



Berne, le 20.03.2020

Conséquences financières des circulaires de la FINMA

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat Vogler 17.3566 du 16
juin 2017 et Germann 17.3620 du 16 juin 2017

Table des matières

1	Résumé.....	3
2	Introduction.....	4
2.1	Contexte et mandat parlementaire.....	4
2.2	Rang des circulaires de la FINMA.....	4
3	Évaluation qualitative.....	5
3.1	Comparaison de scénarios pour déterminer le coût.....	5
3.2	Frais courants et frais incontournables.....	6
3.3	Utilité des réglementations.....	6
4	Évaluation quantitative indépendante.....	7
4.1	Méthodologie.....	7
4.2	Résultats.....	8
5	Conclusions du Conseil fédéral.....	10

1 Résumé

L'existence d'une réglementation appropriée, largement étayée et de grande qualité qui protège efficacement les investisseurs, les créanciers et les assurés de même que le fonctionnement des marchés financiers est essentielle à la mise en œuvre de la politique du Conseil fédéral en matière de marchés financiers et à la réalisation d'une surveillance efficace de ces marchés. Elle revêt une importance décisive pour la stabilité financière ainsi que pour la protection des investisseurs et, partant, pour la place financière suisse tout entière. Aussi le Conseil fédéral soutient-il dans le cadre du processus de réglementation optimisé l'implication précoce des milieux concernés et l'élaboration d'analyses d'impact économique tout au long des projets afin d'aboutir à des solutions efficaces.

Pour accomplir le mandat parlementaire formulé dans les postulats Germann 17.3620 et Vogler 17.3566, le présent rapport synthétise les constatations relatives aux conséquences financières des circulaires de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Les frais de réglementation se présentent généralement sous la forme de frais initiaux uniques puis, une fois la mise en œuvre effectuée, de frais courants récurrents. Les frais initiaux comprennent les frais de personnel, de conseil et d'informatique liés au projet. Ces frais peuvent aussi découler par exemple de l'application de modifications de la réglementation qui, une fois instaurées, sont synonymes d'allègements futurs pour les établissements financiers concernés. Les frais courants comprennent, selon le contenu de la réglementation, des frais de capitaux et de liquidités et des frais de personnel. Pour déterminer la part des frais imputable aux circulaires de la FINMA, il faut déduire des frais totaux les frais incontournables, que les assujettis paieraient de toute façon, par exemple parce qu'ils relèvent d'obligations imposées par des dispositions de rang supérieur du droit des marchés financiers ou par d'autres domaines du droit (droit civil, droit de la protection des données ou droit pénal, p. ex.). Cette opération est très difficile à effectuer, ne serait-ce que par manque de données. Pour pouvoir déterminer les frais nets découlant des circulaires, il faudrait en outre les examiner en regard de l'utilité de celles-ci, qui concerne, selon le contenu de la réglementation, les créanciers, les investisseurs, les assurés, la société, qui profite du bon fonctionnement des marchés financiers, ou les établissements assujettis eux-mêmes. Une place financière d'envergure mondiale doit, pour être compétitive et asseoir sa réputation, disposer d'une réglementation universellement reconnue et conforme aux normes internationales. L'aspect utilité est souvent plus difficile à évaluer que l'aspect coût, notamment à cause de la pénurie de données.

Le présent rapport s'appuie par conséquent à la fois sur une évaluation qualitative et sur une étude quantitative que le Département fédéral des finances a confiée à l'Université des sciences appliquées de Zurich (ZHAW). L'évaluation qualitative a porté sur différents types de frais et sur leurs causes, de même que sur l'utilité de la réglementation. L'application de normes largement acceptées sur le plan international peut par exemple avoir sur la place financière suisse l'effet d'un label de qualité.

La ZHAW a constaté qu'il était particulièrement difficile de quantifier les dépenses courantes dues aux circulaires de la FINMA et n'a d'ailleurs pas pu en fournir d'estimation précise faute de données. Elle a tout juste été en mesure d'évaluer grossièrement les frais initiaux uniques. Rappelons que ces chiffres comprennent des frais découlant de lois et d'ordonnances et qui ne présentent donc pas de lien direct avec les circulaires. Les frais initiaux au sens strict sont très probablement moins élevés. Malgré l'absence de chiffres nets, il semble toutefois que les frais initiaux liés aux réglementations et plus particulièrement aux circulaires n'aient pas réellement diminué les bénéfices des établissements financiers pendant la période observée.

Le Conseil fédéral ne conteste pas l'utilité d'une réglementation de qualité pour la stabilité financière et pour la protection des investisseurs. Mais il souhaite en maintenir le coût aussi bas que possible par différentes mesures (telles que limiter les interventions de l'État sur les marchés au strict

nécessaire, veiller à ce que la réglementation soit différenciée et fondée sur des principes, prévoir des délais de mise en œuvre appropriés, impliquer précocement le secteur et les autres milieux concernés, imposer les analyses d'impact de la réglementation, etc.). L'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers (en vigueur depuis le 1^{er} février 2020) a mis en place des mesures supplémentaires au niveau de la FINMA (affirmation du principe de la proportionnalité au sens de la loi sur la surveillance des marchés financiers, analyses d'impact). Le Conseil fédéral ne voit pas actuellement la nécessité d'aller plus loin.

2 Introduction

2.1 Contexte et mandat parlementaire

Le 16 juin 2017, le conseiller national Karl Vogler et le conseiller aux États Hannes Germann ont déposé deux postulats identiques par lesquels ils invitaient le Conseil fédéral à établir un rapport qui fasse la lumière sur les coûts qu'entraînent pour les établissements financiers concernés les circulaires que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) publie pour encadrer leur activité. Dans son avis du 30 août 2017, le Conseil fédéral a proposé le rejet des postulats. Les Chambres fédérales n'ont pas suivi cet avis et décidé de les adopter tous les deux: le Conseil des États le postulat Germann 17.3620 le 19 septembre 2017, et le Conseil national le postulat Vogler 17.3566 le 6 mars 2018.

2.2 Rang des circulaires de la FINMA

La réglementation des marchés financiers suisse repose sur une approche fondée sur des principes. Cette approche prévoit un cadre au niveau de la loi sur lequel s'appuient des précisions énoncées dans des ordonnances du Conseil fédéral et des aspects techniques détaillés par la FINMA dans le cadre du droit supérieur. Les différents thèmes constituent à cet égard un canevas cohérent et serré qui s'étend sur plusieurs niveaux de réglementation.

Conformément à l'art. 7, al. 1, de la loi du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, la FINMA dispose de deux instruments de réglementation: l'ordonnance et la circulaire. Seules les ordonnances ont un effet normatif. Les circulaires, elles, ont uniquement pour but de préciser les modalités d'application de la législation sur les marchés financiers. La FINMA y indique comment elle entend employer, par rapport à une thématique donnée, les termes juridiques par nature imprécis d'une réglementation fondée sur des principes. Conformément à ses directives, elle émet des circulaires pour y fixer sa pratique en matière de surveillance ou pour codifier cette pratique lorsque les assujettis en manifestent la nécessité. Le but est d'établir une pratique aussi égalitaire et prévisible que possible et d'offrir aux acteurs concernés un maximum de transparence, sous la forme d'une meilleure prévisibilité. Les assujettis peuvent attaquer en justice les décisions prises sur la base des circulaires. Un contrôle judiciaire est donc assuré, notamment quant au respect des grands principes constitutionnels tels que l'obligation, pour l'administration, de proportionner son action au but visé, ou quant à la compatibilité avec les lois et les ordonnances de rang supérieur, sous réserve des éventuelles réflexions des assujettis en matière d'économie de procédure. Si les circulaires de la FINMA n'ont pas besoin de s'appuyer expressément sur une base légale, il faut en principe pouvoir rattacher leur contenu à un acte de rang supérieur. Cette possibilité relève de la marge de manœuvre de la FINMA. Certains en ont tiré prétexte pour critiquer le fait que les circulaires contiendraient aussi des instructions allant au-delà de la simple interprétation de dispositions de lois

ou d'ordonnances. Les tribunaux n'ont validé cette hypothèse qu'à trois reprises au cours des dix dernières années.

3 Évaluation qualitative

3.1 Comparaison de scénarios pour déterminer le coût

La réglementation des marchés financiers, quel que soit son niveau, peut générer différents types de frais. Les établissements financiers, par exemple, doivent souvent s'acquitter de frais initiaux uniques puis, une fois la mise en œuvre effectuée, de frais courants récurrents. Les frais initiaux comprennent les frais de personnel, de conseil et d'informatique liés au projet. Ils sont globalement plus élevés si les circulaires sont remaniées fréquemment. Ils peuvent baisser si le projet est lancé suffisamment à l'avance, qu'il est bien planifié et que les délais de mise en œuvre sont confortables. Les frais courants comprennent, selon le contenu de la réglementation, des frais de capitaux et de liquidités et des frais de personnel. Ils sont indépendants des délais de mise en œuvre.

La FINMA n'est responsable que d'une partie des différents types de frais générés par la réglementation. Elle n'a par exemple rien à voir avec les frais qui se rapportent directement à des lois ou à des ordonnances du Conseil fédéral. Cela concerne notamment les domaines dans lesquels la réglementation suisse va au-delà des normes internationales ou des réglementations de places financières comparables (*too big to fail*, p. ex.). La FINMA n'est pas non plus forcément responsable de la totalité des frais qui présentent un lien avec ses circulaires: en effet, l'émission ou la révision d'une circulaire découle la plupart du temps de changements apportés au niveau de lois ou d'ordonnances. Dans ses circulaires, la FINMA explique généralement comment elle compte mettre en œuvre ces prescriptions de rang supérieur. Selon ce point de vue, elle n'est donc responsable que de la différence entre la façon la moins coûteuse de mettre en œuvre ces prescriptions et l'option de mise en œuvre finalement retenue. Cette différence de coût est impossible à déterminer de manière satisfaisante, même en y consacrant un travail considérable. Ce serait aussi le cas si l'on prenait comme point de référence non pas une mise en œuvre à bas coût mais un scénario dans lequel la FINMA renoncerait aux circulaires et prendrait des décisions individuelles pour mettre en œuvre la réglementation de rang supérieur et pour atteindre les objectifs généraux de surveillance. Comme celles de l'Administration fédérale des contributions, les circulaires lient la FINMA en établissant une relation de confiance avec les assujettis. Elles sont un facteur de sécurité et de clarté juridique et évitent à ce titre la multiplication de procédures administratives fastidieuses et coûteuses afin de clarifier des questions en suspens. Le choix d'un scénario de référence approprié doit tenir compte des questions posées par les politiques. Dans le cas des postulats Germann 17.3620 et Vogler 17.3566, une mise en œuvre à bas coût par voie de circulaire paraîtrait mieux convenir qu'une option sans circulaire. Mais pour déterminer la solution la plus rentable, il faudrait comparer les deux scénarios, ce qui redoublerait la complication de l'entreprise.

La FINMA n'est pas non plus clairement responsable des frais découlant de circulaires qui ne font que mettre en œuvre des décisions du Parlement ou du Conseil fédéral touchant à la politique des marchés financiers, hors lois et ordonnances. C'est notamment le cas de la mise en œuvre des Accords de Bâle III, ou du maintien de l'équivalence avec les dispositions de l'UE afin de préserver ou d'améliorer l'accès des établissements suisses au marché européen. Ces exemples montrent que le choix d'un point de référence comparatif de toute façon difficile à déterminer dépend aussi de l'évaluation politique des décisions pertinentes de rang supérieur et, en fin de compte, de la question initiale.

3.2 Frais courants et frais incontournables

La FINMA n'est pas non plus responsable des frais qui, quoique nécessaires au respect de ses circulaires, grèveraient de toute façon les établissements financiers, même en l'absence de circulaire (frais incontournables). C'est notamment le cas des frais dont les établissements s'acquitteraient volontairement afin de satisfaire à des attentes de leurs clients, de préserver leur réputation, d'obtenir une certaine note de la part d'une agence de notation, d'éviter des risques juridiques, d'observer les meilleures pratiques du secteur¹, ou encore de se conformer à des prescriptions légales extérieures au droit des marchés financiers (loi sur la protection des données², droit des obligations³ ou code pénal⁴, p. ex.) ou à des réglementations étrangères⁵. Les circonstances de ce genre atténuent la part des frais afférents à la réglementation qui relèvent de la responsabilité de la FINMA tout en rendant plus difficile l'estimation précise de cette part.

Selon leur contenu, les circulaires de la FINMA peuvent aussi induire une diminution des frais. C'est par exemple le cas lorsque leur émission ou leur révision a expressément pour but de supprimer des obstacles réglementaires, que ce soit pour encourager l'innovation ou pour renforcer une réglementation proportionnée (circulaire 2016/07 «Identification par vidéo et en ligne» et révisions d'ordonnances au sujet du régime des petites banques ou de la diminution des frais d'audit, p. ex.). Il est possible que la mise en œuvre de réformes de ce genre entraîne brièvement chez les établissements financiers des frais initiaux avant de déployer ses effets réducteurs de frais courants.

3.3 Utilité des réglementations

Pour évaluer correctement l'incidence économique des circulaires de la FINMA, il faut prendre en considération leur utilité. Cette utilité, comme celle des réglementations du marché financier, concerne par essence les créanciers, les investisseurs, les assurés et d'autres personnes et corporations (y compris l'État) ayant intérêt à ce que les marchés financiers fonctionnent bien. La diversité de ses bénéficiaires rend impossible de la déterminer avec précision, même en y consacrant beaucoup de temps et d'argent. Elle est aussi l'une des raisons pour lesquelles une surveillance gouvernementale peut avoir un effet stimulant en matière d'efficacité, car sinon ces activités lourdes et complexes d'appréciation de la sécurité des établissements financiers devraient être prises en charge par le secteur privé. L'utilité d'une place financière intègre et performante réside aussi dans sa compétitivité. Il n'est donc pas possible de juger son rapport coût-utilité en se fondant sur des chiffres ni d'affirmer qu'on pourrait obtenir le même niveau d'utilité à moindres frais. On peut en revanche illustrer par différents exemples les effets dommageables d'une réglementation inappropriée, l'exemple type étant la crise des marchés financiers de 2007-2008, qui a forcé des États à sauver des acteurs du marché afin de limiter les dégâts pour l'ensemble de l'économie. C'est par ailleurs une réglementation reconnue à l'échelle internationale qui a créé les conditions nécessaires pour que les acteurs suisses accèdent plus facilement au marché en bénéficiant de meilleures conditions de concurrence dans le cadre des équivalences avec l'UE (assurances, contreparties centrales) et d'autres régimes d'accès au marché (procédure de dispense simplifiée liée à l'Allemagne).

L'application de normes largement acceptées sur le plan international peut avoir sur la place financière suisse l'effet d'un label de qualité et soutient l'égalité des conditions de concurrence en Suisse et à l'étranger. Bon nombre de circulaires ont pour but la transposition de telles normes sur le plan national, ce qui permet aussi d'éviter ou de réduire les arbitrages entre réglementations.

¹ Code suisse de bonnes pratiques pour le gouvernement d'entreprise, p. ex.

² Telle qu'elle s'applique, p. ex., à la gestion des données de clients de banques et de compagnies d'assurance.

³ En matière de gouvernement d'entreprise, p. ex.

⁴ Les dispositions relatives au secret bancaire, p. ex.

⁵ La directive européenne sur les instruments financiers MiFID II ou la réglementation européenne EMIR, p. ex.

La réglementation peut aussi favoriser des modèles d'affaires innovants en apportant la sécurité juridique dans de nouveaux champs d'activité ou en modifiant des dispositions hostiles à la technologie (ou en les interprétant dans un sens neutre pour la technologie). Citons par exemple la circulaire 2016/07 «Identification par vidéo et en ligne», qui permet l'identification des clients par des canaux numériques, ou la modification de la circulaire 2009/01 «Règles-cadres pour la gestion de fortune» afin de la rendre neutre à l'égard de la technologie.

Ajoutons que la réglementation peut aussi être utile pour les établissements financiers assujettis, surtout sous l'aspect technique des circulaires: la mise en œuvre rapide de normes internationales peut empêcher la fragmentation du dispositif global et, par conséquent, améliorer les chances d'accéder au marché. Il est en outre probable que les prescriptions réglementaires renforcent la position des établissements financiers dans les négociations avec des prestataires d'externalisation.

4 Évaluation quantitative indépendante

Pour s'acquitter du mandat du Parlement au point de vue quantitatif, le Département fédéral des finances (DFF) a confié à un prestataire externe à l'administration une étude dont il a publié les termes sur son site internet. Le prestataire en question, l'Université des sciences appliquées de Zurich (ZHAW), a tenté, dans son étude, d'estimer les frais générés par les circulaires de la FINMA auprès des banques et des compagnies d'assurance entre 2014 et 2018⁶. Cette estimation s'est révélée très difficile sur le plan de la collecte et de la disponibilité des données et il faut, pour l'interpréter, prendre en considération différentes restrictions examinées ci-après. La ZHAW a adapté sa méthodologie à ces paramètres en cours de route. Elle a concentré son étude sur les frais initiaux uniques générés par dix circulaires concernant les banques et six circulaires concernant les assurances.

4.1 Méthodologie

Des tests réalisés en amont ont révélé que les établissements interrogés ne disposaient d'aucune base de données permettant d'estimer la part des frais courants représentée par les frais de réglementation. Contrairement à ce qu'elle avait envisagé au départ, la ZHAW a donc fondé son estimation sur les seuls frais initiaux de mise en œuvre des circulaires. Ces frais initiaux sont eux faciles à déterminer a posteriori car les banques et les compagnies d'assurance concernées les attribuent, dans leur comptabilité analytique interne, à des projets spécifiques. L'étude de la ZHAW repose par conséquent sur les estimations d'un nombre restreint d'établissements assujettis à la FINMA. Sa focalisation sur les frais initiaux fournit par ailleurs un tableau incomplet des frais générés par les circulaires. Les frais financiers et de capital, par exemple, n'ont pas été pris en compte puisqu'ils font partie des frais courants d'une réglementation. Il n'a pas été possible non plus de déterminer les frais administratifs courants dus à la réglementation, notamment dans le domaine de la conformité⁷.

Les données disponibles auprès des établissements financiers ne permettent pas non plus de distinguer les frais imputables à une circulaire de ceux qui découlent de la réglementation dont elle traite. La FINMA peut décider de réviser une circulaire pour différentes raisons, l'une d'elles (fréquente) étant la modification de la réglementation de référence. Dans ce cas, il est impossible de distinguer les frais initiaux générés par la circulaire de ceux qui sont dus à des lois ou à des

⁶ Les frais supplémentaires occasionnés à la FINMA n'ont pas été recensés.

⁷ Pour ce faire, il faudrait estimer grossièrement, pour chacune des instructions contenues dans une circulaire, le nombre d'heures de travail nécessaires par an, puis le multiplier par un salaire horaire moyen afin d'obtenir une estimation en francs. Les données disponibles ont été jugées insuffisantes.

ordonnances. Pour estimer les frais initiaux, on se réfère plutôt aux frais générés globalement par la nouvelle réglementation. Les frais initiaux au sens strict sont très probablement moins élevés⁸.

Le nombre très important des circulaires émises par la FINMA constituait une difficulté supplémentaire. Pour des raisons de temps et d'argent, il a été décidé que la ZHAW ne les prendrait pas toutes en considération mais qu'elle se concentrerait sur celles dont une analyse préalable avait révélé qu'elles avaient sans doute entraîné des frais importants. Les établissements financiers soumis ultérieurement à un sondage qualitatif ont validé sa sélection. C'est ainsi qu'ont été examinées seize circulaires, dont dix concernent les banques et six les assureurs (l'une d'elles concerne les deux)⁹. Cette restriction a sans doute conduit à une sous-estimation des frais considérés, modérée toutefois compte tenu des circulaires retenues.

Les seize circulaires retenues ont subi ces dernières années une ou plusieurs révisions et sont d'ailleurs expressément citées dans les deux postulats. Dans un premier temps, la ZHAW a recensé les frais initiaux qu'elles avaient occasionnés en faisant remplir à un échantillon de banques et d'assureurs un questionnaire normalisé qui faisait une distinction entre frais de personnel, frais informatiques, autres frais matériels et frais externes. Afin de recenser correctement les différents frais, il faut qu'ils soient attribués à un projet clairement défini dans la comptabilité analytique interne du groupe. La plupart des personnes qui ont répondu au questionnaire étaient des membres de la direction des établissements concernés. Au total, dix-sept banques et huit assureurs de différentes tailles et appliquant des modèles d'affaires différents ont communiqué leurs réponses. Ces réponses n'ont été communiquées à aucun tiers (auditeur, p. ex.). Elles ont donné lieu à un échantillonnage délibéré selon les catégories de banque et d'assureur.

À partir des résultats, la ZHAW a produit une estimation pour l'ensemble des banques et des assureurs. Il s'agit là d'une procédure courante en matière d'analyse d'impact de la réglementation. Il a été estimé que cette extrapolation était une fonction du total du bilan des établissements financiers. Cette méthode a pour effet de pondérer moins fortement les valeurs extrêmes. Du fait de la grande hétérogénéité des établissements et de la taille de l'échantillon, relativement modeste pour des raisons pratiques, il faut considérer l'extrapolation strictement comme un ordre de grandeur.

Le fait que l'évaluation quantitative repose sur des données non vérifiables fournies par les établissements assujettis est un facteur supplémentaire de restriction de la pertinence des résultats. Les établissements peuvent en effet être tentés d'exagérer les frais découlant de la réglementation afin d'obtenir un assouplissement de celle-ci. Cela dit, cette faiblesse éventuelle ne concerne pas uniquement l'étude de la ZHAW. Dans bon nombre de domaines de réglementation, et en particulier dans celui des marchés financiers, les données ou les estimations des assujettis sont les seules accessibles. Y renoncer restreindrait à l'excès les possibilités de réaliser des analyses d'impact de la réglementation.

4.2 Résultats

La ZHAW tient à souligner que vu les restrictions qui viennent d'être évoquées quant aux données, il n'est pas possible d'affirmer quelle part des frais initiaux calculés découle des circulaires de la FINMA et laquelle de la législation du Conseil fédéral ou du Parlement. Il faut donc considérer les estimations fournies comme le plafond approximatif des frais initiaux occasionnés par la FINMA.

⁸ Il faudrait en outre déduire des frais initiaux totaux les frais incontournables, dont nous avons dit que les établissements les assumeraient même sans y être obligés afin d'améliorer la qualité de leurs services pour leurs clients. Selon la ZHAW, il est impossible de distinguer ces frais de ceux qui sont générés par les circulaires. C'est la raison pour laquelle ils ne sont pas indiqués séparément.

⁹ À titre de comparaison, il existe actuellement 31 circulaires concernant les banques et 27 concernant les assureurs (sans compter celles qui concernent les conglomérats financiers et d'assurance).

Dans le domaine des banques, les frais de mise en œuvre des dix circulaires révisées entre 2014 et 2018 sont estimés grossièrement à 300 000 francs (valeur médiane) ou 15 millions de francs (valeur moyenne) par an. En extrapolant ce résultat aux quelque 250 banques de Suisse, on arrive à environ 162,2 millions de francs par an, dont plus de la moitié en frais de personnel et environ 15 % en frais informatiques. Cadre de référence: pendant la même période, les frais annuels matériels et de personnel de l'ensemble des banques se sont élevés en moyenne à plus de 43,6 milliards de francs¹⁰ (dont près de 20 milliards de francs pour les salaires), les bénéfices périodiques moyens à 10,5 milliards de francs. L'écart très important entre les valeurs moyenne et médiane indique que les banques ne sont pas également touchées ou qu'elles ne calculent pas les frais de projet de la même façon¹¹. La valeur médiane représente ici une petite banque tandis que la moyenne est fortement gonflée par les grosses banques. Les petits établissements utilisent généralement un système informatique par abonnement annuel, ce qui permet de maintenir les frais à un faible niveau. Les grandes banques, elles, possèdent souvent leur propre système informatique, plus coûteux.

Dans le domaine des assurances, les frais de mise en œuvre des six circulaires révisées entre 2014 et 2018 sont estimés grossièrement à 60 000 francs (valeur médiane) ou 400 000 francs (valeur moyenne) par an. En extrapolant ce résultat aux quelque 190 compagnies d'assurance ou de réassurance de Suisse, on arrive à environ 35,4 millions de francs par an, dont les trois quarts en frais de personnel. Ces frais ne sont pas également imputables aux six circulaires, mais principalement à celle sur le Test suisse de solvabilité, qui a dû être entièrement remaniée par suite de la révision de l'ordonnance du Conseil fédéral sur la surveillance. Cadre de référence: pendant la même période, les bénéfices périodiques¹² moyens se sont élevés à 11,4 milliards de francs¹³. Selon ces estimations, les frais de mise en œuvre et leur dispersion entre les différents assureurs semblent moins élevés que dans le cas des banques¹⁴.

L'étude de la ZHAW fournit par ailleurs des estimations sur les circulaires qui ont généré des frais disproportionnés chez les petits établissements incapables, contrairement à leurs concurrents de grande taille, de réaliser des économies d'échelle. Une représentation des frais par catégorie de banque révèle aussi les différences entre les banques. En chiffres absolus, les frais initiaux sont nettement plus élevés pour les cinq banques des catégories de surveillance 1 et 2 (grandes banques et banques suisses d'importance systémique) que pour les banques petites et moyennes. La situation s'inverse si l'on considère les frais par rapport au total du bilan. La charge est relativement plus lourde pour les petites banques. Les différences relatives les plus importantes concernent les circulaires sur le risque de liquidité et sur les risques de crédit. Dans le domaine des assurances, la répartition des coûts par catégorie de surveillance montre que si dans l'absolu, les frais de réglementation augmentent avec la taille de l'entreprise, lorsqu'on les compare au total du bilan, ils pèsent plus lourdement sur les petites. La ZHAW en déduit que ces frais présentent en fait une partie fixe élevée indépendante de la taille et de la complexité des établissements. Elle précise que ces estimations englobent la totalité des frais générés et par les circulaires et par les ordonnances de rang supérieur sur un même thème, elles ne se limitent donc pas à la part des frais due à la FINMA. L'utilité des circulaires n'a pas non plus été prise en considération.

L'étude ne tient pas compte du régime des petites banques créé par la FINMA, qui a pris effet en janvier 2020. Ce régime instaure pour les établissements des catégories 4 et 5, précisément dans les

¹⁰ Source: portail de données de la Banque nationale suisse

¹¹ L'extrapolation de la ZHAW à toutes les banques prend en considération les différents degrés d'affectation des établissements.

¹² Les bénéfices périodiques des assureurs comprennent ceux des assurances-maladie, que la ZHAW n'a pas pris en considération.

¹³ La FINMA ne publie pas, dans son rapport annuel sur le marché de l'assurance, de données agrégées sur les frais de personnel et matériels des assureurs.

¹⁴ L'extrapolation de la ZHAW à tous les assureurs prend en considération les différents degrés d'affectation des établissements.

domaines évoqués, des allègements et des simplifications qui leur permettent tout de même de maintenir le niveau de sécurité requis. Un comparatif dressé par la FINMA montre d'ailleurs que dans ces domaines, la réglementation suisse des marchés financiers n'excède sur pratiquement aucun point les exigences correspondantes des autres pays, et qu'elle reste même en-deçà dans différents domaines.

5 Conclusions du Conseil fédéral

L'existence d'une réglementation appropriée, largement étayée et de grande qualité qui protège efficacement les investisseurs, les créanciers et les assurés de même que le fonctionnement des marchés financiers est essentielle à la mise en œuvre de la politique du Conseil fédéral en matière de marchés financiers et à la réalisation d'une surveillance efficace de ces marchés. Elle revêt aussi une importance décisive pour la place financière suisse, dont elle renforce également l'image tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Le Conseil fédéral a réorienté et optimisé ces dernières années le processus d'élaboration de cette réglementation. Le nouveau processus intègre les acteurs du marché d'une manière appropriée et génère des solutions pragmatiques, pertinentes pour le secteur financier et fondées sur des analyses d'impact économique réalisées dans le cadre de l'accompagnement des projets. Le DFF lance en outre des évaluations a posteriori pour certaines réglementations en vigueur dont l'application a fourni suffisamment d'éléments à examiner.

Après la crise financière de 2008-2009, les politiques ont pris sur les plans national et international des mesures afin d'éviter autant que possible qu'une telle crise ne se reproduise. Le Conseil fédéral ne conteste pas l'utilité de ces mesures pour la stabilité financière et pour la protection des investisseurs. Il n'est pas non plus à nier que chaque réglementation entraîne des frais qu'il faut comprimer le plus possible. Mais la FINMA ne peut guère exercer une influence que sur la partie des frais qui ne découle pas de lois ou d'ordonnances. Or comme on s'y attendait, il n'a pas été possible d'attribuer clairement les frais à un niveau de réglementation précis. Le Conseil fédéral estime que les frais uniques de mise en œuvre qui ont été déterminés doivent être interprétés avec prudence et n'appellent aucune conclusion directe en matière de politique économique puisqu'ils sont irrécupérables (en anglais *sunk costs*).

Comment réduire au minimum les frais de mise en œuvre, telle est selon lui la question à résoudre en priorité. Diminuer la fréquence des audits pour éviter les frais de mise en adéquation ne servirait pas à grand-chose puisqu'il en découlerait, toujours selon le Conseil fédéral, des projets plus vastes et plus complexes à mettre en œuvre. Par contre, les délais de mise en œuvre permettent aux assujettis de s'adapter aux changements. Leur longueur dépend de plusieurs facteurs tels que la complexité d'un projet ou encore des prescriptions internationales. Il faut trouver la bonne mesure entre les délais trop courts, qui sont intenable ou qui peuvent générer une atteinte excessive à la structure du marché, et les délais trop longs, qui font traîner les choses au risque de générer de l'insécurité. Dans ses échanges avec les acteurs concernés, le Conseil fédéral défend constamment la mise en place de délais appropriés et une meilleure prévisibilité de la mise en œuvre.

Le Conseil fédéral poursuit les objectifs de la politique en matière de marchés financiers selon des principes généraux et durables. Une approche fondée sur des principes et une surveillance fondée sur les risques (et différenciée en fonction) doivent permettre d'aboutir à une réglementation efficace et efficiente sur le plan du coût. Le passage à une législation fondée sur des règles, donc plus détaillée, n'est pas envisagé puisqu'il favoriserait une densification de la réglementation. Le Conseil fédéral et la FINMA reconnaissent par contre la nécessité de règles plus différenciées. C'est la raison pour laquelle, par exemple, les petites banques ont bénéficié de simplifications en matière de réglementation, ou les petits acteurs non financiers du marché d'allègements dans le domaine de la

Conséquences financières des circulaires de la FINMA

loi sur l'infrastructure des marchés financiers. Le Conseil fédéral a en outre créé un espace d'innovation (bac à sable ou *sandbox*).

Le Conseil fédéral est favorable aux analyses d'impact économique de la réglementation, qui garantissent notamment la qualité de la législation tout en augmentant la transparence. L'obligation de réaliser de telles analyses découle déjà du droit en vigueur. La FINMA évalue les effets de ses ordonnances et de ses circulaires et en rend compte dans des rapports explicatifs. L'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers entrée en vigueur le 1^{er} février 2020 renforce le caractère incontournable de l'analyse d'impact de la réglementation pour l'activité de la FINMA dans ce domaine. Elle consacre aussi l'application aux projets de réglementation du principe de la proportionnalité et de l'implication précoce des milieux concernés. Le Conseil fédéral ne voit actuellement aucune nécessité d'aller plus loin.