



# Documentation de base

Date 16 décembre 2009

---

## Rapport «Axes stratégiques de la politique suisse en matière de place financière»

### But et contenu du rapport

Dans le rapport «Axes stratégiques de la politique suisse en matière de place financière», le Conseil fédéral s'attache à recenser et décrire les facteurs pouvant assurer la stabilité à long terme de nos marchés financiers. Les profondes transformations qui les traversent constituent pour le Conseil fédéral l'occasion de clarifier les buts et les axes stratégiques de sa politique. Dans une perspective à moyen et long terme, le Conseil fédéral aborde diverses thématiques fondamentales susceptibles de façonner l'avenir de la place financière suisse, des thématiques qui suscitent également un vif débat au sein de l'opinion. Le Conseil fédéral remplit ainsi également un mandat reçu du Parlement. Dans le contexte actuel de la crise des marchés financiers, celui-ci l'avait chargé par le biais d'un postulat de présenter un plan permettant de sauvegarder les atouts de la place financière suisse et d'en supprimer les faiblesses.

Le rapport est le fruit de la collaboration avec l'Autorité de surveillance des marchés financiers (FINMA) et la Banque nationale suisse. Les travaux de rédaction ont bénéficié du suivi d'un groupe de travail au sein duquel siégeaient les représentants des principales associations faïtières du secteur privé. Les travaux effectués en amont du présent rapport sont de ce fait solidement ancrés dans les milieux financiers.

Au vu de l'objectif fixé, à savoir que la Confédération sauvegarde les intérêts de l'économie suisse dans son ensemble et qu'elle instaure des conditions-cadres favorables aux acteurs de l'économie privée, les **buts suivants** sont fixés en matière de politique des marchés financiers:

## Documentation de base

1. fourniture de services de qualité supérieure à l'économie nationale;
2. garantie d'un environnement favorable à la création de valeur ajoutée dans le secteur financier;
3. garantie de la stabilité du système et de son bon fonctionnement;
4. préservation de l'intégrité et de la réputation de la place financière

**Quatre axes stratégiques** doivent permettre d'atteindre ces buts:

1. renforcement de la compétitivité internationale du secteur financier;
2. garantie et amélioration de l'accès au marché;
3. renforcement de la résistance aux crises du secteur financier et résolution de la problématique des entreprises financières d'importance systémique;
4. garantie de l'intégrité de la place financière

Pour mettre en œuvre sa stratégie en matière de place financière, le Conseil fédéral a institué un groupe de travail interdépartemental placé sous la direction du DFF. La mise en place d'un secrétariat d'Etat chargé des questions ayant trait à la politique en matière de marchés financiers et de fiscalité contribuera aux efforts entrepris au niveau tant bilatéral que multilatéral.

Les pages qui suivent abordent un certain nombre de thèmes ayant trait à la place financière suisse comme la protection de la sphère privée, l'accès au marché, la stabilité financière (et en particulier la problématique du «too big to fail»), ainsi que le contexte réglementaire et fiscal.

## Secret bancaire

### La protection de la sphère privée, une priorité

Le haut degré de participation démocratique qui caractérise le système politique suisse, notamment en matière fiscale, a valu à la Suisse de bénéficier aujourd'hui de taux d'imposition modérés et d'un environnement fiscal relativement attrayant. Pour ce qui est de l'application de la législation fiscale, elle repose non pas tant sur un contrôle excessif que sur la responsabilisation des citoyens et la confiance mutuelle. Et cette approche a prouvé sa validité: par rapport à ses voisins, la Suisse se distingue par une bonne discipline en matière fiscale, reposant sur la déclaration spontanée des revenus et de la fortune par les citoyens.

En contrepartie, la population attend des autorités qu'elles respectent la sphère privée. Seul un soupçon fondé de comportement contraire aux lois doit pouvoir autoriser l'Etat à obtenir des informations sur la situation patrimoniale d'un particulier.

### Mesures visant à garantir l'intégrité de la place financière

Le Conseil fédéral a toujours été d'avis qu'il n'est pas dans l'intérêt de la Suisse d'attirer des fonds sur lesquels l'impôt n'aurait pas été dûment acquitté à l'étranger.

## Documentation de base

Pour ce faire, le Conseil fédéral mise sur une stratégie qui concilie l'intérêt d'autres Etats à mettre en œuvre leur législation fiscale avec les intérêts à long terme de la place financière suisse. C'est pourquoi il convient, dans le cadre de négociations bilatérales, de renforcer encore la coopération transfrontalière, à condition que les conditions suivantes soient remplies:

- Les comptes non déclarés doivent pouvoir être régularisés vis à vis du fisc de l'Etat étranger concerné.
- La Suisse obtient un meilleur accès au marché pour la fourniture de services financiers.
- La protection de la sphère privée des clients reste préservée (pas d'échange automatique d'informations).

Le Conseil fédéral est prêt à examiner diverses options dans ce contexte, parmi lesquelles l'introduction d'un impôt libératoire dans les échanges avec les Etats voisins importants, ainsi que d'autres mesures de nature à encourager la transparence des clients vis à vis du fisc et à réduire ainsi les risques juridiques y relatifs.

Tout d'abord l'introduction d'un impôt libératoire sur les revenus de capitaux transfrontaliers se ferait dans le cadre d'accords bilatéraux. Le caractère libératoire de cet impôt signifierait qu'une fois l'impôt prélevé et transmis aux autorités fiscales étrangères par l'Administration fédérale des contributions, les clients bancaires étrangers auraient acquitté leurs obligations fiscales. Un tel système devrait reposer sur le principe des agents payeurs. De cette manière, la protection de la sphère privée de la clientèle étrangère serait garantie. Avec un impôt de ce type, la Suisse irait sensiblement plus loin que d'autres places financières internationales.

Dans le même ordre d'idées, sur l'année 2009, la Suisse a négocié avec de nombreux Etats des nouvelles conventions de double imposition (CDI) fondées sur l'article 26 du modèle OCDE de convention fiscale. Douze de ces nouvelles CDI ont d'ores et déjà été signées. Sur ces 12, le Conseil fédéral en a transmis cinq au Parlement en les accompagnant d'un message. Cinq autres CDI ont pour leur part été paraphées (état au 16.12.2009).

Pour plus de détails, cf. 6.5 Garantir l'intégrité de la place financière

## **Accès au marché**

### **Graves inconvénients découlant des restrictions d'accès au marché**

La place financière suisse se distingue par son ouverture et son internationalisme. De tous temps, les prestataires étrangers ont bénéficié dans de nombreux domaines d'un accès sans restrictions à la place financière suisse.

De la même manière, pour la Suisse, petite économie résolument tournée vers l'extérieur et dotée d'un secteur financier axé sur l'exportation de services, le libre accès aux marchés revêt également une importance capitale. Ce constat ne vaut pas seulement pour la gestion de fortune, mais concerne aussi toute une série de domaines comme les assurances.

## Documentation de base

Malheureusement, l'accès aux marchés des services transfrontaliers se trouvait déjà entravé dans certains pays même avant la dernière crise financière et économique. Certains indices tendent à montrer que la crise a renforcé cette tendance, car dans de nombreux pays, la marge de manœuvre financière dont bénéficiait l'économie a été sévèrement limitée par des interventions parfois massives de l'Etat.

Pour les prestataires de services financiers helvétiques, la situation s'est considérablement péjorée. Il devient par exemple de plus en plus difficile pour les banques suisses actives dans la gestion de fortune d'offrir des prestations de services à l'étranger en restant basées en Suisse. A l'avenir, la rentabilité de la gestion de fortune transfrontalière dépendra essentiellement de la façon dont on pourra atténuer les frictions pouvant compliquer les relations entre pays.

Au-delà des banques, les assureurs, les gérants de fortune et les promoteurs de fonds suisses sont eux aussi confrontés à des problèmes d'accès au marché. L'exemple le plus récent concerne le secteur des fonds de placement, où la Commission européenne a présenté un projet de «Directive relative aux gérants de fonds dits 'alternatifs' (AIFM)», qui péjorerait les conditions offertes aux gérants de fortune d'Etats tiers. Un autre exemple concerne la notice publiée par l'Autorité fédérale allemande de contrôle des services financiers (BaFin), qui restreint fortement les services transfrontaliers en provenance de pays tiers à destination de l'Allemagne. Les banques suisses ne peuvent donc proposer de services transfrontaliers en Allemagne que par l'intermédiaire d'une filiale, d'une succursale se trouvant sur sol allemand ou d'un autre établissement de crédit sis en Allemagne.

Les actuelles restrictions d'accès au marché se traduisent par des désavantages comparatifs pour l'économie suisse. Si les intermédiaires financiers suisses ne peuvent développer leurs affaires en Europe qu'en établissant des succursales dans l'UE, la Suisse perd des emplois, de la création de valeur et des recettes fiscales. Cela rend aussi difficile tout développement efficace des services financiers. Pour les intermédiaires financiers, le fait de devoir s'appuyer sur des filiales à l'étranger est générateur de coûts considérables. Même les filiales étrangères des établissements suisses sont touchées par ces mesures et sont donc empêchées de commercialiser des produits financiers développés en Suisse.

### **Mesures destinées à améliorer durablement l'accès au marché**

Dans ce contexte, il faut redoubler d'efforts pour garantir et améliorer durablement l'accès au marché pour les intermédiaires financiers suisses. C'est pourquoi la Suisse examine différentes mesures qui pourraient être mises en place de façon alternative ou simultanée:

- **Les accords de libre-échange** permettent à la Suisse de lever des obstacles précis qui entravent l'accès au marché, mais aussi d'inscrire plus largement l'accès aux marchés dans le droit international public. Les négociations prioritaires restent toutefois celles menées sous les auspices de l'OMC - dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) - et de l'OCDE, et celles devant aboutir à la conclusion d'accords de libre-échange avec des partenaires triés sur le volet. Selon le partenaire de négociations, il faut en outre examiner les possibilités de conclure des conventions sur la reconnaissance de l'équivalence des règles prudentielles, afin d'améliorer les conditions d'accès au marché pour les intermédiaires

## Documentation de base

financiers suisse. En Europe, le cadre légal des services financiers est aujourd'hui défini en grande partie par Bruxelles et, dans ce contexte, une approche uniquement bilatérale avec chacun des membres de l'UE ne représente par une option viable pour la Suisse.

- **L'adaptation unilatérale** de la réglementation suisse à celle de l'UE permet de lever les obstacles entravant certains secteurs. Cette adaptation autonome n'est toutefois utile que si elle est reconnue par l'UE.
- **Reconnaissance réciproque d'équivalence:** il faut que la réglementation et le système de surveillance suisses soient reconnus comme équivalents dans les pays concernés. La FINMA doit intensifier le dialogue au sein des instances internationales, avec les autorités de surveillance les plus importantes et avec certaines instances de l'UE (CEIOPS, p. ex.).
- **Accord sur les services avec l'UE:** une autre option consiste à conclure un accord sur les services avec l'UE. En mars 2003, la Suisse et l'UE ont suspendu d'un commun accord les négociations relatives à un accord général sur les services. Il faut réexaminer les avantages et les inconvénients d'un accord de ce type à la lumière des derniers développements et envisager éventuellement la conclusion d'un accord portant uniquement sur les services financiers.

Pour plus de détails, cf. 6.3. Garantir et améliorer l'accès au marché

## Too big to fail

### Risque pour la stabilité du fait des établissements financiers d'importance systémique

Les établissements financiers qui ont une importance systémique représentent un risque pour la stabilité. Sachant qu'en cas de difficultés majeures, l'Etat les soutiendra, ils peuvent être tentés de prendre des risques excessifs. Si elle compte un grand nombre d'acteurs, la place financière suisse présente une forte concentration dans le secteur des banques puisque la part du marché national d'UBS et CS atteint plus de 30 % pour les dépôts et pour les crédits. De plus, ces deux établissements concentrent près de deux tiers des dettes interbancaires. Le total de leurs bilans atteint environ le sextuple du PIB de la Suisse. En outre, les grandes banques suisses se caractérisent par un fort engagement envers les autres établissements financiers, voire envers une grande partie de l'économie.

En cas de défaut d'un établissement d'importance systémique, les ménages et les entreprises ne seraient plus en mesure de faire face à leurs dépenses courantes et à leurs investissements puisque leurs comptes seraient bloqués et leurs lignes de crédit interrompues. Ces effets seraient certes atténués, en ce qui concerne les ménages, grâce à la garantie des dépôts, mais pour les entreprises, l'approvisionnement en liquidités pourrait devenir très problématique, du moins à court terme. Les autres banques subiraient aussi des pertes considérables sur le marché interbancaire, du fait de leurs créances envers l'établissement en faillite. La crise financière a montré que les Etats s'estiment tenus d'intervenir lorsque des

établissements financiers d'importance systémique sont en difficulté. Et le prix à payer peut s'avérer très élevé pour le contribuable.

### Mesures destinées à renforcer la stabilité du système

- **Règles relatives aux fonds propres et à la trésorerie:** Dès l'automne 2008, la FINMA avait durci les exigences de fonds propres imposées aux deux grandes banques suisses. D'une part, celles-ci doivent remplir dans les phases de forte croissance économique des exigences de fonds propres pondérées des risques deux fois plus sévères, et d'autre part, la FINMA a instauré pour ces établissements un ratio d'endettement (leverage ratio) de 3 % au minimum au niveau du groupe et de 4 % au niveau de chaque établissement ou de la maison mère. En outre, la valeur-cible fixée par les autorités de surveillance pour le ratio d'endettement dans les bonnes années grimpe à 5 %, au niveau tant du groupe que des établissements. Dans l'accord-cadre Bâle II, il est prévu de relever sensiblement les exigences de fonds propres pour les établissements d'importance systémique. Pour améliorer la capacité de résistance des banques, il importe toutefois aussi d'améliorer leur trésorerie. Cette nouvelle réglementation sera mise en place de manière échelonnée, sur plusieurs années, afin d'éviter tout effet négatif sur l'octroi des crédits.
- **Mesures destinées à limiter la prise de risques des établissements d'importance systémique:** Le sauvetage d'un grand établissement financier est très coûteux. Se fondant sur la motion du groupe UDC «Prévenir les risques démesurés pour l'économie suisse», qui lui a été transmise, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'instituer une commission d'experts placée sous la houlette du directeur de l'AFF. Cette commission est chargée de présenter des propositions pour prévenir les risques exagérés que représentent les grandes entreprises et de concevoir des mesures préventives telles que des systèmes d'identification précoce des risques et des régulations prudentielles. Elle doit également étudier des mécanismes permettant de coordonner la liquidation d'entreprises d'importance systémique au niveau international. Dans le secteur bancaire, il s'agirait par exemple de directives sur la structure organique ou d'une procédure de faillite internationale des banques. L'analyse devra être étendue au coût économique d'une régulation plus stricte. Le rapport devrait être prêt à l'automne 2010.
- **Protection des déposants:** En décembre 2008, le Parlement a adopté une modification limitée dans le temps à l'automne 2010 de la loi, destinée à améliorer la protection des déposants bancaires. Les principales mesures étaient l'augmentation de la limite des dépôts garantis de 30 000 à 100 000 francs, le relèvement de la limite supérieure du système de protection des déposants à 6 milliards de francs contre 4 milliards auparavant, l'octroi d'une garantie distincte pour les avoirs du 2<sup>e</sup> pilier et du pilier 3a et enfin la couverture des dépôts privilégiés par des actifs situés en Suisse à hauteur de 125 %. Ce système doit maintenant être transposé dans le droit permanent. Un projet de loi sur la garantie des dépôts bancaires, actuellement en consultation, prévoit un système à deux niveaux: le premier niveau serait constitué d'un fonds financé par les banques au moyen de contributions et du nantissement de titres. Le deuxième niveau interviendrait si ce fonds venait à être épuisé. Il prendrait la forme d'une garantie ou d'une avance de la

Documentation de base

Confédération et serait indemnisé par le versement de primes par les banques.

Pour plus de détails, cf. 6.4 Renforcer la résistance aux crises du secteur financier et résoudre la problématique des établissements financiers d'importance systémique

## **Conditions-cadres réglementaires et fiscales**

### **Garantie d'une réglementation favorisant la compétitivité**

Une réglementation des marchés financiers judicieuse et efficace, doublée d'une surveillance adéquate, crée d'importants avantages comparatifs pour la place financière. Néanmoins, l'élaboration d'un cadre juridique tenant compte de la compétitivité relève souvent de la haute voltige. Elle résulte finalement de la pesée des intérêts en présence et de la recherche d'un équilibre entre des intérêts divergents.

Le fonctionnement d'un système financier efficace exige fondamentalement que les forces du marché puissent se déployer. Dans le même temps, les prescriptions visant la protection des créanciers, des investisseurs et des assurés sont capitales à cet égard.

Une réglementation d'un haut niveau qualitatif se caractérise par sa simplicité, sa clarté et sa globalité. Elle permet de susciter la confiance des acteurs du marché et de réduire les coûts de mise en œuvre supportés par les établissements financiers. En matière de surveillance des assurances, par exemple, on se préoccupera d'une harmonisation des divers systèmes de solvabilité. Une meilleure coordination entre les différentes instances fédérales, ainsi qu'entre ces dernières et l'économie privée doit par ailleurs améliorer l'efficacité et le caractère pragmatique de la réglementation.

Une réglementation de haute qualité doit s'aligner sur les normes internationales en matière de bonnes pratiques si l'on veut qu'elle soit bien acceptée à l'étranger. Pour autant, on ne saurait reprendre les développements réglementaires internationaux sans les soumettre à une analyse approfondie. Il faut tenir compte des spécificités de la place financière helvétique, raison pour laquelle la Suisse se réserve le droit d'évaluer et d'exploiter les possibilités et les chances d'une réglementation nationale sciemment différente. Une certaine marge de manœuvre existe également dans l'application différenciée de normes internationales.

En s'engageant de façon accrue dans les principales instances internationales de normalisation, la Suisse peut exercer son influence sur la définition de normes internationales. Elle se donne ainsi une chance d'imposer au plan international des normes suisses dans des domaines prioritaires.

La prévisibilité des conditions-cadres juridiques et institutionnelles, qui constitue un atout traditionnel de la Suisse et un facteur de succès à long terme pour sa place financière, a souffert des turbulences déclenchées par la crise financière. Dans un secteur financier fortement réglementé, la sécurité du droit et la prévisibilité sont pourtant nécessaires à la confiance des épargnants, des assureurs et des

Documentation de base

investisseurs. Il conviendra dorénavant de veiller scrupuleusement au respect de cet impératif.

### **Un environnement fiscal attrayant**

Outre des conditions fiscales avantageuses offertes aux entreprises et aux particuliers, la Suisse dispose d'un système fiscal bien étayé sur le plan international, et offrant une grande prévisibilité aux entreprises et aux particuliers. Il convient de préserver ces avantages, afin d'attirer des facteurs de production mobiles tels que le capital et la main-d'œuvre hautement qualifiée. La politique fiscale ne doit toutefois pas être au service d'un secteur en particulier mais de toute l'économie. Les impôts particulièrement néfastes pour l'économie nationale doivent être si possible évités.

Dans ces circonstances, les réformes dans ce domaine doivent obéir aux principes suivants :

- La suppression des distorsions fiscales, notamment dans le domaine de la fiscalité des entreprises, doit induire des effets positifs sur la croissance et sur l'emploi.
- Les réformes fiscales doivent améliorer l'attractivité de la Suisse en tant que site d'implantation économique.
- L'imposition doit être simple et équitable.
- Les réformes doivent être supportables sur le plan budgétaire.

### **Poursuite des projets de réforme en cours**

- **Réforme de la fiscalité des entreprises III (USTR III):** En décembre 2008, le Conseil fédéral chargeait le DFF d'élaborer un nouveau projet de réforme de la fiscalité des entreprises (USTR III). Les éléments centraux de cette réforme sont l'abrogation du droit d'émission sur le capital propre, la suppression des obstacles fiscaux au financement des consortiums et l'amélioration du système de la déduction pour participation. Les règles de répartition internationale et intercantonale de l'impôt doivent aussi être révisées. L'ouverture de la procédure de consultation USTR III est prévue pour le premier semestre 2010.
- **Adaptation à la nouvelle situation boursière:** Le 23 juin 2009, la CER-N a approuvé une initiative parlementaire demandant l'abrogation de trois articles de la loi fédérale sur les droits de timbre. Suite à cette modification, les membres étrangers de la Bourse suisse seront entièrement exonérés du droit de timbre de négociation. La diminution des recettes qui en découlera sera largement compensée par le surplus de recettes de l'impôt sur les bénéficiaires, car les bénéficiaires que SWX Europe réalisait précédemment à Londres seront dorénavant fiscalisés en Suisse.

## Réformes fiscales à venir

A plus long terme, une optimisation des conditions-cadres fiscales sera nécessaire pour réduire au strict minimum, voire éliminer les distorsions du marché. Il est incontesté que l'impôt anticipé et le droit de timbre exercent une influence négative sur certains domaines du secteur financier. Les priorités pour notre pays sont un examen précis du système de l'impôt anticipé, ainsi que la recherche d'alternatives budgétairement neutres aux droits de timbre. Comme toujours lorsqu'il s'agit de supprimer un impôt, la première question qui se pose est celle de la compensation financière des allègements fiscaux consentis, et ce particulièrement dans un contexte de crise, où il faut s'attendre à une diminution sensible des recettes fiscales.

- **Impôt anticipé:** Le système de l'impôt anticipé fonctionne très bien dans plusieurs domaines. Par contre, celui qui est prélevé sur les intérêts obligataires constitue un obstacle au développement du marché suisse des capitaux et pèse donc indirectement sur l'emploi. Comme cet impôt peut en outre être éludé en toute légalité par le biais de structures appropriées à l'étranger, il n'est pas profitable pour l'Etat. Il convient donc d'examiner, entre autres, si des ajustements d'ordre fiscal permettraient de rapatrier les émissions obligataires en Suisse. En plus de quelques modifications ponctuelles, il faudra examiner la possibilité de supprimer l'impôt anticipé et de le remplacer par un impôt à l'agent payeur, et se demander dans quelle mesure cet impôt doit avoir un caractère libérateur. (Concernant l'**impôt libérateur**, voir la partie «La protection de la sphère privée, une priorité», plus haut.)
- **Droits de timbre:** Pour les banques comme pour les assurances, les droits de timbre se sont avérés constituer un désavantage concurrentiel. L'abolition du droit de timbre accroîtrait la compétitivité internationale de la Suisse. Dans ce contexte, il convient d'examiner les possibilités de financement d'une suppression échelonnée dans le temps des droits de timbre. Les droits de timbre font cependant partie intégrante du système fiscal, qui compte un certain nombre de particularités propres à la place financière suisse, dont certaines sont tout à l'avantage de la place financière, comme la protection de la sphère privée ou l'imposition privilégiée de certains produits financiers. Il ne deviendrait urgent de modifier ou d'abolir les droits de timbres qu'au moment où des éléments essentiels du système actuel deviendraient caducs, faisant ainsi perdre à la place financière suisse ses avantages fiscaux. La nécessité, l'ampleur et le calendrier d'une abolition des droits de timbre dépend donc principalement de l'évolution dans le domaine de l'accès au marché et d'autres développements internationaux.

Pour plus de détails, cf. 6.2.2 Conditions-cadres réglementaires; 6.2.3 Conditions-cadres fiscales.

**Renseignements:** Peter Siegenthaler, directeur de l'Administration fédérale des finances, tél. 031 322 60 05