

Politique en matière de marchés financiers pour une place financière suisse compétitive

Rapport du Conseil fédéral



Empreinte

Editeur:
Département fédéral des finances DFF
Berne 2016

Rédaction:
Secrétariat d'Etat aux questions
financières internationales SFI

Traduction:
Services linguistiques du DFF

Distribution:
OFCL, Vente des publications fédérales
CH-3003 Berne
www.publicationsfederales.admin.ch

No d'art. 604.003.F
Novembre 2016

Table des matières

Condensé	4
1. Introduction	6
2. La place financière suisse face à la concurrence internationale	8
3. Axes stratégiques en matière de politique des marchés financiers	14
3.1 Maintenir et améliorer l'accès aux marchés	15
3.2 Rendre l'innovation possible	18
3.3 Optimiser les contenus de la réglementation ainsi que ses processus	20
3.4 Limiter les risques systémiques	23
3.5 Garantir la conformité internationale en matière de fiscalité et de blanchiment d'argent	25
4. Mise en œuvre	28
Annexe I: Principes de la politique de la Suisse en matière de marchés financiers	31
Objectifs	31
Principes de base	33
Annexe II: Principaux développements relevant de la politique en matière de marchés financiers depuis 2010	35

Condensé

Par le présent rapport, le Conseil fédéral renforce les bases et définit les axes stratégiques de sa politique en matière de marchés financiers. Une mise à jour de cette politique était nécessaire pour deux raisons. D'une part, le contexte dans lequel évolue la place financière a considérablement changé et, d'autre part, la Suisse a entrepris ces dernières années de vastes réformes du cadre réglementaire et fiscal, notamment en vue de mettre en œuvre les principales normes internationales pertinentes pour les activités financières transfrontalières.

En matière de marchés financiers, le Conseil fédéral préconise une politique à la fois solide et dynamique, qui se fonde sur des objectifs et des principes stables tout en restant suffisamment souple pour s'adapter au mieux à un secteur financier opérant dans un environnement en constante mutation. Le rapport doit faire office de guide permettant de mieux comprendre et prévoir la politique du Conseil fédéral.

Les cinq axes stratégiques de la politique en matière de marchés financiers montrent comment le Conseil fédéral entend agir face aux chances et aux défis que rencontre la place financière et comment il compte maintenir la compétitivité de cette dernière. La mise en œuvre des normes internationales doit rester un élément central de la politique. Parallèlement, il convient d'exploiter les marges de manœuvre subsistant sur le plan national ainsi que d'aménager efficacement et dans une perspective d'avenir les conditions régissant la place financière suisse, en tenant également compte des nouvelles technologies. Voici ces cinq axes:

- Conclure des accords bilatéraux avec les États partenaires en vue de maintenir et d'améliorer l'accès aux marchés étrangers pour les prestataires financiers suisses. En ce qui concerne l'Union européenne (UE), il s'agit d'obtenir la reconnaissance de l'équivalence de la réglementation suisse des marchés financiers dans les domaines importants du point de vue économique. Il convient également de mettre en avant à l'étranger les qualités de la place financière suisse en collaborant avec la branche.
- Compte tenu de la numérisation croissante, ouvrir la voie aux idées novatrices et aux nouveaux modèles d'affaires dans le secteur financier. Modifier le cadre légal en vue de réduire les obstacles disproportionnés qui empêchent les entreprises FinTech d'accéder au marché. L'orientation vers la durabilité dans le domaine financier offre également aux établissements financiers certaines opportunités. Ces établissements peuvent par exemple tenir compte des facteurs et des risques environnementaux dans leurs placements de capitaux. Il convient de mettre à profit ces possibilités.

- Optimiser les processus réglementaires en collaborant avec la branche. Commencer tôt les analyses d'impact économique en les approfondissant ensuite tout au long des travaux législatifs. Confier à des services indépendants les évaluations a posteriori de certaines réglementations en matière de marchés financiers. Sur le plan international, les autorités œuvrent en faveur de programmes de réglementation consolidés et davantage orientés sur les résultats.
- Garantir la stabilité et le fonctionnement du système financier. Conformément au mandat défini par la loi, le Conseil fédéral examine périodiquement le régime suisse too big to fail destiné aux banques d'importance systémique. En outre, font également l'objet d'un examen les améliorations de l'efficacité de la protection des déposants et la réduction des risques systémiques sur le marché de l'immobilier et dans le domaine de la prévoyance professionnelle.
- Assurer la conformité internationale en matière de fiscalité et de lutte contre le blanchiment d'argent. Pour garantir une égalité de traitement entre tous les pays, la Suisse s'engage au sein des organismes internationaux pour une large mise en œuvre de ces standards. Elle confirme ainsi qu'elle est disposée à contribuer à l'intégrité du système financier international.

Un secteur financier stable, performant et compétitif constitue un pilier important de l'économie suisse. Il incombe à l'État d'aménager des conditions-cadres optimales pour les activités de ce secteur. La place financière suisse doit conserver, voire renforcer sa position de centre international de premier plan pour les activités financières.

Contexte et objectifs

Le Conseil fédéral a défini sa politique des marchés financiers pour la dernière fois en 2012¹. Cette politique portait essentiellement sur les mesures concrètes propres à lever les pressions internationales exercées sur la Suisse dans le domaine fiscal. Elle donnait en outre le coup d'envoi à des travaux visant à améliorer – en collaboration avec la branche – la compétitivité de la place financière dans les domaines de la gestion d'actifs (asset management), des assurances, de la prévoyance et du marché des capitaux.

Dans l'intervalle, tant sur le plan national que sur le plan international, la situation a beaucoup évolué dans les domaines des marchés financiers et de la fiscalité et des mesures ont été adoptées. Le présent rapport se propose de présenter la situation actuelle dans ces domaines, de décrire les défis qui se dessinent pour ces prochaines années et de déterminer les mesures à prendre pour y faire face. Il tient compte des résultats des travaux réalisés par deux groupes d'experts chargés du développement de la stratégie en matière de marchés financiers en 2013 et 2014², ainsi que des jalons posés par le Conseil fédéral et le Parlement. Relevons en outre que les forces de la place financière suisse, à savoir la stabilité économique et politique, un marché de l'emploi efficace et attrayant, des infrastructures haut de gamme, un service public de qualité et un excellent système de formation ainsi qu'un contexte fiscal avantageux sont essentiels pour les activités financières en Suisse. Ces éléments constituent les conditions-cadres générales de l'économie et sont hautement prioritaires pour le Conseil fédéral, mais elles ne font pas l'objet de la politique en matière de marchés financiers au sens strict.

La politique du Conseil fédéral en matière de marchés financiers est axée sur la sécurité du droit, la prévisibilité et la continuité. Elle se caractérise donc par la constance de ses objectifs et de ses principes. Elle doit s'adapter à un environnement changeant et à des événements imprévus, et par conséquent définir ses priorités et l'utilisation des ressources dans ce but. Mais elle ne doit pas dévier de son cap. Le rapport décrit l'orientation de la politique de la Suisse en matière de marchés financiers et permet à la Suisse de saisir les chances et de surmonter les défis qui l'attendent avec discernement et en temps utile. La politique du Conseil fédéral fixe en outre le cadre de la collaboration de la Confédération avec les autorités chargées de la surveillance des marchés financiers.

Éléments saillants et priorités de la politique

Il est de première importance pour l'économie dans son ensemble que le secteur financier mette des services fiables et de haute qualité à la disposition des entreprises et des ménages. Il faut aussi que de la valeur ajoutée économique et des emplois – autrement dit du substrat fiscal – soient créés et conservés sur la place financière suisse au moyen de conditions-cadres attrayantes. Le développement du marché national et celui des activités internationales revêtent la même importance.

¹ «Rapport concernant la politique de la Confédération en matière de marchés financiers» du 19 décembre 2012, qui présentait également l'état des travaux de mise en œuvre des mesures définies dans le rapport «Axes stratégiques de la politique suisse en matière de place financière» du 16 décembre 2009 (établi en réponse au postulat Graber 09.3209).

² Voir le rapport du 6 juin 2013 «Exigences réglementaires relatives à la gestion de fortune transfrontière en Suisse et options stratégiques» et le rapport final du 1^{er} décembre 2014, établis respectivement par le premier et le second groupe d'experts chargés du développement de la stratégie en matière de marchés financiers.

D'un côté, les conditions-cadres nationales doivent être renforcées; de l'autre, les intermédiaires financiers suisses sont tributaires de bonnes conditions d'accès aux marchés étrangers. Il faut donc que la place financière suisse maintienne, voire consolide, sa position de centre financier de premier plan à l'échelle mondiale.

Ces dernières années, le Conseil fédéral a systématiquement poursuivi ces objectifs. La Suisse, en tant qu'importante place financière internationale, ayant contribué à définir l'agenda mondial de réglementation des marchés financiers et appliqué les principales réformes convenues, a gagné à la fois en stabilité financière et en crédibilité. La mise en œuvre des normes internationales lorsque c'est judicieux et nécessaire pour la Suisse constitue un des piliers de sa politique des marchés financiers.

Rappelons ici quelques-uns des éléments saillants des réformes récemment mises en œuvre: la Suisse a entièrement révisé ses législations sur l'infrastructure des marchés financiers, sur le négoce des produits dérivés et sur la lutte contre le blanchiment d'argent. Elle a aussi durci le régime applicable aux banques dites too big to fail, autrement dit aux banques d'importance systémique, et accru les exigences en matière de fonds propres et de liquidités pour toutes les banques. En ce qui concerne les assureurs, la Suisse avait déjà adopté, avec le test suisse de solvabilité (swiss solvency test, SST), des prescriptions strictes, que l'UE reconnaît comme équivalentes à sa propre réglementation. Enfin, le passage à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale, largement soutenu par la communauté internationale, modifie fondamentalement les conditions-cadres des affaires conclues avec des clients étrangers sur la place financière suisse.

En respectant ses obligations internationales et en s'engageant en faveur d'une mise en œuvre systématique de ces obligations par d'autres États, la Suisse contribue à ce que les acteurs du marché bénéficient de règles équitables en matière de concurrence. Mais elle cherche aussi à défendre ses intérêts. Au niveau bilatéral, elle conclut si possible des accords fondés sur la reconnaissance de l'équivalence de sa réglementation et de sa surveillance avec celles de l'État partenaire. Au sein des enceintes internationales, elle défend ses intérêts lors de l'élaboration des normes internationales et se mobilise pour que les évaluations des pays respectent le principe de l'égalité de traitement, autrement dit pour qu'elles ne se fassent pas selon deux poids deux mesures.

Un dialogue régulier et systématique est maintenu avec la branche et les principaux États partenaires. Des priorités spécifiques sont fixées et des solutions cherchées avec détermination avec les États partenaires dans les domaines où notre pays est susceptible d'améliorer sa compétitivité. L'accent est mis sur l'ouverture des marchés, sur un cadre juridique propice à l'innovation et sur une réglementation nationale optimale des marchés financiers.

Structure du rapport

Le présent rapport décrit tout d'abord les défis que rencontre la place financière suisse face à la concurrence internationale. La partie principale définit les axes stratégiques des mesures avec lesquelles le Conseil fédéral entend faire face à ces défis, notamment la concrétisation de ces mesures à court et à moyen terme. Enfin, les commentaires concernant la mise en œuvre soulignent la nécessité d'un dialogue au niveau national et d'un engagement actif au niveau international pour défendre les intérêts de la Suisse. L'annexe I rappelle les principes de la politique en matière de marchés financiers et notamment les objectifs et principes de base sur lesquels elle se fonde. L'annexe II décrit les principaux développements qui ont eu lieu depuis 2010 sur le plan de la politique en matière de marchés financiers.

2

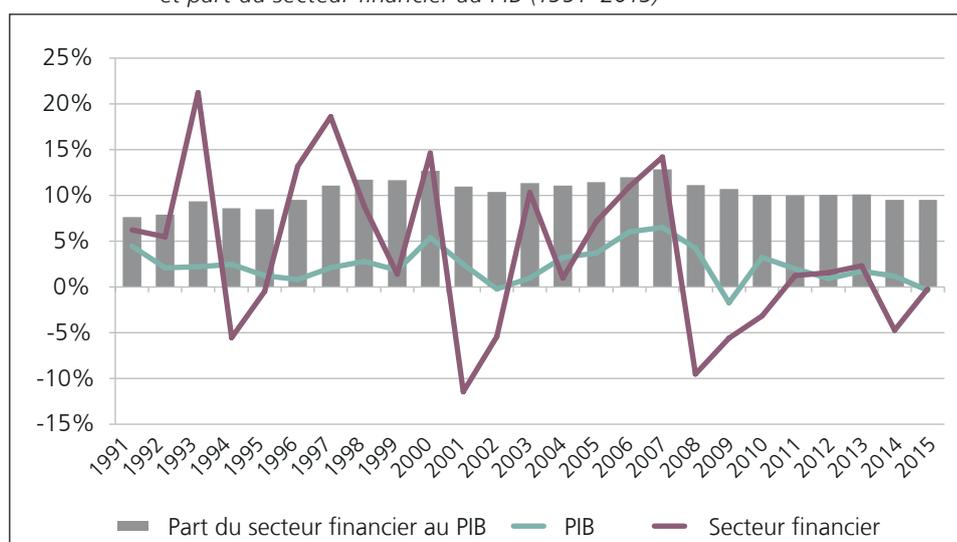
La place financière suisse face à la concurrence internationale

Le secteur financier, un pilier de l'économie nationale

Le secteur financier est un important pilier de l'économie suisse. Fin 2015, il offrait plus de 200 000 emplois, soit environ 5,6 % de l'emploi total³. En 2015 également, la création de valeur attribuable à la place financière a atteint quelque 60 milliards de francs, ce qui correspond à 9,3 % du produit intérieur brut (PIB).

Ces 25 dernières années, le secteur financier a connu une évolution en dents de scie. L'illustration 1 compare son évolution avec celle du PIB sur cette période de 25 ans. Il apparaît clairement que la croissance du secteur financier présente des variations plus importantes que celle du PIB. Cette volatilité est due au fait qu'une part importante de la création de valeur du secteur financier repose sur les activités de gestion de fortune et de banque d'investissement, dont les revenus sont sujets à de fortes fluctuations. Fin 2015, les stocks de titres dans les dépôts des clients auprès des banques suisses totalisaient 5500 milliards de francs, dont les trois quarts provenant de clients institutionnels tels que les caisses de pensions⁴. En 2015, après avoir fortement chuté, ces stocks de titres n'étaient que légèrement supérieurs à ceux de 2007 (voir illustration 2). La crise financière fait figure de point de rupture aussi dans l'évolution du taux de croissance de la création de valeur depuis lors, ce taux n'a plus dépassé la barre des 5 %. Dans pratiquement tous les domaines d'affaires du secteur financier, la pression sur les marges a augmenté en lien avec la tendance à l'aversion au risque en matière de placements et d'octroi de crédits.

Illustration 1: Taux de croissance annuels du secteur financier et de l'économie en général et part du secteur financier au PIB (1991–2015)



Source: OFS

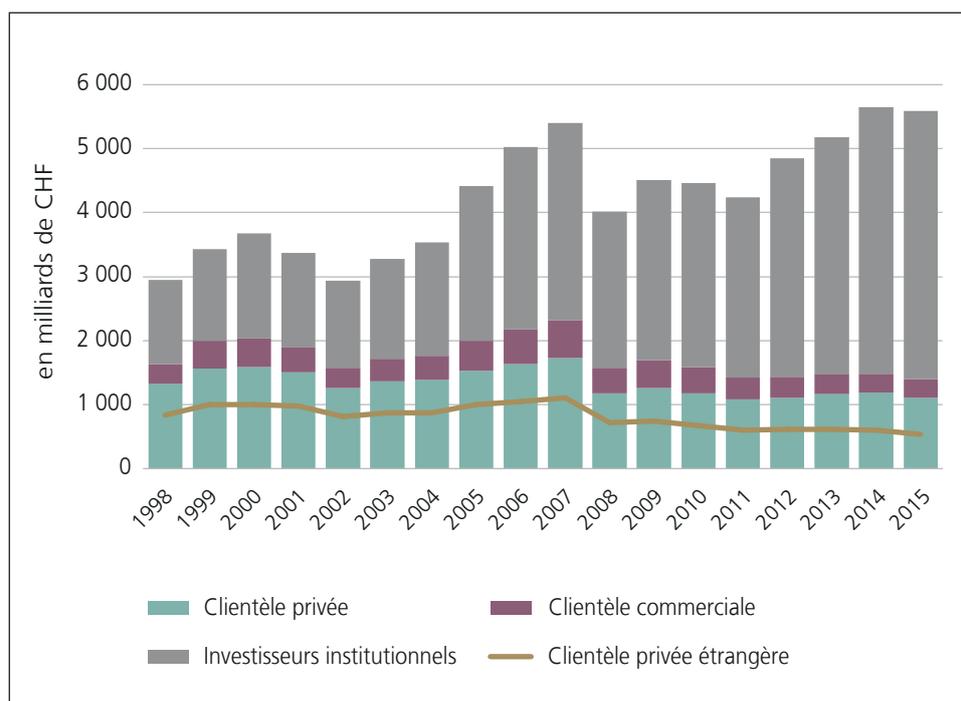
³ Source: Office fédéral de la statistique (OFS).

⁴ Source: Banque nationale suisse (BNS).

Les acteurs de la place financière suisse sont aussi nombreux que divers, avec notamment des banques, des assurances et des caisses de pensions:

- Fin 2015, on comptait, selon la BNS, 266 *banques* en Suisse, ce qui correspond à une diminution de près de 20 % depuis 2009. Les trois quarts de cette diminution sont dus au recul des banques étrangères. En 2015, le montant total des crédits inscrits dans les livres des banques en Suisse dépassait 1200 milliards de francs. Les trois quarts de ce montant étaient des créances hypothécaires suisses.
- Les *assurances* sont également très présentes et contribuent pour 47 % à la création de valeur du secteur financier. Fin 2015, la Suisse comptait 214 entreprises d'assurance agréées (et surveillées), dont plus de la moitié étaient des assurances de biens. Les placements de capitaux des assureurs suisses se montaient à quelque 560 milliards de francs, investis pour moitié dans des titres à revenus fixes.
- Au nombre de 1866, les *caisses de pensions* sont d'autres acteurs importants de la place financière suisse. Fin 2014, leurs placements atteignaient quelque 780 milliards de francs, dont plus d'un tiers en obligations et quelque 30 % en actions.
- Selon les estimations de la branche, quelque 10 % des stocks de titres dans les dépôts de la clientèle auprès des banques sont gérés par des *gestionnaires de fortune indépendants*, dont la plupart sont de petites ou moyennes entreprises qui emploient moins de dix collaborateurs.

Illustration 2: Stocks de titres auprès des banques suisses, par catégorie de clients (1998–2015)



Source: BNS

En comparaison internationale, la place financière suisse fait partie des principaux centres financiers mondiaux. C'est ce que montrent les études internationales, comme par exemple le Global Financial Centres Index (GFCI). Selon cet indice, où elle figure au 9^e rang, Zurich est la meilleure place financière d'Europe continentale. Genève occupe le 23^e rang de ce classement⁵.

Un environnement macroéconomique difficile

La crise financière de 2007–2009 a d'importantes répercussions encore aujourd'hui. Huit ans après, certaines économies – dont la zone euro – se trouvent dans une situation macroéconomique moins robuste qu'auparavant et non seulement leurs perspectives de croissance se sont de nouveau détériorées mais, en plus, elles ne sont pas durables. Dans de nombreux pays industrialisés et émergents, la dette publique est élevée et, contrairement à la Suisse, s'est encore accrue, sans compter la dette publique implicite en raison des engagements pris dans le cadre de la prévoyance vieillesse. En outre, le bilan de plusieurs banques est encore encombré de charges héritées de la crise, ce qui affecte particulièrement certains pays. Par ailleurs, le commerce mondial a perdu son dynamisme et son rôle de moteur de l'économie en raison du ralentissement de la croissance économique d'importants pays émergents. Enfin, d'importantes incertitudes de différents types subsistent au niveau politique et compromettent notamment les activités d'investissement. Il est probable en outre que la période d'insécurité se prolonge, suite au référendum du Royaume-Uni concernant la sortie de l'Union européenne (UE). En Suisse, bien que l'économie se soit montrée relativement résiliente après l'abandon du taux plancher, en 2015, la surévaluation du franc et la croissance mondiale modérée ont entraîné une baisse des rendements en particulier dans l'industrie d'exportation, mais aussi dans le secteur financier.

Le contexte macroéconomique fragile et la vulnérabilité de plusieurs économies se reflètent dans la volatilité des marchés financiers. Les taux d'intérêt très faibles, voire négatifs reflètent en fin de compte la faiblesse de la croissance et du renchérissement en Suisse et dans d'autres pays industrialisés. La baisse des rendements affecte non seulement les banques, mais aussi les assurances et les caisses de pensions. Les taux d'intérêts faibles, voire négatifs accentuent l'accroissement de la dette publique et poussent à la recherche de rendements plus élevés (et plus risqués). En Suisse, les risques liés au secteur immobilier ne sont pas encore complètement écartés, même si on observe dernièrement une pause dans la hausse des prix. Enfin, même si des efforts de coordination internationale sont faits pour éviter les contradictions, le contexte réglementaire a encore gagné en complexité. Il en résulte un véritable défi pour la place financière suisse, qui est largement orientée vers l'international.

⁵ Dans la dernière édition en date de l'indice (septembre 2016), le nombre de places financières examinées était de 87. Le premier rang est occupé par Londres, talonnée par New York. En troisième et quatrième places suivent les centres financiers asiatiques de Singapour et de Hong Kong. Sont analysés différents facteurs de compétitivité, comme l'infrastructure et le capital humain, mais aussi des segments distincts du secteur financier, tels que les banques et les assurances.

«Brexit»

Le 23 juin 2016, la population du Royaume-Uni s'est majoritairement prononcée en faveur du «Brexit», autrement dit de la sortie du pays de l'UE. Dès que le Royaume-Uni aura formellement notifié sa volonté de retrait au Conseil européen, un délai de deux ans commencera à courir pendant lequel un accord de sortie devra être négocié. Durant cette période, le Royaume-Uni restera membre de l'UE et sera par conséquent toujours lié par le cadre juridique de cette dernière. Après la sortie, le Royaume-Uni pourrait essayer de continuer à opérer (avec ou sans restrictions) sur le marché intérieur européen dans le domaine des services financiers, moyennant la conclusion d'un traité international. Il a également la possibilité d'acquiescer le statut d'État tiers, avec droit d'accès au marché de l'UE dans les segments dont cette dernière aura reconnu la réglementation et la surveillance britanniques comme équivalentes aux siennes.

Pour ce qui est des prestataires suisses de services financiers au Royaume-Uni ainsi que des activités financières transfrontalières avec ce dernier, il règne à court et à moyen termes une importante insécurité du droit liée à la réglementation et à l'avenir de la place financière londonienne. Il est donc nécessaire que les futures relations du Royaume-Uni avec l'UE et avec ses principaux États partenaires soient rapidement clarifiées. Les places financières suisse et britannique sont étroitement imbriquées, tout en étant concurrentes. Alors que la gestion des actifs et la banque d'investissement sont et devraient rester des activités traditionnelles de la place financière de Londres la Suisse peut développer ses activités dans la gestion de fortune transfrontalière grâce à sa forte position dans ce domaine. Il est cependant encore trop tôt pour tirer des conclusions concernant les répercussions du Brexit sur la place financière suisse et sur la fourniture de services financiers transfrontaliers depuis la Suisse. Une reconnaissance réciproque par les deux pays de leur surveillance et leur réglementation en tant que condition préalable à l'accès au marché pourrait représenter une chance de renforcer la compétitivité de la Suisse et du Royaume-Uni. En renforçant considérablement ses conditions-cadres (notamment dans le domaine fiscal), la Suisse peut également améliorer sa position concurrentielle.

Efforts internationaux de réglementation

Les pays du G20 se sont fixés pour objectif d'éliminer de manière coordonnée les points faibles mis en évidence par la crise bancaire et financière mondiale, afin d'accroître la stabilité du système financier. La mise en œuvre au niveau national de réglementations du secteur financier comparables et cohérentes servira en outre de base à la relance de la croissance économique. Agissant comme organe international de pilotage économique et financier, le G20 a donc chargé le Conseil de stabilité financière (CSF) de faire avancer, à l'échelle mondiale, le programme de développement et de mise en œuvre de normes de réglementation des marchés financiers, avec le soutien du Fonds monétaire international (FMI) ainsi que des principaux organismes internationaux d'élaboration des normes⁶. Par ailleurs, notamment compte tenu de la situation préoccupante de la dette publique dans de nombreux pays, la lutte contre la soustraction d'impôt – et par conséquent l'échange international de renseignements fiscaux – figure désormais

⁶ Il s'agit des organismes suivants: Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Comité de Bâle), Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA), Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI).

parmi les priorités des organismes internationaux, en particulier de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi que de la politique extérieure de nombreux États.

Les normes internationales relevant du domaine financier ont gagné en importance dans les législations nationales. Le respect de telles normes est de plus en plus souvent considéré comme la condition minimale d'une bonne coopération internationale, y compris en matière de surveillance des marchés financiers. Cela réduit les possibilités des États de suivre et de concrétiser des approches de la réglementation qui leur soient propres⁷, avec pour conséquence une tendance à la diminution des possibilités de différenciation de la place financière suisse par rapport à la concurrence internationale. De plus, le maintien ou l'adoption de règles nationales particulières ou encore l'imposition d'obligations spécifiques aux prestataires étrangers – comme celle d'établir une succursale – dans les principaux États partenaires peuvent faire obstacle à l'accès à leur marché. De telles règles au niveau des États ou de l'UE compliquent et renchérissent la fourniture des services financiers transfrontaliers. Or, eu égard à l'orientation internationale de la place financière suisse, il faut faire en sorte que les marchés étrangers restent autant que possible ouverts aux prestataires suisses de services financiers et veiller à ce que ceux-ci n'y soient pas désavantagés par rapport à la concurrence.

Progrès technologique rapide

La numérisation croissante de tous les secteurs de l'économie ouvre de nouvelles possibilités et accélère la mutation structurelle. Grâce aux nouvelles technologies, la branche peut mettre en place des infrastructures et fournir des services d'un genre nouveau dans le secteur financier. Citons pour exemples des applications pour terminaux mobiles de plus en plus complètes ainsi que la disponibilité de volumes de données de plus en plus importants (big data), assortis de capacités d'analyse toujours plus poussées. Les services financiers de base peuvent désormais être non seulement numérisés, mais encore échelonnés et personnalisés au gré du preneur et fournis sans contact physique. Cela favorise l'arrivée sur le marché d'entreprises n'appartenant pas à la branche, réduit les frais de transaction et augmente la productivité, avec pour effet de réorganiser la chaîne de création de valeur et d'accroître la délocalisation d'activités commerciales. La diversité se développe sur la place financière. La numérisation présente de nombreux avantages (p. ex. renforcement de l'efficacité, inclusion financière) dont il faut tirer parti pour favoriser la croissance, mais également des risques (p. ex. traitement des données privées, répercussions sur la stabilité du système, protection des clients).

⁷ Le Conseil fédéral a tenu compte de la volonté du Parlement d'être mieux intégré dans la mise en œuvre des recommandations et des décisions des organisations internationales et des organismes multilatéraux, y compris dans les processus d'établissement des normes internationales, en révisant l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) avec effet au 1^{er} août 2016. Il y a précisé en particulier quand et sur quelle base les commissions parlementaires compétentes en matière de politique extérieure doivent être consultées sur les principaux projets.

Des entreprises innovantes opérant dans le domaine informatique numérisent des services financiers et se profilent elles-mêmes comme prestataires de ces services et des infrastructures afférentes auprès des clients (entreprises dites FinTech). Ces entreprises développent des systèmes de paiement mobile et des applications utilisant la technologie blockchain, programment des avoirs et des monnaies virtuels et créent des plates-formes Internet de financement participatif (Crowdfunding). Souvent, leurs offres complètent ou remplacent celles des prestataires traditionnels de services financiers. Ce phénomène non seulement est un important facteur de développement de la concurrence entre entreprises financières, mais il assure également à la place financière suisse un avantage concurrentiel de poids. Il est donc crucial que la réglementation des marchés financiers ne fasse pas obstacle à l'accès des entreprises FinTech au marché, ou ne le complique pas inutilement. Ces dernières doivent bénéficier d'un cadre réglementaire leur permettant d'exploiter au mieux les chances offertes par la numérisation.

3

Axes stratégiques en matière de politique des marchés financiers

En matière de politique des marchés financiers, le Conseil fédéral poursuit des objectifs à la fois pragmatiques et ambitieux en vue de faire face aux défis que rencontrent la place financière et l'État. Les champs d'action de cette politique décrits dans les pages qui suivent reflètent les priorités définies par le Conseil fédéral. Les étapes de mise en œuvre incombant aux autorités sont également brièvement exposées.



Maintenir et améliorer l'accès aux marchés



Rendre l'innovation possible



Garantir la conformité internationale en matière de fiscalité et de blanchiment d'argent



Optimiser les contenus de la réglementation ainsi que ses processus



Limiter les risques systémiques

3.1 Maintenir et améliorer l'accès aux marchés



Des accords visant à améliorer les conditions-cadres des activités à l'étranger sont si possible conclus avec les pays importants pour la place financière suisse. Sont prioritaires en l'occurrence les pays qui jouent déjà un rôle de première importance dans les activités financières à partir de la Suisse ou présentent un potentiel de croissance significatif. Le but est de renforcer la sécurité du droit dans le domaine des activités transfrontalières en faisant reconnaître l'équivalence de la réglementation et de la surveillance suisses des marchés financiers et en convenant d'autres formes de coopération relevant de la surveillance prudentielle. Il s'agit en outre pour la Suisse de s'ouvrir de nouveaux marchés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ainsi que par la conclusion d'accords de libre-échange.

Avec l'UE, il faut aussi viser la reconnaissance de l'équivalence de la réglementation et de la surveillance suisses des marchés financiers, dès lors que cela sert les intérêts de notre économie en général. La Suisse s'engage pour que les procédures d'équivalence de l'UE soient menées aussi rapidement que possible, afin de garantir la sécurité du droit et la prévisibilité des activités, dans l'intérêt à la fois du secteur financier et des travaux du législateur. La conclusion d'un accord global sur les services financiers avec l'UE ne peut être exclue en tant qu'option sur le long terme.

À l'avenir, les qualités de la place financière suisse gagneront en visibilité à l'étranger. Il s'agit de mettre en évidence en particulier son attrait pour les clients étrangers ainsi que les avantages qu'elle offre aux établissements financiers qui s'y installent. Il est indispensable de coordonner étroitement les contenus avec ceux de la stratégie et de la politique de la Confédération en matière de marchés financiers. Du côté des autorités, il incombe au Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) de veiller à cette coordination et de soutenir les activités correspondantes de la branche.

Étapes de mise en œuvre

- Le DFF renforce le dialogue sur les questions financières avec les États partenaires importants de la Suisse au sein de l'UE (notamment avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Italie et l'Espagne) et avec d'autres États partenaires prioritaires en dehors de l'UE. Le but est de conclure des accords visant à améliorer les conditions de concurrence et la sécurité du droit dans les activités financières transfrontalières. Le SFI et la FINMA accroissent leur collaboration dans ce domaine.
- En ce qui concerne l'UE, le DFF s'emploie à faire reconnaître l'équivalence de la réglementation et de la surveillance suisses dans tous les domaines importants pour la place financière. Sont notamment concernés les fonds, les services destinés aux investisseurs professionnels, les plates-formes de négociations et le négoce de dérivés. Le SFI intensifie à cet effet les échanges techniques avec les institutions de l'UE et avec les États partenaires importants membres de l'UE.

- Dans le cadre de la politique en matière de marchés financiers, le DFF assume un rôle plus concret dans la promotion de la place financière, en coordination avec les initiatives de la branche (p. ex. création d'une plateforme par la branche). Il s'agit en particulier d'améliorer l'information à l'étranger sur les conditions-cadres et les qualités de la place financière.

Coopération en matière de réglementation et de surveillance

Dans un environnement financier international réglementé de façon très complète et très détaillée, mais aussi très compétitif, il est essentiel que les marchés étrangers soient ouverts aux prestataires suisses de services financiers. Il faut cependant que ces derniers n'y soient pas discriminés par rapport aux prestataires provenant de places financières concurrentes, ni désavantagés en termes de réglementation et de surveillance. La Suisse s'engage donc pour que les conditions-cadres régissant les activités à l'étranger des prestataires suisses remplissent ces exigences. Elle s'emploie en particulier à obtenir l'ouverture des marchés de services financiers dans le cadre de l'OMC, ainsi qu'à la faveur d'accords de libre-échange. Sur le fond, le défi consiste à garantir aux prestataires suisses ayant des activités à l'étranger une sécurité du droit et une prévisibilité suffisante, que ce soit sur le plan bilatéral – avec des pays du monde entier – ou vis-à-vis de l'UE. La Suisse a déjà conclu avec certains États partenaires divers accords sur l'accès des prestataires suisses de services financiers à leur marché, notamment sous la forme d'assouplissements et de clarifications juridiques de leurs exigences légales de surveillance prudentielle. Elle doit poursuivre ses efforts en ce sens.

En ce qui concerne la coopération au niveau des autorités, le dialogue avec les institutions de l'UE revêt une importance particulière pour la Suisse. L'harmonisation et l'intégration du marché financier intérieur européen ont en effet beaucoup progressé et il pourrait en résulter une certaine détérioration de la position de la place financière suisse en Europe. Les compétences de réglementation des divers États membres de l'UE ont en outre été partiellement transférées à l'UE. Dans ce contexte, les prescriptions du droit de l'UE ainsi que les procédures d'équivalence applicables aux États tiers sont fondamentales pour la place financière suisse, dans la mesure où elles prévoient certains assouplissements des conditions d'accès au marché intérieur de l'UE. La Suisse s'emploie pour que les autorités de l'UE appliquent ces régimes dits des États tiers de façon transparente et orientée vers les résultats et pour qu'elles tiennent dûment compte de la position géographique de la place financière suisse, au cœur de l'Europe. Dans le même temps, les États membres de l'UE continuent de disposer – surtout en matière de surveillance prudentielle – de larges compétences de réglementation et de surveillance des activités des prestataires d'États tiers, si bien que nombre d'entre eux disposent de régimes spécifiques d'autorisation de fourniture de services transfrontaliers sur leur territoire. Ces circonstances permettent à la Suisse d'obtenir auprès des autorités de surveillance de ces pays des assouplissements et des améliorations de leurs régimes de surveillance et d'autorisation⁸. De plus, des améliorations des conditions-cadres régissant les activités des établissements financiers suisses sur le marché intérieur européen ont également été obtenues au niveau de l'UE elle-même, moyennant l'exécution de diverses procédures d'équivalence⁹.

⁸ Un accord a par exemple été conclu avec l'Allemagne, qui permet aux banques suisses de fournir des services sur le territoire allemand directement à partir de la Suisse, autrement dit sans présence physique en Allemagne, à condition que la loi allemande soit respectée.

⁹ En 2015, la Commission européenne a reconnu l'équivalence de la réglementation et de la surveillance suisses d'une partie des infrastructures des marchés financiers (contreparties centrales) ainsi que du domaine des assurances.

Suite aux développements intervenus ces dernières années sur le plan international, les établissements financiers ont pris davantage conscience des risques juridiques et de réputation auxquels ils sont exposés, en particulier en relation avec leurs activités transfrontalières. Dans ce contexte, il est important que des échanges réguliers aient lieu avec les autorités étrangères compétentes sur l'évolution des marchés ainsi que sur la réglementation et la surveillance. Cela permet d'identifier précocement les obstacles et les facteurs d'insécurité juridique et de convenir de solutions possibles. Ces échanges facilitent en outre l'application systématique et en temps utile des normes reconnues internationalement. Pour garantir la compétitivité des activités à l'étranger des prestataires suisses de services financiers, il est donc indispensable d'entretenir les relations avec les autorités étrangères compétentes en matière de marchés financiers et d'établir une coopération internationale qui fonctionne bien.

Promotion de la place financière

Dans son rapport final de décembre 2014, le groupe d'experts institué par le Conseil fédéral et chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers recommande d'améliorer le positionnement de la place financière suisse à l'étranger. Cette recommandation répond à l'intensification en cours de la concurrence entre les grands centres financiers internationaux. Pour y faire face, il est souhaitable que l'image du secteur financier suisse soit aussi cohérente et efficace que possible.

Les activités des autorités relevant de la promotion de la place financière suisse doivent servir une politique des marchés financiers qui mette en évidence les atouts de cette place et défende activement les intérêts de la Suisse. Les contenus promotionnels doivent être coordonnés avec ceux de la politique suisse en matière de marchés financiers et former un tout cohérent avec elle, ce qui signifie qu'ils doivent reposer sur des valeurs comme la constance et la durabilité. Tous les acteurs de la branche ayant des activités à l'étranger (en particulier les banques et les assurances) doivent si possible participer à la promotion de la place financière, de manière à garantir à cette promotion le soutien le plus large possible. Il faut en outre assurer une bonne coordination des activités de la branche avec celles des autorités.

Concrètement, le DFF est actif dans les trois domaines suivants: premièrement, l'information et la communication, deuxièmement, la coordination des activités des acteurs concernés et, troisièmement, la facilitation des activités de la branche à l'étranger. Il s'agit d'éviter les doublons avec d'autres activités de la Confédération et d'harmoniser les mesures avec les organismes concernés (notamment SECO, Switzerland Global Enterprise, Présence Suisse), notamment eu égard aux moyens financiers utilisés. Le message à transmettre doit être centré sur les avantages et les atouts de la place financière suisse comme l'un des principaux centres financiers mondiaux.

3.2 Rendre l'innovation possible



La réglementation du secteur financier doit favoriser la concurrence dans la branche et permettre également aux prestataires disposant d'un modèle d'affaires innovant, fondé sur le recours aux nouvelles technologies, d'accéder au marché. En raison du dynamisme régnant dans ce domaine, il est primordial que le droit suisse des marchés financiers soit aménagé de manière à tirer profit de la numérisation croissante du secteur. De plus, un environnement compétitif – tant pour les prestataires établis que pour les nouveaux venus sur le marché – aura pour effet de renforcer la compétitivité internationale de la place financière suisse. Enfin, il convient de souligner qu'une surveillance des marchés financiers efficace et orientée vers les risques ne s'oppose nullement à la rapide mutation technologique en cours de la place financière.

Parmi les importantes innovations observées dans le secteur financier figure aussi son orientation vers des placements durables de capitaux. Les établissements financiers suisses et les investisseurs doivent pouvoir participer à la réduction et à la maîtrise des risques environnementaux mondiaux ainsi qu'à la transition vers une économie préservant les ressources. Les futurs besoins de produits conformes à ces objectifs offrent à la place financière la chance de se développer en exploitant son savoir-faire en matière d'analyse et de gestion de tels risques, en particulier dans les domaines de l'assurance et des placements de capitaux. En se concentrant sur le développement durable dans le secteur financier, la place financière suisse présentera en outre un profil plus aiguisé face à la concurrence internationale. Enfin, il faut identifier et si possible réduire les éventuels risques d'instabilité pour le système financier mondial et pour la Suisse liés à l'environnement.

Étapes de mise en œuvre

- Le dialogue régulier établi par le DFF avec la branche est intensifié, de manière à ce que les défis à venir (mutation structurelle accélérée, transformation de la chaîne de création de valeur, etc.) puissent être surmontés avec des effets positifs pour la place financière. L'accent est mis sur la présence de conditions-cadres appropriées ainsi que sur des modèles d'affaires, des produits et des processus innovants.
- Pour assurer l'intégration des prestataires innovants qui n'opèrent pas selon le modèle bancaire traditionnel (p. ex. les entreprises FinTech), le DFF propose des modifications du droit en vigueur afin de créer de nouvelles formes d'autorisation ainsi qu'un espace d'innovation non soumis au régime des autorisations. De telles solutions devraient permettre de réduire les barrières empêchant les nouvelles formes d'activités financières d'accéder au marché.
- Les initiatives de la branche visant à développer les compétences et l'innovation de la place financière en matière de placements durables de capitaux sont soutenues. Les autorités compétentes participent activement aux travaux entrepris dans les enceintes multilatérales, notamment sous l'impulsion du G20, en ayant les risques environnementaux pour priorité.

Mutation technologique et réglementation

L'innovation est un important facteur concurrentiel entre entreprises financières. La réglementation doit donc favoriser l'innovation et la concurrence et générer de la croissance. La préservation des structures existantes finirait à long terme par nuire à la compétitivité internationale des établissements financiers suisses et par conséquent réduire l'attrait de la place financière dans son ensemble. En particulier, une réglementation qui ne serait pas en phase avec son époque pourrait faire obstacle à l'accès de nouveaux prestataires au marché, ce qui saperait la capacité d'innovation de la place financière. La médaille a cependant son revers: l'évolution des nouvelles technologies peut permettre à des non-banques de proposer des services financiers dans le secteur non réglementé, sans surveillance appropriée.

Dans ce contexte, il faut examiner la réglementation à la lumière des progrès technologiques (application de la technologie blockchain, par exemple) afin, si nécessaire, de la réviser compte tenu du développement des technologies financières¹⁰. Il est particulièrement intéressant à cet égard d'apprécier dans quelle mesure le cadre juridique en vigueur (formes d'autorisation, dérogations au champ d'application, etc.) est approprié pour les prestataires de services financiers tournés vers l'innovation. Ce cadre doit être modifié en vue de permettre au marché de se développer.

Politique en matière de mar- chés financiers et durabilité dans le domaine financier

Du point de vue de la politique des marchés financiers, les facteurs et les risques environnementaux sont importants à double titre: d'une part, les (grandes) catastrophes environnementales¹¹ constituent d'importants facteurs de risque pour la stabilité du système financier; d'autre part, il s'agit d'un domaine qui offre de nouvelles possibilités à la branche financière suisse, en ceci qu'il lui ouvre de nouveaux secteurs d'activité porteurs de croissance et de nouvelles possibilités d'investissement. Forte de son expertise générale dans le domaine de l'environnement et de son savoir-faire dans le secteur financier, la Suisse est en position de se ménager un avantage concurrentiel à long terme.

Tenant compte des discussions nationales et internationales sur la question (p. ex. dans le cadre du G20, du CSF et de l'accord de Paris sur le climat¹²), le Conseil fédéral a défini, début 2016, les principes devant servir de base à la position de la Suisse¹³. Selon ces principes, il incombe à l'État de mettre en place des conditions-cadres qui permettent d'assurer un développement économique et une prospérité durables, tout en tenant compte de l'impact environnemental des comportements d'investissement et de consommation qui en découlent. Il s'agit en outre de garantir durablement la compétitivité internationale de la place financière suisse, ainsi que de renoncer explicitement à accorder des subventions ou à soutenir des niches de marché. Les principes du Conseil fédéral reposent donc sur la primauté de solutions relevant de l'économie de marché, sur la subsidiarité de l'action publique et sur la transparence, le tout dans une perspective à long terme. Il faut souligner que les informations et les méthodes qui sont à la base d'une prise en compte appropriée des facteurs et des risques environnementaux dans les décisions de financement et d'investissement et, en dernière analyse,

¹⁰ Plusieurs interventions parlementaires demandent que la réglementation soit réexaminée et que la Suisse agisse rapidement. Le postulat 15.4086, par exemple, charge le Conseil fédéral d'examiner des mesures permettant de renforcer et d'améliorer la compétitivité de la place financière dans le domaine des nouvelles technologies financières.

¹¹ Par exemple inondations de grande ampleur, glissements de terrain, incendies de forêt ou périodes de grande sécheresse, qui peuvent avoir un impact important sur les infrastructures et sur les chaînes de livraison.

¹² Dans l'accord sur le climat conclu à Paris en 2015, la communauté internationale s'est fixé pour objectif de rendre les flux financiers compatibles avec la protection du climat (art. 2.1 c de l'accord).

¹³ Voir le communiqué de presse du 24 février 2016 du DFF («Les organismes financiers internationaux débattent de la durabilité: le Conseil fédéral définit le rôle de la Suisse»).

d'une formation des prix économiquement efficace pèchent souvent par manque de transparence et de fiabilité. Les autorités doivent donc travailler en concertation avec le secteur financier; l'État pouvant soutenir, par une amélioration des conditions-cadres générales, les efforts de la branche visant à développer le segment des investissements durables. Il incombe toutefois à la branche elle-même de prendre l'initiative de positionner la place financière suisse en tant que centre international pour les investissements durables.

3.3 Optimiser les contenus de la réglementation ainsi que ses processus



Les contenus de la réglementation et le degré de priorité des réformes nécessaires doivent être définis compte tenu des objectifs de la politique en matière de marchés financiers. Un processus de réglementation optimal clarifie de manière précoce l'éventuelle nécessité d'agir. Ce processus intègre les acteurs du marché de manière appropriée et permet d'élaborer des solutions pragmatiques et acceptables pour le secteur financier, à l'aide d'études d'impact économique accompagnant les projets concernés.

Certaines règles importantes doivent être soumises à une évaluation a posteriori fondée, exhaustive et indépendante, afin d'en mesurer l'efficacité et d'identifier un éventuel besoin d'assouplissement (déréglementation) ou au contraire de renforcement. Cette évaluation permet de compléter le processus de réglementation. Le SFI tient à jour une vue d'ensemble de l'état des projets de réforme du secteur financier et en garantit la transparence.

Lors de l'élaboration et du développement de normes internationales dont l'application est globalement importante et souhaitable pour sa place financière, la Suisse s'engage en principe pour que la conception de ces normes soit compatible avec son ordre juridique. De plus, sur le fond, la Suisse soutient un renforcement et une efficacité accrue de la mise en œuvre du programme international de réglementation du secteur financier. Elle est très attentive en particulier à ce que les évaluations des pays par les organismes internationaux ne se fassent pas selon deux poids deux mesures. Dans ce contexte, les autorités concernées doivent définir ensemble le plus tôt possible les positions de la Suisse.

Étapes de mise en œuvre

- La réglementation du secteur financier est élaborée en toute transparence, à travers un dialogue régulier avec la branche et en tenant compte des évaluations réalisées en amont des conséquences économiques des règles envisagées. Le SFI améliore cette procédure et met à la disposition du public des informations à jour sur les projets en cours de réforme de la réglementation.
- Le DFF fait évaluer a posteriori certaines règles régissant les marchés financiers dès que les données d'expérience tirées de leur application sont suffisantes à cet effet. La loi sur les placements collectifs pourrait par exemple faire l'objet d'une telle évaluation. Ces évaluations sont réalisées par des organismes indépendants des autorités et de la branche.

- La participation aux travaux du FMI, du CSF, de l'OCDE et des principaux autres organismes internationaux d'élaboration de normes dans le domaine financier est intensifiée, notamment en vue d'un renforcement et d'une efficacité accrue de la mise en œuvre du programme international de réglementation du secteur financier. Le SFI, la FINMA et la BNS renforcent leur coordination.

Conception du processus de réglementation au niveau national

Le processus de réglementation suisse peut être divisé en quatre phases. La première consiste à clarifier s'il est effectivement nécessaire de réglementer. Si c'est le cas, on passe à la deuxième phase, soit à la procédure formelle de réglementation. La troisième phase débute avec l'entrée en vigueur de la réglementation (y c. les ordonnances et les circulaires des autorités de surveillance) et consiste en sa mise en œuvre concrète, sous la responsabilité des acteurs concernés. La quatrième phase, qui clôt le processus, est une phase d'évaluation¹⁴. Le contenu de chacune des phases ci-dessus est le suivant:

Phase 1: la phase de clarification de la nécessité de réglementer se focalise sur l'examen des questions de fond (p. ex l'évaluation d'une éventuelle défaillance du marché) et sur la prise en compte précoce et systématique des développements internationaux. Les acteurs du marché y contribuent aussi, en s'appuyant sur leurs propres réseaux. Les projets de réglementation sont ébauchés de manière précoce, puis adaptés en fonction des résultats de la clarification des besoins.

Sont également menées durant cette phase les premières réflexions sur les conséquences économiques de la réglementation (estimation du rapport coût/utilité). La FINMA est également tenue de clarifier la nécessité de réglementer et de prendre en considération les coûts que la réglementation de sa compétence entraînera pour les acteurs concernés.

Phase 2: le processus législatif proprement dit commence dès que le Conseil fédéral donne mandat d'élaboration d'un projet à mettre en consultation. Conformément aux dispositions légales et aux directives internes de la Confédération relatives à l'outil de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), les analyses d'impact économique, qui accompagnent ensuite tout le processus législatif, débutent également. Le service compétent pour effectuer une AIR doit toujours être intégré au processus dès le début, indépendamment du niveau de réglementation concerné (loi, ordonnance du Conseil fédéral, ordonnance ou circulaire de la FINMA).

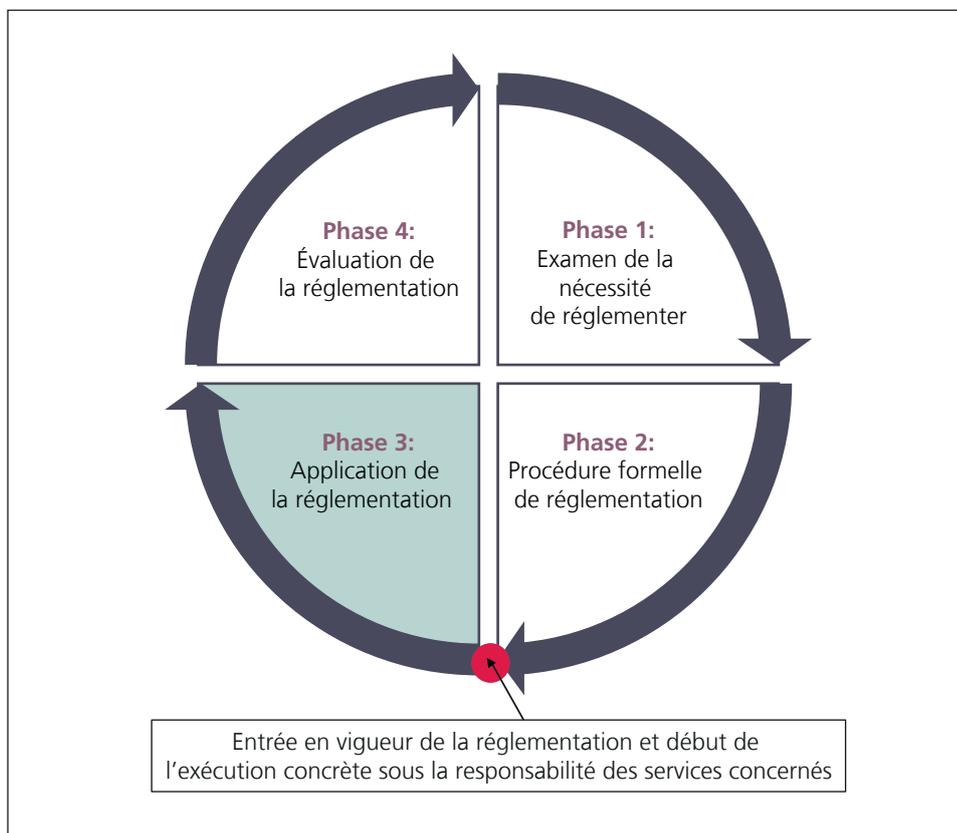
Phase 3: cette phase est celle de la mise en œuvre de la réglementation, durant laquelle les acteurs concernés appliquent les nouvelles règles et accumulent des expériences d'exécution concrètes (voir le champ hachuré de l'illustration 3). Les acteurs concernés sont non seulement les établissements financiers, mais également la FINMA, qui, durant cette phase, exerce ses activités de surveillance en toute indépendance par rapport aux autorités politiques.

Phase 4: après qu'une expérience suffisante a été accumulée en relation avec l'application de la réglementation, celle-ci est soumise à une évaluation systématique et indépendante de son efficacité et de son efficience. Cette évaluation per-

¹⁴ Pour une analyse du processus de réglementation et les conclusions relatives à sa conception optimale, voir le rapport final du 1^{er} décembre 2014 du groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers.

met de clarifier l'éventuelle nécessité d'adapter la réglementation, s'il apparaît par exemple qu'elle entraîne des coûts inutiles pour les acteurs concernés ou qu'elle ne permet pas d'atteindre les buts visés. Le cycle du processus de réglementation est alors bouclé¹⁵.

Illustration 3: Phases du processus de réglementation



Participation aux travaux concernant la réglementation au niveau international

La place financière suisse est largement tournée vers l'étranger et fait partie intégrante du système financier international. Cela signifie que l'évolution de la réglementation des marchés financiers au niveau international – qu'il s'agisse de l'élaboration de normes internationales ou de l'adaptation du droit national régissant d'autres places financières importantes – revêt une grande importance pour les activités des prestataires suisses de services financiers, car elle doit être prise en compte dans le processus de réglementation suisse.

La coopération en matière d'élaboration et de développement de normes internationales présente d'importants avantages pour la place financière suisse, tels qu'une stabilité financière accrue, la création de conditions de concurrence mettant les acteurs financiers suisses sur un pied d'égalité avec leurs rivaux étrangers (règles du jeu équitables sur le plan mondial), une diminution des coûts ainsi que la levée de barrières à l'accès aux marchés résultant de réglementations nationales incompatibles entre elles. Ces avantages ne se concrétisent toutefois que si ces normes sont effectivement mises en œuvre au niveau international, en particulier sur toutes les grandes places financières. C'est pourquoi la Suisse s'engage en faveur de la surveillance de l'application des normes internationales (au moyen p. ex. du processus d'examen des pays par les pairs) et défend ses intérêts en se mobilisant pour l'adoption et la garantie de règles du jeu équitables sur le plan mondial.

¹⁵ Citons comme exemple d'une clause d'évaluation dans le droit suisse des marchés financiers l'art. 52 de la loi sur les banques (LB) (voir chap. 3.4).

Les activités de réglementation internationale ont cependant atteint un tel niveau de détail et pris une telle ampleur qu'il paraît aujourd'hui nécessaire de les consolider. La Suisse soutient par conséquent les efforts des enceintes multilatérales (en particulier: CSF, OCDE, FMI, GAFI, Comité de Bâle, OICV et AICA) visant à renforcer l'examen de l'efficacité et de la cohérence du programme international de réglementation. Elle s'engage en l'occurrence en faveur d'une réglementation modérée et systématiquement axée sur les risques principaux. De plus, pour pouvoir influencer activement à la fois sur la conception et sur les contenus des normes internationales, la Suisse cherche si possible à conclure des alliances avec des États partageant ses positions. Sa présence active dans les enceintes mentionnées ci-dessus lui permet en outre d'avoir immédiatement connaissance des initiatives qui y sont prises et de faire valoir ses positions.

3.4 Limiter les risques systémiques



Le dispositif actuel de protection du fonctionnement du système financier ainsi que de ses clients est robuste et ne doit être renforcé que pour des raisons systémiques. Il y a donc lieu de suivre attentivement les travaux réalisés au niveau international consistant à augmenter les volants de fonds propres et de liquidités des banques et des assurances. Selon la loi sur les banques (LB), le Conseil fédéral est tenu de présenter au Parlement, tous les deux ans, un rapport d'évaluation du régime suisse too big to fail incluant une comparaison internationale. Pour limiter les risques systémiques ainsi mis en évidence, on a déjà procédé à d'importantes modifications de la législation bancaire.

Le droit en vigueur doit en outre être adapté afin d'améliorer le fonctionnement de la protection des déposants, moyennant le développement du système actuel, qui a fait ses preuves. Il est par ailleurs tout aussi indiqué de réduire les risques systémiques que présente le marché immobilier en raison du volume global élevé des hypothèques et du fort endettement des ménages. Enfin, il y a en Suisse encore un autre thème prioritaire: la consolidation des bases financières de la prévoyance professionnelle, aussi dans le cadre du projet Prévoyance professionnelle 2020.

Étapes de mise en œuvre

- La collaboration du SFI, de la BNS et de la FINMA sur les questions de stabilité du système financier est renforcée. Elle inclut l'échange régulier d'informations et d'opinions et la mise en commun de leur savoir-faire spécifique, chaque autorité continuant toutefois d'assumer ses propres responsabilités.
- Le régime suisse applicable aux banques d'importance systémique (régime too big to fail) est réexaminé tous les deux ans (conformément à l'art. 52 LB), compte tenu en particulier de l'efficacité du régime too big to fail en vigueur, de l'évolution de la réglementation au niveau international ainsi que de la compétitivité internationale de la place financière.

Banques d'importance systémique (too big to fail)

Vu les résultats de la première évaluation du dispositif visant à contrer les risques dits too big to fail, en vigueur depuis 2012, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) et celle sur les banques (OB) avec effet au 1^{er} juillet 2016. Tenant compte des prescriptions internationales ainsi que des exigences des principales places financières, les mesures adoptées consistent pour l'essentiel en de nouvelles exigences de fonds propres applicables aux banques d'importance systémique: celles-ci doivent disposer de fonds propres suffisants pour garantir la continuité de leurs activités en toutes circonstances, autrement dit pour que même en cas de crise elles ne soient pas tributaires du soutien de l'État, ni ne doivent être assainies ou liquidées (exigences going concern). Étant donné toutefois qu'il n'est pas toujours possible d'éviter un assainissement ou une liquidation, les banques d'importance systémique mondiale doivent également détenir des fonds propres supplémentaires leur permettant, si nécessaire, de procéder à leur propre assainissement ou d'assurer la continuité de leurs fonctions d'importance systémique au sein d'une unité opérationnelle et de liquider les autres unités sans recourir à des fonds publics (exigences gone concern).

Pour la Suisse, qui abrite – en comparaison internationale et par rapport à sa taille – de très gros établissements financiers, les banques d'importance systémique représentent un défi particulier¹⁶. Toutefois, suite à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, les risques que ces banques présentent ont encore diminué et la surveillance peut se concentrer sur l'application systématique de ces dispositions. Ce durcissement du régime too big to fail se traduira à moyen et à long termes par le maintien, voire par une augmentation, de l'attrait de la place financière suisse.

Protection des déposants

Le système de protection des déposants garantit à ces derniers le remboursement de leur dépôt garanti au cas où leur banque connaîtrait des difficultés. En Suisse, la garantie des dépôts repose sur le principe de l'autorégulation et incombe aux banques et aux négociants en valeurs mobilières. Dans la pratique, elle est assurée par l'association esisuisse, qui, lorsqu'un cas de garantie se présente, met les fonds nécessaires à la disposition des établissements membres concernés. Lors de l'éclatement de la crise financière en 2008, des mesures d'urgence ont été prises pour renforcer ce système de garantie des dépôts, qui existait depuis 2004. On a notamment relevé à la fois le montant de la garantie par client et le plafond de l'ensemble du système. Initialement adoptées pour une durée déterminée, ces modifications de la loi ont été inscrites dans le droit permanent en 2011. En décembre 2014, le groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers a conclu qu'il était nécessaire d'apporter de nouvelles modifications au système de protection des déposants. Le Conseil fédéral s'est alors déclaré favorable à ce que le système soit rapidement réexaminé et amélioré conformément aux recommandations du groupe d'experts, et toujours selon le principe de l'autorégulation.

Marchés immobilier et de la prévoyance

Le volume élevé du marché immobilier et hypothécaire, la place importante qu'il occupe dans le portefeuille de crédits des banques suisses en comparaison internationale, son haut niveau de financement par des fonds de tiers et ses fortes fluctuations cycliques en font un facteur potentiellement déstabilisant pour l'économie suisse. Le système fiscal en vigueur est en effet plus avantageux pour les

¹⁶ Dans notre pays, la Banque nationale suisse (BNS) a désigné comme banques d'importance systémique, outre les deux grandes banques que sont Credit Suisse et UBS, la Banque cantonale de Zurich, le Groupe Raiffeisen et PostFinance.

fonds de tiers que pour les fonds propres. Or cette incitation fiscale pousse les ménages à s'endetter davantage qu'ils ne le feraient dans un monde sans impôts ayant un effet de distorsion. De plus, comme les fonds de tiers sont généralement fournis par les établissements financiers, l'incitation fiscale à s'endetter doit également être prise en considération du point de vue de la stabilité du système financier. Compte tenu de ces risques pour l'économie et se fondant sur un rapport des autorités, le comité consultatif «Avenir de la place financière» a recommandé au Conseil fédéral, en juin 2016, de modifier le système actuel en supprimant à la fois l'imposition de la valeur locative et la déductibilité des intérêts de la dette. Le Conseil fédéral n'entend toutefois pas proposer de modifications du système pour l'instant.

Le taux de couverture financière de la prévoyance professionnelle est une autre question présentant un risque systémique potentiel. Les paramètres appliqués (p. ex. le taux d'intérêt minimal rémunérant l'avoir de vieillesse, le taux de conversion de cet avoir en rente de vieillesse et l'âge de la retraite) ont une grande influence sur les prestations versées aux assurés¹⁷. Ces paramètres peuvent cependant aussi influencer sur la manière dont les institutions de prévoyance et les assureurs vie assurent le financement des prestations dues, autrement dit sur leur comportement en matière de placement¹⁸. Des promesses de prestations irréalistes augmentent les risques courus par les institutions de prévoyance et peuvent conduire à des coûts d'assainissement.

3.5 Garantir la conformité internationale en matière de fiscalité et de blanchiment d'argent



À partir de 2018, la Suisse va échanger pour la première fois des données fiscales avec certains États partenaires ainsi qu'avec l'UE, en application de la norme de l'OCDE sur l'échange automatique de renseignements en matière fiscale. La Suisse sera très attentive à ce que les principes inscrits dans la norme (en particulier la réciprocité, la confidentialité, la sécurité des données et l'identification de l'ayant droit économique) soient respectés. Les plans de régularisation et les possibilités d'accéder aux marchés font également partie des questions que la Suisse doit régler avec ces États partenaires. En ce qui concerne les États-Unis, il est prévu de convenir du passage à un accord FATCA conforme au modèle 1¹⁹. La Suisse participe activement, sous l'égide de l'OCDE et du G20, au développement des normes internationales visant à lutter contre l'érosion de la base d'im-

¹⁷ Alors que le taux d'intérêt minimal est généralement examiné chaque année et peut être modifié, ce n'est pas le cas du taux de conversion légal de l'assurance obligatoire ou des taux de conversion applicables aux bénéficiaires de rentes actuels. Les taux de conversions des caisses enveloppantes peuvent être fixés relativement librement.

¹⁸ Dans leurs activités relevant de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP), les assureurs vie sont soumis à une double restriction: la quote-part minimale les oblige à verser la plus grande partie de leurs éventuels bénéfices aux assurés, tandis qu'ils doivent supporter seuls les éventuelles pertes. De plus, l'exigence de solvabilité les contraint à être réellement en mesure d'éponger ces pertes et ne leur permet donc pas de se déclarer en faillite à la moindre perte. Ces prescriptions obligent ainsi les assureurs vie à opérer des investissements de moins en moins risqués plus la quote-part minimale est élevée.

¹⁹ Le modèle 1 d'accord FACTA prévoit un échange automatique de renseignements entre les autorités fiscales. En outre, selon ce modèle, les établissements financiers suisses transmettent les données concernant les comptes des clients américains à l'Administration fédérale des contributions, et non directement aux autorités fiscales américaines, contrairement à ce que prévoit le modèle 2 en vigueur.

position et le transfert de bénéfices pratiqué par les entreprises multinationales (base erosion and profit shifting, BEPS). Elle entend appliquer les normes minimales en la matière, qui incluent l'échange automatique de déclarations pays par pays entre autorités fiscales (country-by-country reporting).

La Suisse soutient sans réserve les efforts de la communauté internationale visant à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Elle a déjà intégré les normes révisées du Groupe d'action financière (GAFI) dans le droit suisse, manifestant ainsi clairement sa volonté politique de rapidement mettre sa législation nationale en conformité avec les normes internationales. La Suisse participe activement aux travaux du GAFI et d'autres organismes internationaux traitant de cette thématique.

Étapes de mise en œuvre

- La Suisse conclut avec d'autres États partenaires importants des accords relatifs à l'application de l'EAR fondés sur la norme internationale de l'OCDE et tenant compte de prétentions spécifiques de la Suisse. Elle s'engage en faveur d'une large application de l'EAR par les centres financiers internationaux, afin que soient garanties des règles du jeu équitables sur le plan mondial. Avec les États-Unis, la Suisse conclut un accord sur l'échange de renseignements bancaires entre autorités fiscales (accord FATCA) conforme au modèle 1.
- Avec certains États partenaires importants, la Suisse conclut des accords sur l'échange de renseignements entre autorités fiscales rendant compte des activités des entreprises dans les pays concernés. Elle applique ainsi la norme internationale élaborée par l'OCDE dans le cadre du projet BEPS.

Coopération dans le domaine fiscal

Au sein du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial), la Suisse s'engage activement en faveur de la mise en œuvre de la norme internationale d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (norme EAR), élaborée par l'OCDE. Fin 2016, en plus des accords déjà conclus avec l'UE et l'Australie, le Parlement suisse devrait également avoir approuvé l'application de l'EAR avec Jersey, Guernesey, l'île de Man, l'Islande, la Norvège, le Canada, le Japon et la République de Corée. En 2018, les premiers échanges de données selon la norme de l'OCDE pourront ainsi intervenir avec pas moins de 38 pays. De plus, la Suisse mène actuellement des négociations visant la conclusion d'une déclaration commune ou d'un accord avec plusieurs autres États partenaires importants. La mise en œuvre de la norme OCDE par les États partenaires permettra de mettre en place des règles du jeu équitables sur le plan mondial, si bien que la Suisse bénéficiera des mêmes conditions de concurrence que les autres places financières mondiales. Enfin, elle applique la norme d'échange de renseignements sur demande avec ses États partenaires depuis 2009²⁰.

²⁰ En octobre 2016, la Suisse aura conclu 53 conventions contre les doubles impositions (CDI) et 10 accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF), dont respectivement 47 et 7 sont déjà en vigueur.

Dans le domaine de l'imposition des entreprises, la Suisse a participé activement au projet BEPS de l'OCDE et du G20, qui s'est achevé en octobre 2015 avec la publication de ses résultats. En Suisse, l'application des normes minimales élaborées dans le cadre de ce projet sera garantie par la troisième réforme de l'imposition des entreprises et par d'autres mesures²¹. L'OCDE prépare actuellement un instrument de surveillance de la mise en œuvre des résultats du projet BEPS par les États. D'autres États devraient également reconnaître les normes BEPS. Les mesures prises par la Suisse contribuent à renforcer à la fois l'acceptation internationale de sa législation sur l'imposition des entreprises et l'attrait de sa place économique.

Blanchiment d'argent et finance- ment du terrorisme

En ce qui concerne la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du GAFI, révisées en 2012, est progressivement entrée en vigueur en 2015 et 2016. Cet échelonnement visait à laisser aux acteurs des marchés financiers le temps nécessaire pour adapter leur organisation et leurs processus à la nouvelle législation. Le GAFI a par ailleurs mené en 2016 le quatrième examen de la Suisse visant à évaluer son dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il a vérifié en particulier si la Suisse a pris des mesures appropriées et efficaces en matière d'identification des risques, de prévention, de surveillance, de communication, de poursuite pénale ainsi que d'assistance administrative et d'entraide judiciaire internationales. Les résultats de cette évaluation doivent être pris en compte au niveau national et donner lieu, si nécessaire, à l'adoption de nouvelles mesures.

²¹ Avec la troisième réforme de l'imposition des entreprises, la Suisse donnera également suite à la déclaration commune signée avec l'UE en octobre 2014, dans laquelle elle avait confirmé son intention de mettre fin aux régimes fiscaux critiqués par l'UE et d'adapter les nouvelles mesures fiscales aux normes internationales.

4

Mise en œuvre

Les autorités et le secteur privé dialoguent régulièrement, assurent une coordination de leur action respective et positionnent activement la Suisse sur le plan international. Cette politique d'échanges systématiques à divers niveaux facilite la mise en œuvre des mesures relevant des champs d'action décrits plus haut et, partant, l'atteinte des objectifs fixés. De plus, pour se faire entendre à l'étranger et y défendre efficacement ses positions en matière de marchés financiers et de fiscalité, la Suisse doit être parfaitement au clair sur ses intérêts nationaux dans ces domaines.

Identification des intérêts de la Suisse sur le plan national ...

Un dialogue ouvert avec la branche financière et avec les autres milieux intéressés par la stratégie et la politique en matière de marchés financiers est poursuivi et développé au sein des organes de dialogue institués par le SFI. Ce dialogue vise à faciliter la formation des opinions et le dégagement d'un consensus au sein de la branche, ce qui contribue à clarifier les intérêts et les priorités de tous les acteurs de la place financière en relation avec les conditions-cadres régissant cette dernière.

Il y a lieu de s'assurer régulièrement de la bonne coordination des positions des différentes autorités fédérales compétentes en matière de marchés financiers et de fiscalité. Cette coordination facilite à la fois la recherche de solutions sur le plan intérieur et la défense des intérêts du pays à l'extérieur. La collaboration entre les autorités compétentes en matière de marchés financiers – notamment en ce qui concerne l'accès aux marchés et l'élaboration des normes internationales – doit encore être intensifiée, sans pour autant remettre en question les mandats respectifs de ces autorités.

La collaboration du SFI, de la FINMA et de la BNS sur les questions de stabilité du système financier doit être renforcée, afin de faciliter l'échange régulier d'informations et d'opinions ainsi que la mise en commun de leur savoir-faire spécifique. Ce renforcement doit s'appuyer sur les mécanismes de collaboration existants, chaque autorité continuant d'assumer ses propres rôles et responsabilités.

Le comité consultatif «Avenir de la place financière» et le «Forum Place financière» sont deux organes de dialogue avec la branche financière, le premier agissant au niveau stratégique et le second au niveau opérationnel. Ils sont régulièrement impliqués respectivement dans le développement de la stratégie et dans l'application des mesures relevant de la politique des marchés financiers. Un dialogue régulier permet de clarifier toute éventuelle nécessité d'agir en temps utile et sur la base d'un large consensus, conformément aux principes régissant la politique en matière de marchés financiers. Ces organes de dialogue n'ont pas de pouvoir de décision et ne peuvent pas se substituer au processus législatif régulier. Leur rôle est le suivant:

- Le *comité consultatif* évalue régulièrement les grandes options stratégiques des activités financières et de la politique en matière de marchés financiers, sans tenir compte de la conduite des affaires quotidiennes par les autorités concernées. Il soupèse les chances et les risques en jeu et examine les perspectives d’avenir de la place financière, en prenant en considération les intérêts de l’ensemble de l’économie nationale. Il se penche en outre sur les thèmes et sur les développements déterminants pour l’avenir de la place financière, vue comme l’un des piliers de l’économie. Ce faisant, le comité consultatif doit favoriser le développement d’une compréhension commune de ces questions par les acteurs économiques concernés et par les autorités, sans toutefois que leurs rôles respectifs ne soient remis en question. S’il conclut qu’il est nécessaire d’agir, le comité peut soumettre des recommandations au Conseil fédéral. Actuellement dirigé par un représentant des milieux scientifiques, le comité consultatif se compose de représentants de l’économie, de la branche financière, des employés, des milieux scientifiques et des autorités suisses concernées.
- Le *forum* accompagne les autorités dans leurs activités quotidiennes relevant de la politique en matière de marchés financiers. C’est un organe de discussion et de consultation s’occupant des activités opérationnelles exercées ou planifiées par les autorités. Les représentants de ces dernières et ceux de la branche s’y informent mutuellement de leurs évaluations respectives concernant l’évolution de l’économie et de la réglementation en Suisse et à l’étranger, ce qui permet d’identifier les défis à relever ainsi que les mesures souhaitées par les uns et par les autres. Ce dialogue facilite donc l’identification précoce des besoins et la fixation des priorités relevant de la politique en matière de marchés financiers, ainsi que l’évaluation des conséquences des projets de réglementation en cours. Dirigé par le SFI, le forum réunit des représentants de la branche financière et des autorités suisses compétentes.

Le dialogue entre les autorités compétentes en matière de marchés financiers, en particulier entre le SFI, la FINMA et la BNS, doit également viser à faciliter la mise en œuvre de la politique du Conseil fédéral relative à ces marchés, de même que le respect des principes de cette politique et l’atteinte de ses objectifs. Il faut donc – en relation notamment avec l’identification précoce des développements internationaux – que ces autorités aient des échanges réguliers et ouverts sur les contenus et sur les objectifs de la politique en matière de marchés financiers, ainsi que sur les mesures étatiques qu’il serait souhaitable de prendre.

... et défense des intérêts de la Suisse à l’étranger

La Suisse a pour objectif de renforcer ses relations financières bilatérales ainsi que sa coopération en matière de réglementation et de surveillance avec les États partenaires importants. Elle mène un dialogue régulier sur les questions relevant des marchés financiers et de la fiscalité avec les États voisins, les institutions de l’UE et les États du G20, ainsi qu’avec les places financières mondiales qui sont importantes pour sa propre place financière du point de vue de la fourniture de services financiers transfrontaliers. Les relations avec certains pays doivent en outre être approfondies sur le plan de la coopération technique. Ce dialogue international sur les questions financières et sur la réglementation est mené par le SFI, avec la participation des autres autorités compétentes en matière de marchés financiers.

La participation de la Suisse aux travaux des organismes financiers internationaux et son engagement actif, y compris dans le cadre du G20, restent un pilier de la défense de ses intérêts à l'étranger. Membre du FMI, du CSF et de l'OCDE, la Suisse est bien placée pour avoir immédiatement connaissance des initiatives lancées au niveau international dans les domaines de la réglementation et de la fiscalité, et pour éventuellement s'y associer et faire valoir sa position avec détermination.

Les échanges directs avec les autorités étrangères compétentes sont un moyen éprouvé de défendre les intérêts de la Suisse sur le plan international. Les dialogues sur les questions financières et sur la réglementation constituent une plate-forme appropriée pour s'accorder avec certains États partenaires, notamment sur les questions de réglementation, et convenir de la défense d'une position commune dans les enceintes internationales. Ces dialogues offrent en outre la possibilité de faire valoir les prétentions de la Suisse dans le domaine de l'accès aux marchés. En 2015 et 2016, la Suisse a mené de tels dialogues bilatéraux notamment avec le Brésil, la Chine, l'Allemagne, l'UE, Hong Kong, l'Iran, le Japon, le Canada, la Pologne, Singapour, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Il peut être utile pour la Suisse, dans les dialogues officiels avec des pays partenaires émergents, de fournir un soutien technique aux représentants des autorités de ces pays compétentes en matière de marchés financiers ou de fiscalité. Un tel soutien peut aussi être intégré dans les programmes d'organisations multilatérales. Il est également envisageable que les autorités suisses participent à la formation continue de cadres d'établissements financiers de pays émergents importants, à la faveur de formations axées sur la pratique proposées par des instituts ou des hautes écoles suisses.

La défense des intérêts de la Suisse repose aussi sur son engagement actif dans les enceintes et les organisations multilatérales, comme le FMI, le CSF, l'OCDE, le volet financier du G20 ou les organismes de fixation des normes (Comité de Bâle, OICV, AICA, GAFI), où sont formulées les normes internationales ainsi que les recommandations aux autorités nationales. Ces prescriptions sont élaborées et développées sur la base de travaux préparatoires complets et détaillés. De plus, même si elles n'ont pas force obligatoire, elles servent de référence lors de l'évaluation de l'équivalence de la réglementation et de la surveillance des activités financières entre les différents pays ou sont intégrées dans les normes internationales contraignantes. Il est donc important que la Suisse maintienne son excellente position dans le système international, garde sa place au sein des instances de décision des principaux organismes et fasse valoir précocement sa position sur les initiatives internationales.

Annexe I: Principes de la politique de la Suisse en matière de marchés financiers

La politique en matière de marchés financiers, qui définit les conditions-cadres régissant les activités financières, porte en particulier sur la réglementation et la surveillance des marchés financiers, sur le traitement fiscal des affaires financières ainsi que sur la coopération internationale, autrement dit sur la participation active et le positionnement de la Suisse au niveau international. La politique en matière de marchés financiers fixe la marge de manœuvre opérationnelle des prestataires de services financiers et détermine par conséquent la compétitivité de la place financière suisse. L'action de l'État se fonde sur des principes qui servent en quelque sorte de boussole face aux nouveaux défis et aux modifications que ceux-ci impliquent.

Objectifs

Les conditions-cadres régissant la place financière suisse doivent permettre d'assurer sa qualité, sa stabilité et son intégrité. Ces conditions-cadres sont le pilier d'un secteur financier compétitif, qui fournit des prestations dans l'intérêt de l'ensemble de l'économie et contribue ainsi à maintenir, voire à accroître, le bien-être de la population.

Premièrement: Qualité

La place financière suisse se distingue par des conditions-cadres compétitives sur le plan international. Un environnement juridique et institutionnel approprié est en outre nécessaire pour que la branche puisse fournir des services de haute qualité aux clients tant suisses qu'étrangers.

Il est essentiel que l'environnement réglementaire et fiscal du secteur financier garantisse la concurrence sur le marché intérieur et permette de saisir les chances qu'offrent les marchés étrangers. Il est en outre tout aussi important que les marchés financiers disposent d'infrastructures efficaces, notamment dans les domaines du trafic des paiements et des transactions sur titres, et de personnel qualifié. La création de valeur et celle d'emplois ne peuvent cependant être assurées que par la branche elle-même. Le secteur financier se doit donc de satisfaire du mieux possible les besoins de services financiers de haute de qualité de l'économie et des ménages. Par ailleurs, en raison de l'orientation internationale très marquée du secteur financier suisse, les activités transfrontalières et l'accès aux marchés étrangers sont particulièrement importants.

Deuxièmement: Stabilité

Le système financier dans son ensemble doit être stable et assurer la capacité de résistance de chaque établissement financier, en particulier de ceux qui ont une importance systémique. Dans ce contexte, les activités de surveillance macroprudentielle (système) et celles de surveillance microprudentielle (établissements) se complètent mutuellement.

Un système financier est réputé stable lorsque les marchés financiers et leurs acteurs – banques, assurances, bourses, systèmes de règlement, marchés monétaires, marchés des devises, etc. – sont à même de remplir leurs principales fonctions économiques (allocation de capitaux, transformation des échéances et des risques, opérations de dépôt, trafic des paiements) de manière satisfaisante même en cas de crise. À cet égard, constituent une menace pour la stabilité non seulement les crises systémiques, mais aussi les crises ponctuelles et limitées survenant en Suisse ou à l'étranger. Les établissements d'importance systémique mondiale ou nationale présentent en outre un profil de risque particulier. C'est ainsi qu'une crise affectant un tel établissement – ou plusieurs petits et moyens établissements – pourrait provoquer une perte de confiance générale dans le système financier. Enfin, des dérives endogènes, telles qu'une surchauffe du marché immobilier, peuvent également menacer la stabilité du système. Garantir la stabilité financière est donc une des principales missions de la réglementation et de la surveillance du secteur financier.

Troisièmement: Intégrité

Une haute importance est accordée à la nécessité de lutter systématiquement contre les violations des règles et les abus. Une protection appropriée des investisseurs et des clients est de nature à améliorer le fonctionnement du système et, partant, à renforcer la confiance dans le secteur financier.

L'intégrité de la place financière et le maintien de sa réputation sont des impératifs incontournables pour tous les prestataires de services financiers, car ceux-ci sont tributaires de la confiance de leurs clients et de leurs partenaires commerciaux en leur compétence et en leur comportement. Cela signifie que les intermédiaires financiers se doivent de satisfaire à de strictes exigences éthiques et que c'est à eux qu'incombe prioritairement la responsabilité de préserver la bonne réputation de la branche par un comportement intègre. L'État contribue quant à lui à si possible prévenir les comportements fautifs par une réglementation efficace et une surveillance systématique. La Suisse applique à cette fin les normes internationales régissant la surveillance prudentielle, la protection contre les abus liés au système financier et la fiscalité.

Même s'ils se complètent, les objectifs ci-dessus peuvent parfois être contradictoires et donner lieu à des conflits d'objectifs. À cet égard, l'expérience acquise en matière de réglementation montre qu'il est parfois nécessaire de procéder à des arbitrages entre priorités divergentes. C'est ainsi que des règles trop strictes en matière de prévention des abus de marché (intégrité) peuvent présenter une certaine incompatibilité avec les conditions-cadres garantissant la compétitivité internationale du secteur financier (qualité de la place financière). Inversement, une réglementation trop souple peut remettre en question la stabilité et l'intégrité de la place financière, voire l'accès aux marchés étrangers. Les principes de la politique en matière de marchés financiers présentés ci-après doivent précisément servir de repères lorsqu'il est nécessaire d'arbitrer de tels conflits d'objectifs.

Principes de base

Les objectifs de la politique en matière de marchés financiers sont poursuivis moyennant le respect de principes généraux régissant l'action de l'État à long terme. L'élaboration de cette politique doit obéir aux trois principes ci-dessous, notamment en ce qui concerne les projets de réglementation ou la conduite de négociations internationales²².

Premièrement: Attrait de la place économique

Ce principe souligne la nécessité de s'engager pour assurer l'attrait de la place financière moyennant l'exploitation de la marge de manœuvre disponible au niveau national, tout en tenant compte de l'intégration internationale de la place financière.

Les autorités créent et entretiennent les conditions favorisant la compétitivité et la capacité d'innovation du secteur financier suisse. Elles exploitent systématiquement la marge de manœuvre disponible pour appliquer des solutions nationales. Toutefois, en raison de la forte imbrication internationale du secteur financier, il peut être dans l'intérêt de la Suisse de tenir compte de l'évolution du droit de ses principaux États partenaires. Les normes internationales largement reconnues permettent de créer des règles équitables et peuvent donc servir d'étalon aux fins de l'élaboration et du développement de règles nationales. Il faut cependant que les solutions suisses n'aillent au-delà des normes internationales reconnues que si le fonctionnement du système le requiert. Par ailleurs, la Suisse respecte les normes internationales et œuvre pour que ces dernières soient effectivement appliquées dans les autres pays.

Deuxièmement: Neutralité concurrentielle et technologique

Ce principe confirme l'intention d'éviter que les conditions-cadres n'entraînent des distorsions de la concurrence en relation avec l'innovation et l'utilisation des nouvelles technologies, tout en prêtant une attention particulière à la sécurité du droit pour la branche.

Lors de l'élaboration des conditions-cadres, les autorités tiennent compte de leurs effets sur la concurrence, sur les structures du marché et sur le comportement des acteurs du marché. Elles s'efforcent de créer des conditions de concurrence transparentes et comparables pour tous les acteurs du marché et évitent les incitations entraînant des comportements indésirables. Les conditions-cadres doivent en outre être conçues de manière à ce qu'elles soient neutres vis-à-vis des divers modèles d'affaires et technologies utilisés et à ce qu'elles n'entraient pas l'innovation.

²² Ces principes reflètent ceux précédemment approuvés par les autorités compétentes et par le Conseil fédéral, surtout en ce qui concerne les contenus de la réglementation et le processus régissant cette dernière. Voir les «Lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers» édictées par le DFF en 2005, celles – du même nom – arrêtées par la FINMA en 2010 ainsi que le rapport concernant la politique de la Confédération en matière de marchés financiers, adopté par le Conseil fédéral le 19 décembre 2012.

Troisièmement: Proportionnalité

Ce principe découle de la volonté que le choix et l'utilisation des instruments politiques respectent les critères d'économicité et de proportionnalité et se fassent moyennant la participation appropriée des acteurs concernés.

Les autorités affectent les ressources dont elles disposent compte tenu du rapport coût/utilité des mesures envisagées. Elles doivent peser le pour et le contre de chaque mesure en fonction de ses objectifs et de ses conséquences pour l'économie et les acteurs du marché. Le but consistant à mettre en place une réglementation efficace et peu coûteuse doit être atteint en suivant une approche fondée sur l'application de principes et moyennant une surveillance basée sur les risques effectifs, autrement dit différenciée selon ces derniers. De plus, une telle réglementation différenciée doit tenir compte non seulement des risques liés à une activité donnée, mais également de la taille et de la complexité du prestataire de services financiers qui l'exerce. Les acteurs concernés sont informés en temps utile et associés de manière appropriée à la planification et à l'élaboration des projets de réforme.

Annexe II: Principaux développements relevant de la politique en matière de marchés financiers depuis 2010

2010	<ul style="list-style-type: none">– Le Secrétariat d’État aux questions financières internationales (SFI) rattaché au DFF commence ses travaux.– La commission d’experts présente le rapport final too big to fail.– L’ordonnance relative à l’assistance administrative d’après les CDI conforme à la norme de l’OCDE entre en vigueur.
2011	<ul style="list-style-type: none">– Le Conseil fédéral adopte le message concernant le renforcement de la stabilité du secteur financier (projet too big to fail).– La Suisse signe des accords sur l’imposition à la source avec l’Allemagne et le Royaume-Uni.– Le Conseil fédéral adopte le message relatif à la loi sur l’assistance administrative fiscale (LAAF).– Le Conseil fédéral adopte le message relatif à la révision de la loi sur les bourses (LBVM).– Le Conseil fédéral adopte le message relatif à la révision totale de la loi sur le contrat d’assurance (LCA).– Le Conseil fédéral adopte le message concernant l’approbation de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI.
2012	<ul style="list-style-type: none">– Le Conseil fédéral approuve la révision de la loi sur les placements collectifs (LPCC).– Le Conseil fédéral approuve la mise en œuvre des exigences de Bâle III en matière de fonds propres.– La Suisse signe un accord sur l’imposition à la source avec l’Autriche.– La Suisse autorise les demandes groupées conformes à la norme de l’OCDE.– Le Conseil fédéral propose d’étendre les obligations de diligence visant à empêcher l’acceptation d’avoirs non fiscalisés.– Le Conseil fédéral présente sa vue d’ensemble de la politique en matière de marchés financiers.
2013	<ul style="list-style-type: none">– Le Conseil fédéral adopte le message relatif à l’accord FATCA entre la Suisse et les États-Unis.– Le Conseil fédéral prend acte du rapport du groupe d’experts sur les exigences réglementaires relatives à la gestion de fortune transfrontalière en Suisse.– La Suisse signe la convention du Conseil de l’Europe et de l’OCDE concernant l’assistance administrative mutuelle en matière fiscale.– Le Conseil fédéral adopte le message relatif à la mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI.– La Suisse et les États-Unis signent un arrangement (joint statement) mettant un terme au différend fiscal des banques suisses avec les États-Unis.

2014	<ul style="list-style-type: none"> – Le Conseil fédéral adopte le message concernant la loi sur l’infrastructure des marchés financiers (LIMF). – Le Conseil fédéral approuve la mise en œuvre des exigences de Bâle III en matière de liquidités. – La Suisse reconnaît la norme internationale d’échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (norme EAR). – La Suisse signe une déclaration commune relative à l’adoption de l’EAR avec l’Australie. – La Suisse signe un accord relatif à l’adoption de l’EAR avec l’UE. – La Suisse signe une déclaration commune sur la fiscalité des entreprises avec les États membres de l’UE. – Le Conseil fédéral approuve des mandats de négociation avec des États partenaires en vue de l’adoption de l’EAR et confirme au Forum mondial son intention d’appliquer la nouvelle norme internationale. – Le Conseil fédéral prend acte du rapport final du groupe d’experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers et crée le comité consultatif «Avenir de la place financière».
2015	<ul style="list-style-type: none"> – La Suisse est autorisée à passer à la deuxième phase de son examen par le Forum mondial. – Le Conseil fédéral adopte le message relatif aux bases légales de l’EAR. – Le Conseil fédéral adopte le message concernant la troisième réforme de l’imposition des entreprises. – Le Conseil fédéral adopte le message concernant la loi sur les services financiers (LSFin) et la loi sur les établissements financiers (LEFin). – Le Conseil fédéral adopte le message sur l’échange automatique de renseignements fiscaux entre la Suisse et l’UE.
2016	<ul style="list-style-type: none"> – La loi sur l’infrastructure des marchés financiers (LIMF) entre en vigueur. – La loi révisée sur le blanchiment d’argent (LBA) entre en vigueur. – La Suisse signe des déclarations communes relatives à l’adoption de l’EAR avec le Japon, le Canada, Jersey, Guernesey, l’île de Man, l’Islande, la Norvège et la République de Corée. – Le Conseil fédéral met les dispositions too big to fail révisées en vigueur. – Au terme de la deuxième phase de son examen par le Forum mondial, la Suisse obtient la note «conforme pour l’essentiel». – La Suisse ratifie la convention du Conseil de l’Europe et de l’OCDE concernant l’assistance administrative mutuelle en matière fiscale

