

# Quel mandat pour le comité consultatif « Avenir de la place financière » ?

La réglementation des marchés financiers s'est métamorphosée ces dernières années. Il est, dès lors, important que l'administration et le secteur financier nouent un dialogue régulier sur l'orientation stratégique de la politique dans ce domaine. C'est le mandat que le Conseil fédéral a confié au comité consultatif « Avenir de la place financière », constitué l'an passé. *Aymo Brunetti*

**Abrégé** Le législateur a fait feu de tout bois pour remédier aux carences mises à nu par la crise financière. Depuis que celle-ci a éclaté, le Conseil fédéral n'a eu de cesse de présenter des stratégies globales en matière de réglementation, afin de conserver une vue d'ensemble et de garantir la cohérence de sa politique durant cette période agitée. Il en a confié la formulation à divers groupes d'experts, choisis sur une large base. À la fin de 2014, il a décidé de constituer le comité consultatif « Avenir de la place financière », afin de donner une certaine continuité à ces réflexions stratégiques. Composé de personnalités du monde politique et du secteur financier, cet organe a pour mandat d'encadrer la mise en œuvre de la stratégie et de formuler des recommandations complémentaires. La stratégie en matière de marchés financiers vise à poser un cadre réglementaire libéral, comparable à celui d'autres pays, qui ne condamne pas inutilement certains modèles d'affaires, favorise l'innovation et garantit la stabilité du secteur avec un maximum d'efficacité. C'est cet objectif qui préside aux travaux du comité consultatif.

Personne ne s'étonnera que la crise financière de 2008, la plus grande secousse qu'aient connue les bourses mondiales depuis la Grande dépression, ait profondément marqué le secteur de son empreinte. Tout a commencé par les événements de l'automne 2008, quand de vastes pans de la finance internationale ont vécu une situation comparable à une expérience de mort imminente. La crise a culminé avec la faillite de Lehman Brothers et a violemment secoué les fondements d'un secteur se berçant alors de l'illusion que rien ne pouvait lui arriver. La finance commençait à peine à se remettre de ce choc qu'elle a dû affronter une vague de réactions politiques dont le but était – et c'est compréhensible – d'empêcher

qu'une telle tragédie se reproduise. Autant dire que le cadre juridique a été bouleversé dans le monde entier.

En un temps record, toutes les grandes places financières se sont dotées d'un arsenal de mesures visant à stabiliser le système, mais aussi à protéger la clientèle. Cette vague réglementaire a posé de graves difficultés aux établissements financiers, car elle a remis en question, parfois gravement, leurs modèles d'affaires. Pour une place financière aussi tournée vers l'extérieur que la nôtre, cette offensive des pouvoirs publics s'accompagnait d'un problème supplémentaire. Comme la législation a été adaptée différemment suivant les pays, les écarts se sont creusés, compromettant de plus en plus l'accès aux

marchés étrangers. Cette observation visait notamment le marché européen, particulièrement important pour la Suisse. La mise en œuvre de la directive MIFID II concernant les marchés d'instruments financiers, telle que prévue à l'origine, menaçait d'ailleurs d'aboutir à une centralisation des normes européennes qui aurait eu un effet de cloisonnement relativement marqué.

À la même époque, la Suisse a dû affronter une autre difficulté, d'une dimension extraordinaire: les pressions de plus en plus fortes exercées afin qu'elle accepte l'échange automatique d'informations en matière fiscale. Enfin, bien que le pays soit une puissance économique relativement petite, il a dû affronter la question du « too big to fail » en raison de la taille exceptionnelle de ses deux grandes banques: il lui fallait d'urgence mettre sur pied une politique efficace pour régler la situation.

## Le comité consultatif « Avenir de la place financière » ne part pas de zéro

Eu égard à l'avalanche de problèmes qui, depuis 2008, se sont abattus quasiment en même temps sur notre place financière, on ne s'étonnera guère que la politique en matière de marchés financiers ait dominé la politique économique suisse ces derniè-

### III. 1. Documents stratégiques importants, formulés à l'échelon de la Confédération, concernant la réglementation des marchés financiers depuis la crise financière

2009	2010	2012	2013	2014	2016
Rapport du Conseil fédéral « Axes stratégiques de la politique suisse en matière de marchés financiers » (rapport Graber)	« Rapport final de la commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale » à l'intention du Conseil fédéral	« Rapport concernant la politique de la Confédération en matière de marchés financiers » du Conseil fédéral	Rapport « Exigences réglementaires relatives à la gestion de fortune transfrontière en Suisse et options stratégiques » présenté par le groupe d'experts du Département fédéral des finances chargé de développer la stratégie en matière de marchés financiers	« Rapport final du groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers »	Rapport du Conseil fédéral « Politique en matière de marchés financiers pour une place financière suisse compétitive »

## III. 2. Composition du comité consultatif «Avenir de la place financière» (situation en automne 2016)

### Milieus scientifiques



**Aymo Brunetti**  
Professeur d'économie,  
université de Berne  
(président)



**Susan Emmenegger**  
Professeure de droit,  
université de Berne  
Secteur privé

### Secteur privé



**Patrick Odier**  
président du conseil  
d'administration de la  
banque Lombard, Odier  
& Cie



**Axel Weber**  
Président du conseil  
d'administration  
d'UBS SA



**Beat Oberlin**  
Président de la direction  
de la Banque cantonale  
de Bâle-Campagne



**Urs Berger**  
Président de l'Association  
suisse d'assurances et  
président du conseil  
d'administration de  
La Mobilière



**Tom de Swann**  
Président du conseil  
d'administration de  
Zurich Insurance  
Group SA



**Vacant<sup>a</sup>**



**Martin Neese**  
Président du Forum  
suisse des organismes  
d'autorégulation



**David P. Frick**  
Directeur général de  
Nestlé



**Hans-Ulrich Bigler**  
Directeur de l'Union  
suisse des arts et  
métiers



**Daniel Lampart**  
Économiste en chef de  
l'Union syndicale suisse



**Fritz Zurbrugg**  
Vice-président de la  
direction générale de la  
Banque nationale suisse



**Mark Branson**  
Directeur de l'Autorité  
fédérale des marchés  
financiers

### Pouvoirs politiques



**Luzius Mader**  
Directeur suppléant  
de l'Office fédéral de la  
justice



**Jürg Lindenmann**  
Directeur suppléant de  
la Direction du droit  
international public  
du DFAE



**Eric Scheidegger**  
Directeur suppléant  
du Secrétariat d'État à  
l'économie



**Jörg Gasser**  
Secrétaire d'État aux  
questions financières  
internationales



**Adrian Hug**  
Directeur de l'Admi-  
nistration fédérale des  
contributions

### Secrétaire



**David S. Gerber**  
Directeur suppléant de la  
division Marchés, chef de la  
section Politique à l'égard des  
marchés, Secrétariat d'État  
aux questions financières  
internationales

<sup>a</sup> Le successeur d'Alexandre Zeller (président du conseil d'administration du groupe SIX jusqu'à fin septembre), représentant de l'infrastructure financière, n'est pas encore connu au moment où ce numéro est bouclé.

res années. Le Conseil fédéral s'est très vite employé, face à cette avalanche, à se doter d'une vision globale des modifications dont le cadre réglementaire avait besoin. C'est aussi pour identifier les interdépendances que la Confédération formule régulièrement, à compter de 2009, des stratégies générales pour la politique relative aux marchés financiers, ou tout au moins pour certains de ses secteurs (voir *illustration 1*).

Cette actualité a poussé le Conseil fédéral à instituer en automne 2013 un groupe

d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers, qui lui a remis un rapport final en 2014. À la fin de la même année, le gouvernement décidait, après avoir pris connaissance de ce rapport, d'instituer un organe plus stable. Il se fondait sur les expériences des années précédentes, durant lesquelles des groupes d'experts à la composition plurielle avaient joué un rôle clé dans la formulation de la stratégie. Cette décision donnait aussi suite à des interventions

parlementaires, et en particulier à la motion du conseiller aux États Pirmin Bischof (PDC), qui demandait de transformer le groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en un conseil stratégique. C'est dans ce contexte que le gouvernement a institué le comité consultatif «Avenir de la place financière», avec un mandat limité provisoirement à la fin 2019.

Le comité consultatif garantit que la stratégie relative aux marchés financiers fait l'objet d'échanges réguliers entre les

principaux acteurs concernés. Affranchi de la pression des affaires courantes que subissent les responsables politiques, il examine les défis stratégiques et les perspectives du secteur financier suisse, en tenant compte des intérêts de l'économie. En se basant sur ses observations, cet organe de 19 personnes adresse au Conseil fédéral des recommandations en vue de modifier la stratégie suivie et d'améliorer le cadre légal qui régit les activités de la place financière.

C'est ensuite au gouvernement de décider dans quelle mesure il suit ces recommandations. Le comité consultatif se compose de représentants des pouvoirs politiques, du secteur privé et du monde scientifique (voir *illustration 2*), qui disposent de compétences décisionnelles importantes au sein de l'organisation qu'ils représentent. Cette juxtaposition de compétences très diverses garantit que les débats ont lieu sur le plan stratégique. En même temps, il faut compter avec le temps disponible; or, il est limité. En général, le comité se réunit trois fois par an ou lorsque la situation le requiert.

Le comité consultatif ne dépend pas de l'administration et n'est pas tenu de suivre ses instructions. Si les membres sont élus par les institutions qu'ils représentent, leur nomination a un caractère personnel et ils n'ont pas de suppléant. À la fin de chaque année, le comité consultatif rend compte de ses travaux au Conseil fédéral.

Les délibérations du comité consultatif se font à huis clos et sont soumises au secret de fonction, ce qui en garantit la confidentialité. De même, les membres peuvent élaborer des bases de décision contenant des informations qui ne sont pas publiques. En conséquence, les délibérations sont affranchies de l'obligation de publier régulièrement des informations et des communiqués.

Le comité consultatif doit sa structure plutôt légère à son mode de fonctionnement. Il ne possède ainsi pas de secrétariat, de sorte que ses membres doivent s'impliquer dans la formulation des documents soumis au débat. Le secrétaire que le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) détache auprès du comité consultatif prépare les séances

et en assure le suivi, ce qui comprend également une participation à la rédaction des documents. Il accomplit cette tâche sans être lié aux instructions du SFI et sa nomination a elle aussi un caractère personnel.

### Améliorer les conditions-cadres

À l'instar des groupes d'experts qui l'ont précédé, le comité consultatif a pour mandat de réfléchir à l'évolution de la politique en matière de marchés financiers. Il prend toujours comme repère la stratégie générale adoptée par le Conseil fédéral dans ce domaine. Celle-ci englobe, d'un côté, l'ensemble des problèmes et, de l'autre, les instruments mis en place pour les résoudre. Dans ce contexte, il est important d'exprimer quelques généralités sur le rôle de ces stratégies économiques, avec leurs limites.

Souvent, on attend beaucoup de la stratégie en matière de marchés financiers. Des voix s'élèvent ainsi occasionnellement pour demander qu'elle se fonde sur la situation où pourrait se trouver la place financière suisse dans dix ans. Il est évident que ceux qui attendent une réponse ne se satisferont pas d'un « Personne ne le sait ». C'est, toutefois, la seule réponse honnête possible, peu importe le temps consacré à l'étude du sujet ou la capacité visionnaire dont on dispose.

Il faut se rendre à l'évidence: l'économie de marché est un processus de découverte qui tolère mal les adaptations structurelles planifiées. De par sa nature, il est impossible de prévoir les modèles qui s'imposeront et les innovations à venir, de sorte que personne ne peut aujourd'hui prédire les segments du marché financier où la Suisse réussira. Dès lors, on ne peut assurément pas attendre d'une stratégie relative aux marchés financiers qu'elle formule la taille absolue et la composition vers lesquelles le secteur doit tendre dans une économie de marché. Toute initiative législative allant dans ce sens présenterait les inconvénients manifestes de l'économie planifiée. Si l'économie suisse est si prospère, c'est notamment parce qu'elle n'a guère eu recours jusqu'ici à ces approches descendantes.

L'objectif sensé de toute politique relative aux marchés financiers se résume à

la bonne vieille formule: « créer de bonnes conditions-cadres ». Celles-ci le sont lorsque la branche peut s'adonner aux affaires qui procurent la plus grande utilité au niveau entrepreneurial et qui fournissent des services financiers de qualité à l'échelle nationale. En l'occurrence, il faudrait définir le cadre légal de sorte à ne fermer aucune porte et donc à ne pas entraver inutilement la marche actuelle ou future des affaires. En concentrant les efforts sur ce cadre légal, on évite aussi que les responsables politiques ou les autorités de surveillance s'ingèrent dans la formulation des stratégies commerciales des établissements financiers.

Naturellement, cette approche libérale ne peut ni ne doit équivaloir à un appel à la déréglementation tous azimuts. En raison de la nature des affaires qui s'y traitent, le secteur financier peut constituer un risque considérable pour les autres entreprises, voire pour l'ensemble de l'économie d'un pays; la crise financière en a été la preuve par neuf. La législation nécessaire pour écarter ces défaillances potentielles du marché devrait toutefois être édictée de façon à ne pas désavantager notre économie par rapport à ses concurrentes, lesquelles réglementent leurs marchés financiers pour la même raison. Dès lors, la stratégie doit mettre en place des conditions-cadres qui donnent aux établissements financiers toute la latitude possible – eu égard à la politique d'autres pays –, tout en évitant de favoriser ou de désavantager certains types d'opérations. On augmentera alors la probabilité de voir les acteurs du secteur créer des emplois à très forte valeur ajoutée sur notre territoire.



**Aymo Brunetti**

Professeur de politique économique et d'économie régionale, université de Berne ;w président du comité consultatif « Avenir de la place financière »