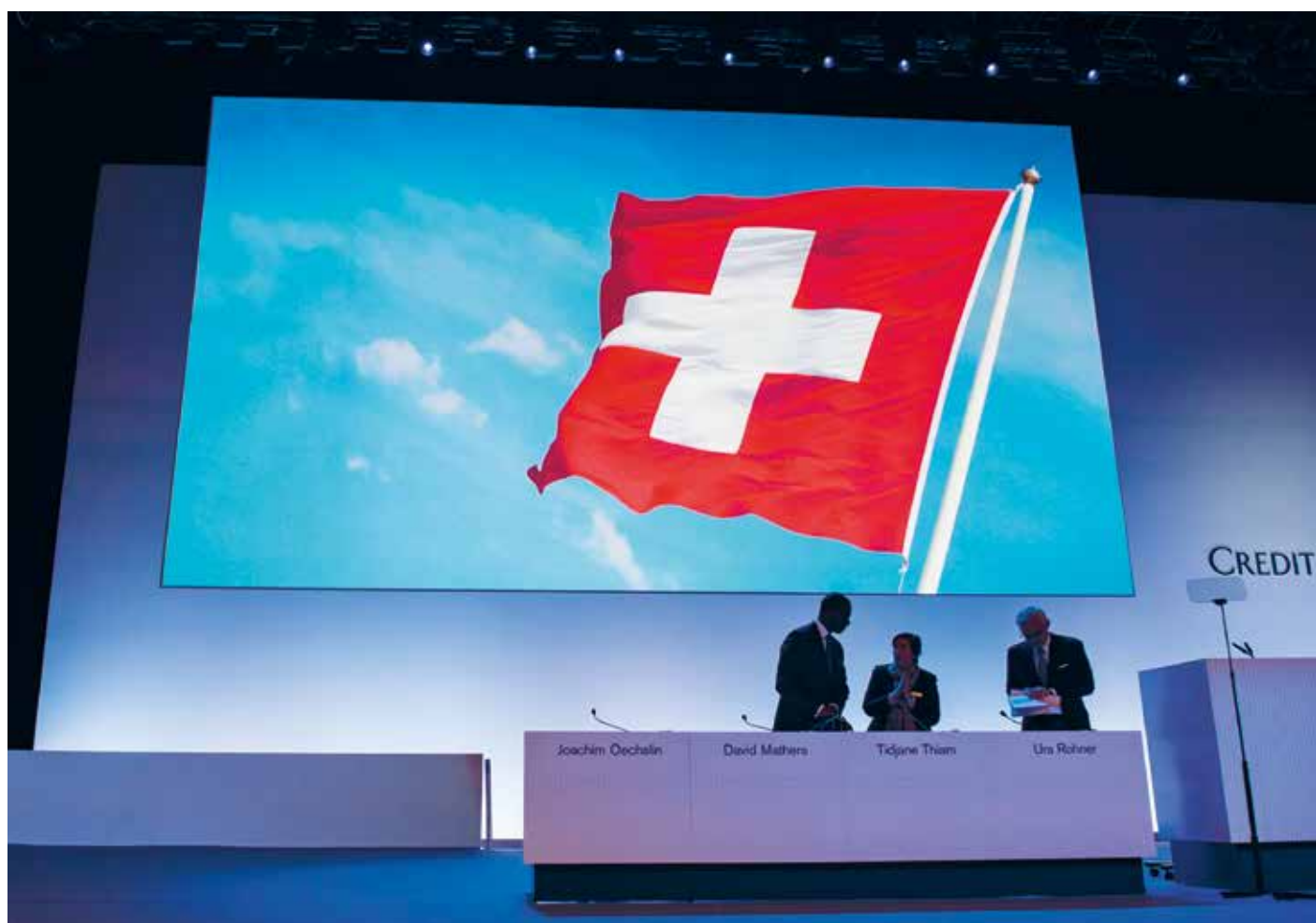
Les conditions régissant la concurrence pour les acteurs du marché doivent être équitables et éviter toute incitation à des comportements indésirables. Il s'agit de concevoir des conditions-cadres qui soient neutres à l'égard des divers modèles d'affaires et technologies utilisés. Une attention particulière doit être accordée à la sécurité du droit pour la branche.

- *Proportionnalité* : l'utilisation des instruments politiques doit respecter les critères d'économétrie et de proportionnalité. Il convient d'apprécier soigneusement le rapport coûts/bénéfices d'une mesure et d'évaluer les risques de défaillance du marché. La réglementation doit suivre une approche basée sur les principes et différenciée (p. ex. en fonction de son volume). La surveillance doit être fondée sur les risques.

¹ Voir le communiqué du Département fédéral des finances (DFF) du 20 octobre 2016 : « Le Conseil fédéral adopte les axes stratégiques de sa future politique des marchés financiers ».

² Voir le communiqué du DFF du 16 décembre 2009 : « Le Conseil fédéral pose les jalons de la future politique en matière de place financière ».

³ Voir le communiqué du Conseil fédéral du 19 décembre 2012 : « Le Conseil fédéral présente sa vue d'ensemble de la politique de la Confédération en matière de marchés financiers ».



rester suffisamment stable pour préserver sa capacité de fonctionner de façon fiable même en cas de crise. Enfin, seule une place financière réputée intègre est à même de conserver la confiance de ses clients et de ses partenaires en affaires. C'est pourquoi il convient de sanctionner systématiquement toutes les infractions aux règles et les abus. Ces objectifs seront poursuivis à la lumière des principes généraux (voir *encadré*). L'ensemble de ces éléments permettent de déterminer les instruments dont a besoin la politique des marchés financiers, comme la réglementation et la collaboration internationale.

Le Conseil fédéral a défini cinq axes stratégiques pour permettre au secteur de croître et pour lui ouvrir des perspectives d'avenir. Concrètement, il s'agit de maintenir et d'améliorer l'accès au marché, de rendre l'innovation possible, d'optimiser le contenu de la réglementation ainsi que ses processus, de limiter les risques systémiques et de garantir la conformité internationale en matière de fiscalité et de blanchiment d'argent.

Maintenir et améliorer l'accès au marché

L'accès aux marchés étrangers doit être maintenu et amélioré: en cela, ce sont en premier lieu les plus importants qui sont visés. Des accords doivent notamment accroître la sécurité juridique des transactions financières transfrontalières avec les fournisseurs de services. Ils présupposent la reconnaissance mutuelle des réglementations des États signataires et, sur le plan national, un renforcement de la coopération entre autorités de surveillance. Avec l'UE, il faut chercher à faire reconnaître l'équivalence des réglementations dans des domaines importants du point de vue économique. En revanche, le Conseil fédéral considère que la conclusion d'un accord global sur les services financiers n'est pas envisageable à court ou à moyen terme; elle peut le cas échéant être envisagée comme une option à long terme pour accéder au marché de l'UE.

La manière dont est perçue la place financière suisse à l'étranger influence les chances de ses prestataires d'expor-

Les banques suisses doivent s'en tenir aux normes internationalement reconnues. Assemblée générale du Credit Suisse, à Zurich.

ter leurs services. En collaboration avec la branche, les autorités doivent donc intensifier leurs efforts pour mieux faire connaître à l'étranger les atouts de notre place financière.

Rendre l'innovation possible

Les nouvelles technologies et les modèles d'affaires innovants auxquels elles ont donné naissance permettent de créer des produits adaptés aux besoins et de réaménager la chaîne de valeur ajoutée. Les clients sont, par exemple, toujours plus nombreux à vouloir accéder aux services financiers depuis leur smartphone et à déserrer leurs guichets bancaires. Les entrepreneurs passent par Internet pour financer des projets novateurs à l'aide de plateformes de financement participatif. En même temps, la multiplicité des informations disponibles sur les clients («big data») permet d'ajuster la prestation aux besoins individuels.

La réglementation du secteur financier ne doit pas être un obstacle insurmontable pour les entreprises désireuses d'innover, que celles-ci existent déjà ou viennent de se créer. En outre, le degré d'ouverture du marché financier suisse à de nouveaux prestataires détermine à terme l'intensité de la concurrence sur ce marché. C'est ainsi que le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'élaborer, d'ici le début de l'année prochaine, un projet destiné à la consultation concernant le domaine FinTech. Ce texte proposera de meilleures conditions-cadres pour le financement participatif, une nouvelle catégorie d'autorisation pour les entreprises FinTech et l'extension des activités non soumises à autorisation.

Une autre nouveauté pour la politique des marchés financiers est la prise en compte des facteurs et des risques environnementaux. Les membres du G20 examinent actuellement ce que les marchés financiers peuvent apporter pour atteindre les objectifs climatiques. Ils se préoccupent également de la gestion des risques qui découlent du réchauffement pour les systèmes financiers. Ces travaux sont par ailleurs une occasion pour les établissements financiers suisses de faire valoir leur expertise en la matière et d'influencer les réglementations futures. Le Conseil fédéral a

déjà défini début 2016 des principes, fondés sur l'économie de marché, qui doivent guider l'action de la Suisse⁴. L'État peut agir en tant qu'intermédiaire afin de soutenir les efforts de la branche, mais il doit s'abstenir d'introduire de nouvelles réglementations.

Optimiser le contenu de la réglementation et ses processus

L'optimisation du processus de réglementation dans le domaine des marchés financiers figure depuis longtemps parmi les priorités politiques. Le groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers préconisait dès 2014 que les acteurs du marché soient associés tôt au processus et que des analyses d'impact économique soient entamées à un stade précoce⁵. Depuis lors, le Parlement s'est à son tour saisi de l'objet et a transmis au Conseil fédéral deux interventions. Celles-ci portent, toutefois, sur l'ensemble des lois et non seulement sur le droit des marchés financiers⁶.

⁴ Voir le communiqué du DFF du 24 février 2016 : « Les organismes financiers internationaux débattent de la durabilité : le Conseil fédéral définit le rôle de la Suisse ».

⁵ Voir le communiqué du Conseil fédéral du 5 décembre 2014 : « Le Conseil fédéral prend connaissance du rapport final du groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers ».

⁶ Voir la motion Karl Vogler 15.3400 et la motion PLR 15.3445 sur le site : www.parlement.ch.

La politique en matière de marchés financiers prévoit une réglementation transparente qui se fonde sur un certain nombre de principes. Ces derniers comprennent notamment une participation appropriée de la branche, ainsi qu'une pesée des coûts et des bénéfices engendrés par des projets de réglementation. Pour améliorer encore le processus, certaines réglementations devront être évaluées à la demande du DFF par des organismes indépendants de l'administration (p. ex. des institutions scientifiques) en fonction de la législation régissant les marchés financiers. Il s'agit par là de déterminer s'il faut procéder à des modifications ou même déréglementer. Cette phase clôturera le processus de réglementation.

Sur le plan international, la Suisse doit tout faire pour que l'agenda réglementaire soit consolidé et tienne davantage compte des résultats. Dans cette optique, l'accent doit être mis sur une mise en œuvre uniforme des normes existantes. La Suisse se bat également pour que l'évaluation des normes nationales bénéficie de règles du jeu équitables. Pour ce faire, elle intensifie

La place financière suisse a besoin d'innovation. Les représentants de l'opérateur boursier SIX, de la Banque cantonale de Zurich et d'UBS présentent, en 2015, l'application de paiement mobile Paymit.



KEystone

sa collaboration aux travaux du Fonds monétaire international (FMI), du Conseil de stabilité financière (CSF), de l'OCDE et des principaux organismes chargés d'élaborer des normes dans le domaine financier. Elle veille, de même, à ce que les autorités suisses des marchés financiers renforcent leur collaboration.

Limiter les risques systémiques

Le dispositif suisse de réduction des risques systémiques a déjà connu plusieurs modifications depuis la crise financière. Ainsi, le régime «too big to fail», applicable aux banques d'importance systémique, a été renforcé avec l'entrée en vigueur des modifications apportées à l'ordonnance correspondante en juillet dernier⁷. La prochaine évaluation de ce régime, que le Conseil fédéral est tenu d'effectuer tous les deux ans en vertu de la loi sur les banques, interviendra en février prochain.

Il reste à traiter les risques systémiques liés au marché de l'immobilier du fait des incitations fiscales poussant les ménages à s'endetter⁸, la sécurité financière de la prévoyance professionnelle et les possibilités d'améliorer la protection des déposants.

Garantir la conformité avec les normes internationales

La mise en œuvre de la norme internationale concernant l'EAR reste à l'ordre du jour pour la Suisse. Dans ce contexte, il faut tenir compte de certains principes

⁷ Voir le communiqué du Conseil fédéral du 11 mai 2016 : « Le Conseil fédéral approuve la modification des dispositions sur les établissements too big to fail ».

⁸ Voir le communiqué de l'Administration fédérale des contributions du 10 juin 2016 : « Rapport sur les incitations à l'endettement des ménages ».

reconnus, tels que le traitement confidentiel des données et l'identification de l'ayant-droit économique. Cependant, la Suisse adressera également d'autres revendications à ses pays partenaires. Celles-ci porteront notamment sur les programmes de régularisation et sur l'amélioration de l'accès aux marchés.

À l'avenir, les renseignements que la Suisse échangera avec les autorités étrangères ne concerneront plus seulement les personnes physiques, mais aussi les entreprises. Concrètement, dans le cadre de l'OCDE, la Suisse s'est déclarée prête à accepter le principe de l'échange de déclarations, pays par pays, entre autorités fiscales. Dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, elle continue de participer activement aux travaux en cours ou à venir du Gafi.

Ne pas s'opposer aux mutations structurelles

Comme l'a écrit le philosophe grec Aristote, puisque l'on ne peut pas changer la direction du vent, il faut apprendre à orienter les voiles. En même temps, il s'agit de maintenir le cap. C'est ce que fait la Suisse avec sa politique en matière de marchés financiers. L'essor des nouvelles technologies et les risques au niveau international sont aussi imparables que le vent. Si la Suisse entend garder son rang parmi les principales places financières du monde, elle ne doit pas s'opposer aux mutations structurelles. Elle doit conserver dans la durée, et de façon ciblée, des conditions compétitives qui ménagent des marges de manœuvre aux acteurs du système financier et qui laissent de la place à l'innovation.

La capacité de se développer stratégiquement dans un environnement dynamique constitue un important facteur de succès. À cet effet, le Conseil fédéral a créé en 2015 le comité consultatif «Avenir de la place financière», qui dispose d'une assise solide⁹. Enfin, la mise en place de conditions-cadres optimales est indispensable pour créer de la valeur ajoutée, des emplois et un substrat fiscal. C'est la prospérité suisse qui est en jeu.

⁹ Voir l'article de Aymo Brunetti ci-après.



David S. Gerber

Chef suppléant de la division Marchés et chef de la section Politique à l'égard des marchés financiers, Secrétariat d'État aux questions financières (SFI), Berne ; secrétaire du comité consultatif «Avenir de la place financière»



Frank Schmid

Collaborateur scientifique, section Politique à l'égard des marchés financiers, Secrétariat d'État aux questions financières (SFI), Berne