Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Berne, le 4 décembre 2020

Leadership mondial, ancrage en Suisse: Politique pour une place financière suisse tournée vers l'avenir

Table des matières

Résumé **3**

1 Ambition: leadership mondial, ancrage en Suisse **4**

2 La place financière suisse d’aujourd’hui: solide, à vocation globale, en mutation **5**

3 Tendances actuelles: concurrence renforcée, développement numérique, durabilité accrue **7**

4 Grands axes stratégiques: innovation, interconnexion et durabilité **11**

5 Champs d’action: la technologie et l’innovation, gages d’un succès durable **13**

Résumé

Une place financière forte s'avère un atout décisif pour l'économie suisse et pour l'attrait du site d'implantation helvétique sur la scène internationale. La place financière suisse doit par conséquent continuer de faire partie des places financières modernes et d'envergure mondiale, qui donnent le ton à l'échelle internationale. Le Conseil fédéral entend l'accompagner et la soutenir sur cette voie avec une politique en matière de marchés financiers solide et dynamique.

Cette politique repose sur les atouts traditionnels de la Suisse que sont une productivité élevée, la stabilité, la sécurité et la confiance. Pour assurer la pérennité de la place financière au niveau international tout en répondant aux besoins de la population, elle doit combiner ces atouts avec l'ouverture aux progrès technologiques et aux développements internationaux, ainsi qu'avec le souci de renforcer la compétitivité internationale. Le Conseil fédéral a par conséquent défini, dans sa nouvelle stratégie basée sur les trois axes que sont l'innovation, l'interconnexion et la durabilité, neuf champs d'action concrets visant à établir une place financière suisse pérenne.

innovation

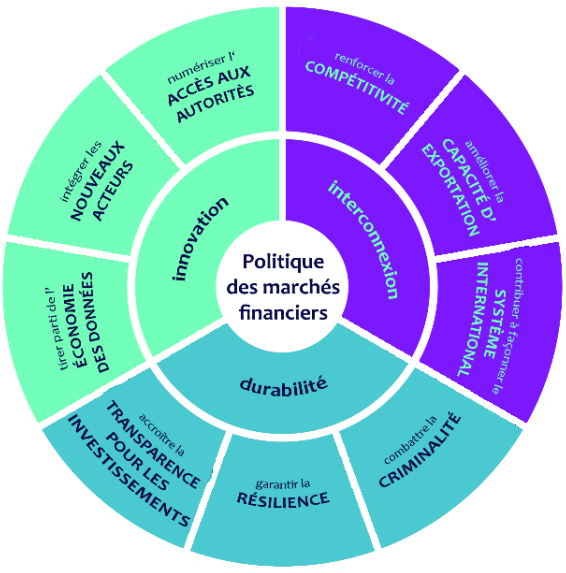
Les acteurs traditionnels comme les nouveaux acteurs de la place financière doivent pouvoir exploiter de façon optimale les multiples possibilités offertes par les nouvelles technologies et par les modèles d'affaires basés sur les données. À cet effet, le Conseil fédéral définit le cadre réglementaire de l'accès aux données d'une façon qui soit neutre sur le plan technologique, qui numérise les interfaces avec les autorités et qui encourage l'innovation dans le secteur financier.

interconnexion

La réglementation internationale des marchés financiers est en constante évolution au sein des organismes internationaux compétents. Le Conseil fédéral représente et fait valoir activement les intérêts de la Suisse afin notamment d'améliorer l'accès aux marchés depuis la Suisse. Il veille à la mise en place de conditions-cadres attrayantes et compatibles au niveau international, qui assurent à la place financière une envergure mondiale. Le Conseil fédéral soutient la branche financière dans sa communication visant à faire valoir son attrait au niveau international.

durabilité

La croissance durable dans toutes ses dimensions constitue la seule voie de développement viable pour les prestataires financiers. Cela passe non seulement par la stabilité systémique fondamentale du secteur financier, son intégrité et une lutte efficace contre les risques criminels, mais aussi, dans le contexte de l'Agenda 2030 et en particulier du changement climatique, par des instruments qui permettent de mesurer la qualité des services et les prix effectifs des produits et d'instaurer la transparence en la matière.



1 Ambition: leadership mondial, ancrage en Suisse

Centre financier mondial

La place financière suisse est aujourd'hui l'un des principaux centres financiers mondiaux et apporte une contribution significative à l'économie helvétique. Elle fournit des services essentiels aux entreprises actives sur le marché national ou international ainsi qu'à la population du pays.

Qualité, compétitivité et viabilité

L'objectif prioritaire d'une stratégie du Conseil fédéral doit donc être de maintenir ou de développer les conditions-cadres de telle façon qu'à l'avenir aussi, les services financiers fournis en Suisse ou depuis la Suisse répondent aux plus hautes exigences de la clientèle nationale ou internationale ainsi qu'à l'évolution sociale. En d'autres termes, la place financière doit bénéficier de conditions optimales pour rester compétitive et pérenne en raison de sa qualité exceptionnelle.

Ouverture, innovation, fiabilité et confiance

En Suisse, les prestataires de services financiers peuvent compter sur un environnement leur offrant, à l'heure actuelle, une combinaison quasiment unique au monde: grande stabilité juridique, politique et financière, système fiscal compétitif et simple, infrastructure de très haute qualité, ouverture et capacité d'innovation, responsabilisation et mobilisation des compétences de la population et de l'administration, finances publiques solides grâce à une politique budgétaire à long terme fixée dans la Constitution. La crise liée au COVID-19 a encore souligné et confirmé l'importance de la fiabilité, de la crédibilité et de la résilience.

Création de valeur, durabilité et stabilité

À l'avenir aussi, la place financière doit être en mesure de créer de la valeur ajoutée et des emplois dans le pays et de contribuer à son développement durable. La surveillance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), axée sur les risques ainsi que la politique monétaire indépendante menée par la Banque nationale suisse (BNS) demeurent des piliers fondamentaux et complètent la politique du Conseil fédéral en faveur d'une place financière suisse pérenne.

La présente stratégie indique quels objectifs le Conseil fédéral poursuit avec sa politique en matière de marchés financiers, et comment il entend développer les conditions-cadres à cet effet. Elle prend ponctuellement en compte les développements de la politique fiscale internationale, là où ils complètent ou affectent la politique en matière de marchés financiers. Un groupe d'experts placé sous la conduite de l'Administration fédérale des contributions prépare par ailleurs un calendrier exhaustif des projets fiscaux, qui fera l'objet d'un rapport séparé.

Cette stratégie prend le relais de celle de 2016[1] et s'inscrit dans le programme de la législature 2019 à 2023. Elle complète d'autres stratégies du Conseil fédéral, à l'instar de la stratégie de politique économique extérieure, de la stratégie de politique extérieure, de la stratégie pour le développement durable ou de la stratégie Suisse numérique.

La stratégie ci-après décrit tout d'abord le contexte actuel au sein duquel évolue la place financière suisse (chap. 2), puis esquisse les principales tendances (chap. 3). À partir de là, elle définit les principaux axes (chap. 4) de la politique à venir, qu'elle affine en champs d'action plus concrets (chap. 5).

2 La place financière suisse d'aujourd'hui: solide, à vocation globale, en mutation

Fournisseur de services pour l'économie suisse

Les banques, les assureurs, les gestionnaires d'actifs et les autres prestataires de services financiers assument au quotidien des fonctions fondamentales pour notre société. En leur absence, la consommation, le commerce, les investissements, la couverture des risques et la prévoyance vieillesse seraient impensables. La place financière mobilise le capital et met celui-ci à disposition des entreprises pour leurs investissements et pour la réalisation de nouvelles idées commerciales. Les PME et les grandes entreprises actives au niveau international sont tributaires des services financiers transfrontaliers qui accompagnent leurs activités.

Chiffres à l'appui, la Suisse possède aujourd'hui une place financière qui fournit à l'économie nationale des services essentiels et qui contribue à la compétitivité internationale du pays. En 2019, les banques ont accordé à la population suisse et aux entreprises 1212 milliards de francs de crédits, dont 1038 milliards de francs de prêts hypothécaires[2]. Elles ont soutenu l'émission d'emprunts obligataires à hauteur de 43 milliards de francs sur les marchés des capitaux (montant net de 16 milliards)[3]. En 2018, les établissements financiers ont géré les 865 milliards de francs d'actifs des caisses de pensions et les 123 milliards de francs d'actifs du troisième pilier[4].

En plus de couvrir de multiples risques au profit des particuliers aussi bien que des entreprises, les quelque 200 compagnies d'assurance en activité constituent d'importants investisseurs. En 2019, l'ensemble des placements de capitaux des entreprises suisses d'assurance s'élevaient à 542 milliards de francs. Dans le secteur de l'assurance de dommages directs, les assureurs helvétiques ont versé en 2018 sur sol suisse des prestations d'assurance dépassant 18 milliards de francs[5].

Employeur et contribuable

En 2019, la part de la place financière dans le PIB s'est montée à 9,2 %[6]. Le secteur des banques et des assurances est ainsi le deuxième plus gros contributeur du pays, en termes de création de valeur. En 2019, le secteur financier suisse occupait 206 419 personnes, soit 5,2 % de l'emploi total. La place financière a contribué cette année-là à hauteur de quelque 7,9 milliards de francs, soit 7,2 %, aux recettes des pouvoirs publics[7].

Acteur mondial

Le rôle de premier plan de la place financière suisse est largement dû à ses activités transfrontalières. La Suisse est le centre de gestion de fortune transfrontalière le plus important, avec 2400 milliards de dollars d'avoirs de clients sous gestion, contre 1900 milliards de dollars à Hong Kong et 1100 milliards de dollars à Singapour[8].

La croissance de la branche suisse des assurances est largement due à la montée en puissance de la Suisse dans le secteur de la réassurance mondiale et à l'essor des activités d'assurance dommages. Les affaires d'assurance-vie ont enregistré une croissance plus modeste, en raison des faibles taux d'intérêt. Quant à la place suisse de (ré-)assurance, elle contribue directement, grâce à ses entreprises qui réussissent sur la scène internationale et à sa vaste expertise, à l'importance de la place financière suisse au niveau mondial.

La Suisse possède par ailleurs la troisième Bourse d'Europe et fait partie des leaders mondiaux du négoce des matières premières.

La statistique du commerce reflète l'importance internationale de la place financière, qui constitue une branche exportatrice majeure. En 2019, elle a généré 24 % des exportations de services[9]. En 2018, la part des

investissements d'établissements financiers suisses à l'étranger atteignait 12,4 % de tous les stocks d'investissements directs de la Suisse à l'étranger[10].

En mutation

La part du marché financier suisse dans le PIB s'est contractée depuis la crise financière de 2008, alors même que sa valeur ajoutée progressait légèrement. L'emploi dans la branche financière s'est lui aussi replié durant cette période, tant en chiffres absolus qu'en termes relatifs. De même, le nombre de banques en Suisse a reculé de 325 (2009) à 246 (2019), les banques étrangères et les banques privées étant les catégories les plus touchées[11].

Cette évolution tient à la modification des règles fiscales internationales concernant la gestion de fortune au niveau mondial, à la contraction des activités de banque d'investissement des grandes banques ainsi qu'à la pression accrue sur les marges, dans un contexte de taux faibles.

La part de la valeur ajoutée du secteur des assurances n'a cessé d'augmenter au cours de la même période et se rapproche, avec ses 30,9 milliards de francs, des 33,6 milliards de francs des banques[12]. Un même mouvement de consolidation s'observe dans toute l'Europe. D'autres régions de la planète ont pu davantage profiter de l'évolution positive de la démographie et du niveau de richesse.

L'émergence des «néo-banques» entièrement dématérialisées et des entreprises de technologies financières (FinTech) n'a pas eu jusque-là d'impact significatif sur les données statistiques, mais pourrait renforcer la tendance actuelle à la contraction et à la consolidation du secteur bancaire. L'emploi a par contre progressé dans le domaine des activités auxiliaires de services financiers et d'assurance. Les pratiques d'externalisations ont en effet le vent en poupe dans le secteur financier, où l'on assiste de façon générale à une fragmentation accrue des chaînes de création de valeur. Tout indique que ces développements devraient se poursuivre.

3 Tendances actuelles: concurrence renforcée, développement numérique, durabilité accrue

Les développements d'ordre politique et plus encore technologique se sont accélérés ces dernières années. Le contexte général et les priorités ont changé et de profondes mutations s'annoncent. Les tendances suivantes dominent:

Sécurité du droit et prévisibilité des activités au niveau mondial

L'ordre mondial tend depuis longtemps à être toujours plus multipolaire. La recherche de solutions communes dans les organismes multilatéraux devient plus laborieuse. La gouvernance et la légitimité des organisations internationales sont remises en question.

Le système financier et économique mondial repose ainsi de moins en moins sur des règles et toujours plus sur le pouvoir. Les exigences y revêtent fréquemment la forme de normes, recommandations ou principes de droit international non contraignants; le cas échéant, elles font l'objet de contrôles par les pairs, tandis que des mécanismes ou sanctions unilatéraux déployant parfois des effets extraterritoriaux en assurent le respect. Il n'est pas rare que des intérêts nationaux entrent ici en jeu.

Les États de petite ou moyenne taille qui, comme la Suisse, n'appartiennent à aucune alliance politique et sont fortement intégrés dans les chaînes de valeur mondiales sont particulièrement touchés. Dans le domaine financier et fiscal, cette situation a conduit à une compétition mondiale où chacun cherche à étendre son influence, à s'imposer comme leader et à gagner des parts de marché.

L'accès aux marchés étrangers reste un défi permanent pour la place financière suisse, en raison de l'augmentation des barrières à l'entrée ou du durcissement des règles prudentielles.

Développements internationaux

Les mutations actuelles de la place financière suisse s'inscrivent dans un contexte plus large de bouleversements économiques, réglementaires et géopolitiques globaux, à commencer par la refonte de la politique internationale en matière de marchés financiers et de fiscalité après la crise financière de 2008.

Le 1er janvier 2017, l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (EAR) a été introduit et activé avec 97 États partenaires, Le différend fiscal avec les États-Unis a été réglé définitivement. La stabilité des banques systémiques a été renforcée durant la même période, conformément aux mesures adoptées en 2008 par le Conseil de stabilité financière (CSF), lui aussi un produit de la crise financière. La Suisse a adapté à diverses reprises, dans le cadre de la lutte contre la criminalité financière, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, son droit interne aux règles et recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) reconnues au niveau international.

Sur le plan international, la Suisse a renforcé sa position dans les organismes multilatéraux traitant de questions financières ou fiscales (OCDE, CSF, FMI, GAFI) et contribué activement aux travaux du G20, pour la première fois en 2013 et de façon ininterrompue depuis 2016, à travers sa participation au volet financier du G20 (*Finance Track*). Dès lors que la Suisse s'est impliquée dans les travaux internationaux et a rempli ses engagements de mise en œuvre des normes internationales, la place financière helvétique a pu considérablement améliorer son image à l'étranger.

Accès au marché de l'UE, Brexit

Bien que les marchés émergents aient gagné en importance ces dernières années, en Asie notamment, l'Europe et l'UE restent des débouchés majeurs

pour les services financiers suisses, en raison tant de leur proximité géographique que de l'étroitesse des liens économiques et culturels. L'implication étroite des établissements financiers suisses dans le trafic de paiement européen illustre bien cette interconnexion de la place financière suisse.

Dans le cadre du développement du marché intérieur des services financiers, l'UE a davantage harmonisé l'accès des prestataires de services financiers externes au marché de l'UE. Les dispositions juridiques relatives aux États tiers offrent souvent une possibilité d'accès au marché ou des allégements prudentiels, pour autant que l'État tiers possède une réglementation jugée comparable (équivalence). Or la décision en la matière est prise unilatéralement par l'UE. Si la mise en œuvre de normes internationales favorise en partie la convergence des réglementations pour de telles équivalences, on trouve néanmoins d'importants secteurs où l'UE s'écarte desdites normes internationales.

L'UE vise à instaurer elle-même des normes mondiales dans certains domaines clés, comme l'imposition de l'économie numérique, la finance verte, l'assistance administrative en matière fiscale ou les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent.

Avec la sortie du Royaume-Uni de l'UE, le principal marché national de capitaux a quitté l'UE. Pour cette raison, les établissements financiers suisses ont dû et doivent encore le cas échéant réorganiser leurs activités commerciales européennes. En outre, la question de l'accès au marché financier britannique se pose aux établissements financiers suisses.

Concurrence internationale entre places économiques

Comme le confirment de nombreux classements ou études, la Suisse a perdu ces dernières années de son attrait comme site d'implantation d'entreprises. Il faut en chercher les causes tant au niveau national, où des réformes structurelles urgentes sont au point mort, que du côté de la concurrence étrangère, qui a rattrapé la Suisse. En outre, l'essor des places financières de Singapour et de Hong Kong doit beaucoup à la dynamique de rattrapage économique de la région. La concurrence entre places économiques s'est fortement intensifiée ces dernières années.

Réglementation, stabilité et protection des clients

La densité de la réglementation dans le secteur financier a augmenté au niveau tant national qu'international, en réaction à la crise financière. Ces exigences réglementaires plus strictes ont accru la stabilité et renforcé la protection des clients. Parallèlement, la complexité et les coûts ont toutefois augmenté pour les établissements financiers helvétiques. En contrepartie, et comme le montrent les comparaisons internationales, la réglementation suisse des marchés financiers est différenciée et fondée sur des principes.

Développement numérique, intelligence artificielle, nouveaux acteurs, nouveaux risques

De nouveaux produits, des processus ou des services inédits bouleversent les chaînes de création de valeur des marchés financiers. Il convient de citer ici les externalisations, la centralisation des processus, l'augmentation des formes et moyens de paiement numériques, ainsi que les nouveaux modes de conservation des valeurs. La division du travail auparavant claire entre les acteurs privés et les tâches de l'Etat est également remise en question, à l'heure où les cryptomonnaies et les cryptomonnaies stables (*stablecoins*) menacent les devises souveraines. De nouveaux acteurs revêtent une importance croissante : cela va de jeunes entreprises actives dans les technologies financières ou dans la chaîne de blocs (*blockchain*) aux multinationales de la technologie, en passant par les éditeurs de logiciels.

Cette évolution va de pair avec l'émergence de nouveaux risques, celui notamment de cyberrattaques. De façon générale, les cas d'intrusion dans des systèmes de traitement des données enregistrés par la police ont augmenté de 385 % depuis 2009, passant de 126 à 610 cas par an[13]. Une réflexion d'ensemble portant sur la réglementation des technologies et leur utilisation – dans les domaines de la protection des données, du trafic international des données, de l'intelligence artificielle ou encore de l'identité électronique – s'impose dès lors et constitue une priorité des marchés financiers.

Au vu des chances et des risques actuels, le Conseil fédéral a déjà posé de premières bases en faveur de services novateurs et prometteurs, sous forme de mesures légales visant à encourager l'innovation et à éliminer pour les entreprises de technologies financières les barrières à l'entrée, ainsi que sous forme de propositions susceptibles d'améliorer les conditions-cadres pour la technologie des registres distribués (TRD) et la chaîne de blocs.

Faiblesse des taux d'intérêt, exposition aux risques et absence de réformes

Le niveau mondial des taux d'intérêt était déjà historiquement bas avant la pandémie de COVID-19. Cette situation est appelée à perdurer, en raison tant des perturbations économiques dues à la pandémie que des réactions des banques centrales sur le terrain de la politique monétaire. De faibles taux d'intérêt favorisent notamment un niveau d'endettement ainsi qu'une propension au risque élevé chez les investisseurs en quête de rendement. Ayant en partie perdu leur rôle d'indicateur du risque, ils tendent à accroître la vulnérabilité aux événements non anticipés. Des déséquilibres du marché immobilier sont ainsi à craindre, avec le risque de corrections de prix en cas de hausse inopinée des taux.

En tant qu'économie ouverte, la Suisse ne peut guère se soustraire à l'évolution mondiale des taux d'intérêt. Le statut de valeur refuge du franc suisse n'a pas changé et devrait se maintenir. Par ailleurs, l'évolution démographique et les réformes jusqu'ici insuffisantes font du financement à long terme de l'AVS et des autres assurances sociales un défi majeur à surmonter.

Durabilité dans le secteur financier

Les États membres des Nations Unies se sont déclarés prêts en 2015, en adoptant l'Agenda 2030 pour le développement durable, à atteindre ensemble d'ici là les 17 objectifs de développement durable (Sustainable Development Goals). La Suisse a ratifié en 2017 l'accord de Paris sur le climat. Le Conseil fédéral s'est donné pour objectif en 2019 d'atteindre d'ici à 2050 le niveau de zéro émission nette de gaz à effet de serre. Par conséquent, les thèmes liés au développement durable retiennent toujours plus l'attention des marchés financiers. La vérité des coûts ainsi que des horizons temporels longs en matière de risques améliorent le processus décisionnel des entreprises et des investisseurs. Les prix relatifs de catégories entières d'actifs changent au passage.

Les investissements actuels auront par ailleurs une influence sur la future infrastructure tant nationale que mondiale, sur l'approvisionnement énergétique et les processus de production, et donc sur leur durabilité. Les placements financiers durables ont le vent en poupe, dans la gestion de fortune et le conseil en placement comme dans les caisses de pensions et les assurances. C'est ainsi qu'en Suisse les placements financiers durables sont passés de 141,7 milliards de francs en 2015 à plus de 1163 milliards de francs en 2019[14].

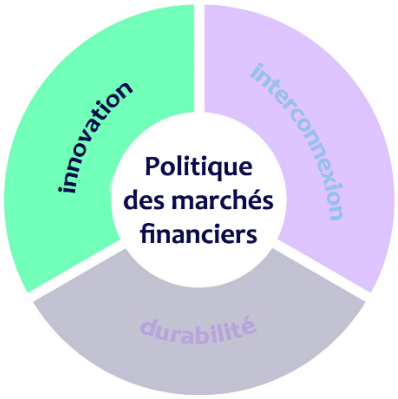
COVID-19, endettement, luttes pour la répartition des ressources

La crise due au COVID-19 affecte également les marchés financiers. Les entreprises d’assurance et de réassurance doivent faire face à des cas d’assurance en hausse. En outre, les opérations de placement sont sous pression en raison de la crise. Il en est résulté à court terme, au niveau mondial, un assèchement du marché monétaire. Les banques doivent s’attendre à moyen terme à une hausse du risque de défaillance des crédits octroyés aux entreprises ou des crédits hypothécaires. Les crédits de transition cautionnés par la Confédération (crédits COVID-19) ainsi que d’autres mesures de soutien financier ont limité à ce jour l’ampleur de telles défaillances. Les progrès réalisés ces dernières années par les établissements financiers dans leur dotation en capitaux font que même pendant la crise la branche financière est restée stable en Suisse.

La dette publique, déjà en forte hausse depuis la crise financière, s’est encore accrue en raison des énormes dépenses publiques consenties pendant la pandémie: d’où en bien des endroits un risque de surendettement et des conflits de répartition des ressources grandissants. Des questions se posent en Suisse aussi, du fait de sa forte interconnexion internationale, sur les perspectives de reprise économique ainsi que sur une sortie prochaine de l’environnement de taux faibles. Au début de la pandémie, la Suisse était en comparaison internationale l’un des rares pays de l’OCDE à posséder un faible taux d’endettement et la marge de politique budgétaire correspondante. Cette solidité financière, le frein à l’endettement ainsi qu’une politique budgétaire durable ont fait leurs preuves et ont contribué, pendant la pandémie de COVID-19, à la stabilité et à la résilience du contexte économique en Suisse.

4 Grands axes stratégiques: innovation, interconnexion et durabilité

Les tendances décrites ci-dessus continueront de marquer, durant les prochaines années, le contexte de la politique suisse en matière de marchés financiers et de la place financière suisse. Au vu de l'ambition formulée au chapitre 1, trois axes stratégiques se dégagent pour la politique en matière de marchés financiers:



Contexte:

- → Modèles d'affaires disruptifs
- → Réorganisation des marchés
- → Diminution de l'importance des intermédiaires financiers traditionnels
- → Remise en question du rôle de l'État comme garant du droit et de l'ordre
- → Nouvelle définition de base des actifs
- → Contrôle et traitement des données en vue de leur exploitation comme ressource économique
- → Évolutivité transfrontalière des infrastructures numériques
- → Apparition de nouvelles situations de dépendance et risques de concentration

Axe stratégique: innovation pour d'excellents services financiers

Tant la politique en matière de marchés financiers que la politique fiscale – son volet international comme celui touchant à la place économique – se doivent d'instaurer des conditions-cadres favorables à l'innovation, en réponse aux mutations technologiques majeures d'aujourd'hui. Le Conseil fédéral entend accompagner activement le changement technologique et la transformation numérique, et aménager les conditions-cadres de façon à ce que la Suisse soit à la pointe dans ce domaine et puisse s'imposer au niveau international. Outre les mesures visant à garantir l'imposition de l'économie numérique, il s'agit de revoir les conditions-cadres en vigueur dans le secteur financier pour les modèles d'affaires numériques, l'utilisation faite des données ainsi que les interfaces entre les autorités, les établissements et la clientèle. Par ailleurs, les efforts de prévention et d'atténuation des nouveaux risques (par ex. cyberrisques) auront la priorité absolue. La Suisse doit être perçue au niveau mondial comme un pays sûr, intègre et crédible pour la conservation des valeurs, à commencer par les données électroniques.

Contexte:

- → Mobilité croissante de l'information, des biens, des services et des personnes
- → Dissociation spatiale entre les activités de production et de consommation
- → Perte de souveraineté fiscale des États sur les biens et services numériques
- → Luttes pour le partage d'un substrat fiscal en baisse
- → Repli vers l'État-nation comme point de référence
- → Protectionnisme croissant et hausse des obstacles à l'accès aux marchés
- → Risque croissant de mesures unilatérales de la part des grandes puissances
- → Exigences accrues de transparence et d'intégrité vis-à-vis des prestataires de services financiers transfrontaliers

Axe stratégique: interconnexion, au profit d'une place financière suisse forte sur le plan mondial

En tant qu'économie de taille moyenne, ouverte et hautement productive, la Suisse a besoin – sa place financière notamment – d'un réseau international et de marchés ouverts, et s'engage à ce que ce soit le cas. Il importe qu'à l'avenir aussi elle reste un lieu d'implantation attrayant pour les établissements financiers actifs au niveau mondial. La Suisse mise à cet effet sur la reconnaissance au niveau international des conditions-cadres nationales équivalentes, ainsi que sur le principe consistant à garantir une concurrence à armes égales («*level playing field*»). Il s'agit donc de rendre la réglementation des grandes banques et celle des assurances à la fois attrayantes et conformes aux bonnes pratiques internationales. Le Conseil fédéral s'engage pour maintenir la valeur ajoutée de sa place financière et pour offrir dans le monde entier les services financiers de qualité conçus sur son sol. Il est essentiel, pour préserver la compétitivité internationale de ses établissements financiers, que la Suisse puisse exercer une influence sur les normes internationales en la matière. Comme lieu d'implantation européen, il lui appartient de cultiver et d'approfondir ses relations avec les États voisins, l'UE et le Royaume-Uni après le Brexit. Les défis mondiaux requièrent de la Suisse qu'elle entretienne des relations soutenues avec ses partenaires en Europe et ailleurs dans le monde.

Contexte:

- → Importance croissante d'une politique d'entreprise et d'une politique financière axées sur la durabilité
- → Pondération plus forte de la responsabilité écologique et de la solidarité sociale par rapport à la performance économique
- → Demande de transparence accrue et de vérité des coûts à propos du changement climatique
- → Exigences croissantes en matière d'intégrité des places financières et des produits financiers (blanchiment d'argent, financement du terrorisme)
- → Appels croissants à la coopération interétatique pour garantir l'intégrité des places financières
- → Durabilité comme condition essentielle de compétitivité et de viabilité

Axe stratégique: durabilité, en vue d'une croissance qualitative

Il est primordial que les citoyens et les milieux économiques aient accès à d'excellents services financiers ou solutions de paiement. À cet effet, le Conseil fédéral fixe le cadre réglementaire de façon à garantir la stabilité et le bon fonctionnement des établissements financiers et du système financier. En particulier, les infrastructures clés des marchés financiers doivent être performantes et novatrices, et les risques émanant des établissements d'importance systémique faire l'objet d'une gestion adéquate. Par ailleurs, la sécurité et l'intégrité du système financier doivent être garanties en tout temps. La Suisse se dote d'un dispositif internationalement reconnu et satisfaisant aux plus hautes exigences en matière de lutte contre la corruption, le financement du terrorisme, le blanchiment d'argent et les autres formes de criminalité financière, à commencer par le financement de la traite des êtres humains, celui du trafic de drogue ou encore du commerce illégal des armes. Le Conseil fédéral entend renforcer encore la position de la Suisse comme référence mondiale pour les services financiers durables. Il convient notamment de prendre en considération les risques à long terme, de créer des conditions-cadres durables en vue d'une formation des prix efficace et conforme aux risques, de prévoir des mécanismes de transparence et, ce faisant, de rehausser l'attrait des produits financiers ou d'assurance. De cette manière, la place financière sera à même d'apporter une contribution efficace, en Suisse comme à l'étranger, à la réalisation des objectifs de développement durable définis dans l'Agenda 2030, tout en assurant sa pérennité et sa compétitivité.

5 Champs d'action: la technologie et l'innovation, gages d'un succès durable

Afin de dûment concrétiser les trois grands axes stratégiques définis au chapitre 4 (innovation, interconnexion et durabilité), le Conseil fédéral interviendra dans les champs d'action suivants:

Innovation, axée sur d'excellents services financiers

1. Tirer parti de l'économie des données pour la place financière

Open Finance et modèles d'affaires basés sur les données

Le Conseil fédéral examine et améliore les conditions-cadres, afin que de nouveaux acteurs du marché financier puissent tirer un meilleur parti des chances offertes par les modèles d'affaires basés sur les données. Il promeut la sécurité, la confiance et l'autodétermination en matière de traitement des données sur le marché financier. Le Département fédéral des finances (DFF) s'engage notamment en faveur d'une ouverture et d'une standardisation des interfaces de données dans le secteur financier suisse, encouragée par la branche elle-même, dans l'optique de favoriser l'échange des données relatives aux clients entre les acteurs traditionnels des marchés financiers et les nouveaux prestataires. Il formule à cet effet des attentes claires envers la branche et étudiera le bien-fondé de mesures supplémentaires, à l'instar de la création de nouveaux types d'autorisations (par ex. pour les partenaires externes). Le DFF examinera encore, lors d'une analyse des modèles d'affaires basés sur les données, si à la lumière du nouveau droit de la protection des données les obligations de garder le secret en vigueur pour les banques et leurs collaborateurs sont encore adaptées. Il étudiera enfin, avec les services compétents, le cadre réglementaire relatif au transfert des données par-delà les frontières et à leur conservation à l'étranger.

2. Intégrer les nouveaux acteurs des marchés financiers

Technologie des registres distribués (TRD) et chaîne de blocs

Le Conseil fédéral s'engage afin que le potentiel technologique inhérent à la TRD et à la chaîne de blocs puisse se déployer pleinement. Il renforce la sécurité juridique par des adaptations du cadre légal ciblées et si possible neutres en matière technologique, écarte les obstacles et limite les nouveaux risques. Le Conseil fédéral soutient à l'aide des instruments de promotion en place les activités de recherche et de développement portant sur cette technologie.

Formes d'autorisation modulaires

L'émergence de nouveaux acteurs, les progrès du numérique et la spécialisation croissante des services financiers requièrent des contrôles continus du cadre réglementaire en place dans le secteur financier, avec par exemple l'examen de la possibilité de prévoir des licences modulaires. Concrètement, le DFF étudiera avec l'aide de la FINMA s'il serait possible, en mettant l'accent sur la modularité des types d'autorisation et moyennant des modèles de surveillance plus différenciés, de rationaliser et d'améliorer la collaboration entre les acteurs du marché financier non soumis jusqu'ici à la réglementation de la FINMA et les autres acteurs.

Écosystème financier

Le DFF passe en revue, avec le concours de la FINMA, de la BNS, du secteur financier et de la branche informatique, les mesures pouvant générer des gains d'efficacité grâce à des prestataires de services

communs. Il entend par ailleurs garantir la neutralité concurrentielle et apporter une réponse judicieuse aux risques de concentration. Le DFF encourage l'innovation, sur le marché financier comme au sein des autorités, et s'engage en vue d'améliorer les conditions-cadres pour les jeunes entreprises (start-up).

3. Numériser l'accès aux autorités des marchés financiers

Interfaces avec les autorités

Le Conseil fédéral conçoit, avec la participation du secteur privé et des autorités compétentes, un plan d'action destiné à améliorer les échanges d'informations avec les autorités cantonales ou nationales, ainsi qu'à améliorer l'accès aux prestations étatiques. Il étudie au passage les mesures techniques susceptibles de faciliter le respect des prescriptions réglementaires, les possibilités de réemploi des données déjà enregistrées ou la mise en place dans toute la Suisse de formats de données standardisés. Le Conseil fédéral privilégie ici une approche pragmatique et axée sur la recherche de solutions.

Interconnexion, au profit d'une place financière suisse forte sur le plan mondial

4. Renforcer la compétitivité de la place financière

Cadre réglementaire attrayant

Dans le cadre de sa politique en matière de marchés financiers, la Suisse s'engage pour des conditions-cadres attrayantes, compétitives au niveau international et cohérentes. Le Conseil fédéral veille à ce que l'utilité d'une mesure prime à chaque fois les coûts générés. Le cadre réglementaire doit être constamment optimisé, autant que possible simplifié et analysé quant à son efficacité et à son efficience. Les principes reconnus de la réglementation des marchés financiers sont maintenus: basée sur les risques et les principes, neutralité concurrentielle et technologique, proportionnalité et différenciation. L'instauration pour les assurances d'un régime analogue à celui applicable aux petites banques, qui réduit la complexité de la réglementation et de la surveillance pour les petits établissements particulièrement solides, est à l'étude. Le recours à la technologie dans le domaine de la réglementation fera l'objet d'évaluations. Enfin, la Suisse veillera à demeurer un lieu d'implantation attrayant pour le siège social d'entreprises actives au niveau mondial.

Compétitivité fiscale

Le Conseil fédéral aspire à un pilotage stratégique renforcé et à une collaboration étroite avec les cantons et les milieux économiques dans le domaine de l'attractivité fiscale, tout en veillant à ce que les normes internationales pertinentes soient prises en compte. Dans le domaine des marchés financiers, il s'agit en priorité d'améliorer les conditions fiscales applicables à la gestion de fortune et aux marchés des capitaux en Suisse, notamment à travers une révision des droits de timbre et de l'impôt anticipé. Dans le cadre du projet de l'OCDE et du G20 relatif à l'imposition de l'économie numérique, le Conseil fédéral s'engage pour des solutions praticables, qui apportent aux entreprises concernées une sécurité juridique sans entraver l'innovation et la croissance économique. Des exceptions adéquates au profit des marchés financiers sont également en cours de discussion.

Communication

Le Conseil fédéral rappelle à l'étranger l'attrait de la place économique suisse, qui offre d'excellentes conditions-cadres en matière financière pour les activités commerciales internationales. L'accent sera notamment mis sur son ambition de devenir une référence mondiale en matière de finance durable. Les instruments de promotion de la place économique suisse seront regroupés et les synergies exploitées. Le DFF saisit les occasions d'organiser à l'étranger des interventions communes avec le secteur financier, par exemple lors des voyages du chef du DFF.

5. Améliorer la capacité d'exportation des services financiers

Accès aux marchés

Le Conseil fédéral recherche avec l'UE et en particulier avec les pays voisins de la Suisse des solutions praticables d'accès au marché, dont la reconnaissance de l'équivalence de la réglementation et de la surveillance suisses, dans les domaines où cela s'avère économiquement judicieux. Il s'efforce par ailleurs de conclure avec le Royaume-Uni un accord aussi large que possible de reconnaissance réciproque de la réglementation et de la surveillance des marchés financiers, qui institue une coopération étroite.

Le Conseil fédéral prend contact avec les pays partenaires pour établir des procédures d'équivalence rapides, prévisibles et axées sur les résultats et examine, lorsque c'est possible et indiqué, la question de la reconnaissance du droit étranger. Le but est de renforcer la sécurité juridique et la sécurité de planification dans le domaine des opérations transfrontalières. L'accent sera mis sur le principe de la réciprocité d'accès aux marchés respectifs. Le DFF entretient d'étroits contacts avec les États partenaires importants, dont les États-Unis et les économies émergentes d'Asie, du Proche-Orient et d'Amérique latine, et poursuit les dialogues institutionnalisés sur les dossiers financiers et fiscaux.

Le Conseil fédéral ne perd pas de vue les développements du marché suisse imputables aux acteurs étrangers, notamment en ce qui concerne les canaux numériques de distribution transfrontalière des produits. Il s'assure en permanence que le cadre juridique en vigueur soit optimal pour de tels modèles d'affaires.

Capacité de coopération internationale

Le Conseil fédéral analyse de manière proactive les options pratiques offertes par l'assistance administrative en matière fiscale, afin de renforcer sa cohérence et sa capacité d'action sur le terrain de la politique financière extérieure. Il vérifie si d'autres mesures s'imposent en Suisse, en réponse aux développements internationaux, et implique de bonne heure le Parlement et les milieux concernés. La Suisse peut ainsi rapidement définir sa position stratégique face aux attentes tant nationales qu'internationales. Dans le cadre d'un état des lieux, le Conseil fédéral contrôle régulièrement dans quels domaines une coopération plus poussée avec des États partenaires servirait les intérêts de la Suisse, en prenant en considération tant sa réputation internationale et son accès au marché que les effets à prévoir pour la sphère privée ou encore les garanties générales de procédure.

Cadre fiscal en place avec l'étranger

Le Conseil fédéral s'engage pour la mise en place à l'étranger de conditions fiscales optimales et non discriminatoires. Il optimise le réseau existant de conventions contre les doubles impositions (CDI) et appelle

au respect de celles en place. Au niveau tant bilatéral que multilatéral, il s'engage contre les mesures pouvant menacer la sécurité juridique du réseau mondial des CDI et veille au remboursement rapide et efficace des impôts à la source, prélevés en Suisse comme à l'étranger. Enfin, le Conseil fédéral renforce les capacités dont la Suisse dispose pour négocier et faire respecter les prix de transfert, en améliorant notamment la coordination entre les autorités compétentes.

6. Contribuer à façonner le système financier international

Stabilité et ouverture

Le Conseil fédéral s'engage au niveau international en vue de la prise en compte de la réalité du marché suisse. Les lignes directrices en la matière sont une réglementation modérée et axée sur les coûts, la réduction de la complexité et des coûts, la neutralité technologique, la sécurité juridique, la faisabilité et l'évitement des redondances. Le Conseil fédéral s'engage pour la reconnaissance et la diffusion des principes suisses de réglementation et d'imposition. Il prône des marchés ouverts et s'engage dans le cadre d'initiatives ou mesures internationales contre la fragmentation des marchés. Il préconise en outre au niveau international de mener une politique budgétaire, monétaire et des marchés financiers qui soit axée sur la durabilité. Enfin, le Conseil fédéral appelle à un débat pragmatique et qui tienne dûment compte des chances et des risques inhérents aux nouveaux modèles d'affaires et aux technologies émergentes, aux services financiers et aux infrastructures financières d'avant-garde, ainsi qu'aux améliorations potentielles du système de paiement international et à sa diversification.

Mise en œuvre de normes internationales

Le Conseil fédéral suit dans la mise en œuvre de normes internationales une approche pragmatique et basée sur les risques, se concentrant sur les effets des nouvelles réglementations. Il s'engage en outre en faveur de leur application efficace dans tous les États. Le Conseil fédéral tient également compte, lors de la mise en œuvre des réglementations, des spécificités du marché suisse ainsi que de leurs effets possibles sur d'autres dossiers, notamment sur l'accès aux marchés étrangers. Le DFF vérifie où une différenciation permet de tenir compte des risques, crée une plus-value et est judicieuse au vu des conditions du marché suisse.

Défense des intérêts suisses au niveau international

Le DFF en collaboration avec les services compétents défendent activement les intérêts de la Suisse dans les organes et les discussions pertinents du FMI, du CSF, de l'OCDE et du GAFI, ainsi que dans le cadre du volet financier du G20. Dans l'optique de maximiser l'impact de son engagement international, le Conseil fédéral vérifie en permanence que la participation helvétique dans les organismes internationaux traditionnels ou nouvellement créés du secteur financier et fiscal soit optimale. Il s'engage en vue d'une participation permanente de la Suisse au volet financier du G20. Le Conseil fédéral surveille et anticipe les développements internationaux pertinents pour la Suisse. Il en identifie rapidement les conséquences potentielles, fixe les priorités en conséquence et prend position. Il informe de bonne heure le Parlement. Le cas échéant, le Conseil fédéral cherche à se coordonner et se concerter avec d'autres pays partageant ses vues.

Durabilité, en vue d'une croissance qualitative

7. Garantir la résilience

Stabilité et croissance

La stabilité du système financier est une condition essentielle du développement durable de l'économie suisse. Le Conseil fédéral cherche à conclure rapidement les travaux réglementaires restants liés au régime suisse *too big to fail*. Il met en œuvre les normes internationales en parallèle aux autres places financières importantes (notamment Bâle III). Le DFF examine régulièrement le dispositif réglementaire visant à contrer les risques liés aux banques d'importance systémique.

Résistance face aux crises

Grâce à sa politique budgétaire durable, le Conseil fédéral veille à avoir suffisamment de marge de manœuvre pour pouvoir réagir rapidement et efficacement en cas de future crise. Il combat tout endettement excessif des entreprises et des ménages privés, élimine les incitations inopportunes et définit les conditions-cadres de façon à ce que les risques assurables puissent être couverts et que des solutions adéquates soient proposées sur le marché. Au niveau international, le DFF s'engage au FMI et dans le cadre du volet financier du G20 en faveur d'une architecture financière mondiale durable, ainsi que pour des finances et une dette publiques transparentes et saines.

8. Accroître la transparence afin de rendre les investissements durables

Finance durable

La place financière suisse doit renforcer son rôle de référence mondiale en matière de services financiers durables[15]. Il faut que les conditions-cadres lui permettent d'améliorer continuellement sa compétitivité et que le secteur financier soit à même d'apporter une contribution significative au développement durable. Afin que les marchés financiers puissent dûment prendre en compte les risques environnementaux, il est indispensable de disposer d'une base de données de grande qualité, conforme aux normes internationales, tant dans l'économie financière que dans l'économie réelle. La transparence accrue quant aux risques ou impacts environnementaux permettra en outre aux investisseurs d'adopter des décisions plus rationnelles, encouragera la capacité d'innovation du secteur financier et aidera à éviter tout écoblanchiment (*green washing*). Or pour que les acteurs des marchés financiers aient une meilleure vision ou perception des risques, il faut pouvoir internaliser dans l'économie réelle les coûts externes des dommages environnementaux ou climatiques résultant de l'activité économique. Le Conseil fédéral continue de s'engager au niveau international en vue de la fixation d'un juste prix pour les émissions de gaz à effet de serre, à l'aide d'instruments relevant de l'économie de marché comme les taxes ou les systèmes d'échange de quotas d'émissions.

FinTech vertes

Avec l'essor des technologies numériques, les entreprises de technologies financières (FinTech) sont appelées à jouer un rôle croissant sur la place financière, soit comme partenaires d'innovation des acteurs traditionnels de la finance, soit en se substituant ponctuellement à eux dans la chaîne de valeur ajoutée. Les FinTech revêtent donc une réelle importance pour la durabilité de la place financière suisse et pour sa future compétitivité. Le Conseil fédéral positionne la place financière suisse

comme leader mondial des FinTech vertes, en misant sur le potentiel des technologies numériques dans le domaine de la finance durable.

9. Combattre la criminalité sévissant dans la place financière

Blanchiment d'argent et financement du terrorisme

Le Conseil fédéral attache une grande importance à l'intégrité de la place financière et a entrepris, au cours des dernières années, de gros efforts pour pouvoir identifier de bonne heure les risques et améliorer le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il s'agit dans ce cadre de transposer en droit suisse de manière efficace et adaptée les normes internationales pertinentes. De l'avis du Conseil fédéral, un dispositif performant de lutte contre la criminalité financière est indispensable à la bonne réputation et au succès durable d'une place financière d'envergure mondiale. Au niveau international, le DFF s'engage dans les travaux du GAFI pour l'adoption de solutions efficaces et adéquates, ainsi que pour une mise en œuvre uniforme des normes dans le monde entier, par exemple lors de la révision de la recommandation relative à la transparence et aux bénéficiaires effectifs des personnes morales. Le Conseil fédéral vérifie si d'autres mesures s'imposent, compte tenu des récents développements survenus en Suisse, et implique de bonne heure le Parlement et les milieux concernés.

Flux financiers illégaux

Le Conseil fédéral s'engage à lutter efficacement contre les causes sous-jacentes des flux financiers illégaux (trafic de drogue, terrorisme, corruption, soustraction fiscale et blanchiment). Il fait en sorte, dans le débat international sur les flux financiers illégaux, que des solutions adaptées et globalement équilibrées soient trouvées. Le DFF coordonne avec les offices compétents les mesures au niveau international, en veillant à l'intégrité et à la compétitivité de la place financière. Le DFF poursuit son engagement sur le terrain de l'assistance administrative internationale en matière fiscale et étudie l'introduction de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (EAR) avec d'autres États ou territoires remplissant les conditions de la norme mondiale de l'EAR, notamment avec les pays émergents ou en développement. Le Conseil fédéral œuvre à la restitution des avoirs d'origine illicite et veille à une coopération internationale efficace entre les autorités judiciaires. Au cas où des flux financiers illégaux mettraient en péril l'intégrité de la place financière et fiscale suisse, il abordera la question bilatéralement et dans les organismes internationaux. Enfin, la Suisse apporte aux États concernés son soutien technique en vue du renforcement de leurs institutions traquant les flux financiers illégaux.

Le Conseil fédéral s'engage en faveur du rapatriement des avoirs acquis illégalement et assure une coopération internationale efficace entre les autorités judiciaires

Cyberrisques

Le DFF soutient les prestataires financiers et les autorités compétentes dans la prévention, la maîtrise des incidents et l'amélioration de la résilience face aux cyberrisques. Il crée également une organisation de gestion des cyberrisques du secteur financier, garantissant au passage l'étroite collaboration avec le Centre national pour la cybersécurité (NCSC). Cela aidera la branche à concevoir des systèmes électroniques de paiement et de conservation des valeurs qui soient stables et sûrs.

Notes finales

1 Rapport du Conseil fédéral du 20 octobre 2016 «Politique en matière de marchés financiers pour une place financière suisse compétitive.

2 Banque nationale suisse (2020): Statistique bancaire mensuelle. https://data.snb.ch > Tableaux > Banques > Encours des crédits > Prêts hypothécaires et autres crédits accordés en Suisse et à l'étranger.

3 Banque nationale suisse (2020): Données économiques. https://data.snb.ch > Tableaux > Marchés financiers > Marchés des capitaux > Prélèvement sur le marché des capitaux par des emprunts obligataires en CHF.

4 Office fédéral des assurances sociales (2020): Statistiques de la prévoyance professionnelle et du 3e pilier. www.bsv.admin.ch > Assurances sociales > Prévoyance professionnelle et 3e pilier > Statistique.

5 Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (2020): Versicherer Report. versichererreport.finma.ch > Français > 2018 > Assurance dommages > Affaires suisses directes > Récapitulation des indications du compte technique des affaires dommages suisses directes > Montants bruts payés pour sinistres.

6 Secrétariat d'État à l'économie (2020): PIB, approche par la production, données brutes. www.seco.admin.ch > Situation économique & Politique économique > Situation économique > Produit intérieur brut > Données.

7 Secrétariat d'État aux questions financières internationales (2020): Place financière suisse – Chiffres-clés 2020. p. 3. www.sif.admin.ch > Documentation > Publications.

8 Boston Consulting Group (2020): Global Wealth 2020: The Future of Wealth Management – A CEO Agenda. www.bcg.com > Industries > Financial Institutions > Latest Thinking.

9 Banque nationale suisse (2020): Balance des paiements et position extérieure de la Suisse. https://data.snb.ch > Tableaux > Relations économiques internationales > Balance des transactions courantes > Année.

10 Banque nationale suisse (2020): Investissements directs suisses à l'étranger – Types de capitaux, secteurs et branches. https://data.snb.ch > Tableaux > Relations économiques internationales > Investissements directs > Investissements directs suisses à l'étranger.

11 Banque nationale suisse (2020): Statistique bancaire annuelle. https://data.snb.ch > Tableaux > Banques > Données structurelles > Comptoirs.

12 Secrétariat d'État à l'économie (2020): PIB, approche par la production, données brutes. www.seco.admin.ch > Situation économique & Politique économique > Situation économique > Produit intérieur brut > Données.

13 Il n'existe pas de données séparées sur les incidents propres à la branche financière; voir Office fédéral de la statistique (2020): Infractions enregistrées par la police selon le Code pénal, le canton, le degré de réalisation et le degré d'élucidation. www.bfs.admin.ch > Office fédéral de la statistique > Trouver des statistiques > Criminalité et droit pénal > Police > Informations supplémentaires > Données.

14 Swiss Sustainable Finance (2020): Swiss Sustainable Investment Market Study 2020. p. 8. www.sustainablefinance.ch > Our Activities > SSF Publications.

15 Rapport du Conseil fédéral du 24 juin 2020 «Le développement durable dans le secteur financier en Suisse». www.sif.admin.ch > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Finance durable.