

Rapport 2014 sur les questions financières et fiscales internationales



Impressum

Editeur:
Département fédéral
des finances DFF
Berne 2014

Rédaction:
Secrétariat d'Etat aux questions
financières internationales SFI

Photo première de couverture:
Bernherhof, Berne, siège
du Département fédéral des finances
Forces aériennes suisses



Traduction:
Services linguistiques centraux DFF

Distribution:
OFCL, Vente des publications fédérales
3003 Berne
Fax: +41 31 325 50 58
verkauf.zivil@bbl.admin.ch
www.bundespublikationen.admin.ch

N° d'article: 604.001.14F
Février 2014

Table des matières

Préambule	5
Condensé	6
1 Contexte international	9
2 Questions financières et monétaires internationales	12
2.1 Aperçu	12
2.2 Coopération multilatérale	12
2.2.1 G20	12
2.2.2 Fonds monétaire international	13
2.2.3 Conseil de stabilité financière	17
2.2.4 GAFI et autres organismes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme	18
2.3 Coopération bilatérale	20
2.3.1 Dialogues sur les questions financières et contacts approfondis avec les grands centres financiers	20
2.3.2 Dialogue avec l'UE sur la réglementation	20
2.3.3 Accords sur l'accès au marché	21
2.3.4 Activités internationales en matière douanière	22
3 Compétitivité, accès au marché et résistance aux crises	23
3.1 Aperçu	23
3.2 Importance de la place financière suisse	23
3.3 Conditions-cadres	24
3.3.1 Marché financier	24
3.3.2 Projets de réglementation	25
3.3.3 Mise en œuvre de la réglementation too big to fail	28
3.3.4 Mise en œuvre de Bâle III	29
4 Questions fiscales internationales	30
4.1 Aperçu	30
4.2 Coopération multilatérale	31
4.2.1 OCDE	31
4.2.2 Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales	32
4.2.3 Nations Unies	33
4.3 Union européenne	33
4.3.1 Imposition des entreprises	33
4.3.2 Accord sur la fiscalité de l'épargne	34
4.3.3 Taxe sur les transactions financières	34
4.4 Coopération bilatérale	35
4.4.1 Conventions contre les doubles impositions et accords sur l'échange de renseignements fiscaux	35
4.4.2 Assistance administrative internationale en matière fiscale – application en droit interne	35
4.4.3 Accords d'imposition à la source avec le Royaume-Uni et l'Autriche	37
4.4.4 Autres dossiers fiscaux bilatéraux	37

Préambule

L'impact de la crise financière et de la dette a exacerbé ces dernières années la concurrence entre les places financières. La Suisse, elle aussi, reste confrontée à ce défi. La nouvelle politique engagée par le Conseil fédéral en matière de marchés financiers vise à définir les meilleures conditions-cadres possibles pour la place financière suisse, afin que celle-ci contribue de façon déterminante à la prospérité du pays.

En 2013, la Suisse a progressé dans la mise en œuvre de cette politique et a pu, pour la première fois, présenter directement ses requêtes et faire valoir ses compétences auprès du G20. Mais la route est encore longue et les travaux se poursuivront en 2014. Il faut notamment garantir l'accès aux marchés étrangers, participer activement à l'élaboration et à l'application des normes internationales dans les domaines financier et fiscal et adopter sur le plan national une réglementation raisonnable. Face aux pressions des grands acteurs internationaux, il est primordial pour un pays fort et prospère comme la Suisse de miser sur le développement et l'application de normes internationales contraignantes. La Suisse soutient la concurrence entre les places économiques, mais celle-ci doit se faire à armes égales.

Les tâches que la Suisse doit encore accomplir ne sont pas simples et elles sont âprement débattues, comme c'est souvent le cas dans notre démocratie. En Suisse, les réformes sont souvent perçues comme trop rapides et trop vastes, tandis qu'à l'étranger on les trouve au contraire trop lentes et trop frileuses. Au sein des institutions internationales, la Suisse fait valoir ses vues, défend ses intérêts et participe de manière constructive à la recherche de solutions. Elle veut que sa place financière soit perçue comme performante, stable et intègre sur la scène internationale.

Pour autant, nous ne devons pas perdre de vue l'objectif global de notre politique en matière de marchés financiers, à savoir le renforcement de la compétitivité internationale de notre place financière. Nous voulons que celle-ci conserve sa position de leader mondial dans la gestion de fortune, tout en permettant le développement de nouveaux secteurs d'activité, grâce à des conditions-cadres favorables. Nous pourrions ainsi défendre nos intérêts et exploiter nos atouts. Une économie dynamique et ouverte a besoin d'une place financière qui réussit et suscite le respect sur le plan international.

Le présent rapport du Conseil fédéral, qui paraît cette année pour la quatrième fois, montre comment la Suisse relève les défis relatifs aux questions financières et fiscales internationales et ceux qui l'attendent encore en 2014 et au-delà.



Eveline Widmer-Schlumpf
Cheffe du Département fédéral des finances

Condensé

Conformément à la Constitution fédérale, la politique économique doit sauvegarder les intérêts de l'économie nationale et contribuer à la prospérité et à la sécurité économique de la population. Alors qu'il incombe au secteur privé d'innover et de fournir des services aussi efficacement que possible, l'Etat a quant à lui pour rôle de créer des conditions-cadres favorisant la compétitivité et l'innovation. La politique en matière de marchés financiers, qui fait partie intégrante de la politique économique, est chargée de définir les conditions-cadres relatives à ces marchés.

Dans l'ensemble, ces conditions-cadres étatiques doivent permettre la réalisation des trois objectifs de la politique en matière de marchés financiers: la qualité, la stabilité et l'intégrité. A l'avenir, la Suisse doit continuer à se prévaloir d'une place financière forte et concurrentielle sur le plan international.

- Une offre de services financiers de haute qualité est non seulement dans l'intérêt des clients suisses et étrangers, mais elle favorise également la création de valeur ajoutée et l'emploi dans le secteur financier.
- La stabilité est essentielle, car seul un système financier stable peut garantir le bon fonctionnement de la place financière.
- Enfin, l'intégrité est capitale et relève aussi de la responsabilité individuelle des acteurs du marché.

En 2013, la mise en œuvre de cette politique a rapidement progressé sous l'impulsion du Conseil fédéral. De plus, en prenant part pour la première fois au volet financier du G20 (cf. chap. 2.2.1) à l'invitation de la Russie, la Suisse a pu faire valoir directement ses compétences et défendre ses intérêts au niveau le plus élevé. Ces contacts internationaux se poursuivront, même en l'absence d'un accès direct aux réunions du G20 en 2014. Dès lors, les dialogues sur les questions financières menés avec des membres du G20 tels que la Chine, l'Inde, la Russie, la Turquie, l'Australie, l'Allemagne, la France, le Japon, l'Afrique du Sud et d'autres pays, ainsi que la participation active au Fonds monétaire international (FMI), au Conseil de stabilité financière (CSF) et à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) n'en auront que plus d'importance. La Suisse est membre de ces trois organisations.

D'autres étapes capitales dans l'application de la politique en matière de marchés financiers figurent à l'ordre du jour de la Suisse en 2014: la révision de la loi sur l'assistance administrative en matière fiscale, la nouvelle loi sur les services financiers, la loi sur l'infrastructure des marchés financiers et la mise en œuvre des recommandations révisées pour lutter contre le blanchiment d'argent (GAFI).

En matière de services financiers transfrontaliers, l'accès au marché constitue un défi majeur pour la Suisse. Sur le plan international, notre pays s'oppose au protectionnisme latent, notamment dans le domaine financier. Les marchés ouverts favorisent la division internationale du travail et permettent ainsi d'atténuer les disparités mondiales en matière de richesse. Le Conseil fédéral s'engage notamment auprès de l'Union européenne (UE) afin de conserver l'accès au marché pour la gestion de fortune transfrontalière (cf. chap. 2.3.2).

Il faut, en outre, poser les conditions-cadres nécessaires à de nouveaux débouchés. Selon les estimations de la branche, les potentiels de croissance résident essentiellement dans la gestion d'actifs, l'assurance et la prévoyance et le marché des capitaux. Des adaptations fiscales et réglementaires devraient permettre au secteur privé de développer de nouveaux secteurs d'activité (cf. chap. 3.3.1).

Depuis mars 2009, la Suisse s'est engagée à adhérer aux normes internationales dans le domaine de l'assistance administrative en matière fiscale. La participation active à l'élaboration de nouvelles normes mondiales importantes pour la Suisse est tout aussi primordiale que le respect des normes reconnues au niveau international. Le Conseil fédéral s'est dit prêt à participer activement, dans le cadre de l'OCDE, à la définition d'une norme internationale d'échange automatique de renseignements (EAR) visant à garantir que les clients étrangers des gérants de fortune respectent leurs obligations fiscales. Cette norme devra satisfaire des exigences élevées en matière de respect du principe de la spécialité et de la protection des données, garantir la réciprocité et réglementer de manière fiable l'identification des ayants droit économiques de toutes les formes juridiques, y compris les trusts et les sociétés de domicile. Ces travaux entreront dans une phase décisive en 2014 (cf. chap. 4.2.1).

L'UE reste un partenaire important de la Suisse, notamment dans les domaines financier et fiscal. Les négociations concernant la révision de l'accord sur la fiscalité de l'épargne seront menées en 2014, sur la base du mandat du Conseil fédéral de décembre 2013. Une adaptation technique est prévue pour combler les lacunes. Toutefois, une modification de l'accord sera acceptée uniquement si on n'aboutit pas à une dégradation de l'accès au marché européen pour les fournisseurs suisses de services financiers. Le dialogue avec l'UE sur la fiscalité des entreprises se poursuivra, la Suisse suivant à cet égard les évolutions au sein de l'OCDE et y participant activement en tant que membre. Les travaux prévus dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises tiendront également compte de ces discussions.

Une solution reconnue sur le plan international pour l'échange de renseignements n'est pertinente que si des solutions équitables de régularisation du passé sont adoptées simultanément, comme en témoignent jusqu'à présent les accords d'imposition à la source conclus avec le Royaume-Uni et l'Autriche. Un cadre permettant aux banques de régler leur différend avec les autorités américaines tout en respectant la législation suisse a été mis en place avec les Etats-Unis. Des solutions de régularisation du passé seront recherchées avec d'autres Etats partenaires, en particulier les pays voisins.

La résistance aux crises demeure un sujet majeur, même si la stabilité du système financier international s'est récemment améliorée. Le Conseil fédéral analysera les mesures *too big to fail* mises en place en Suisse et présentera début 2015 un rapport qui exposera les éventuelles adaptations requises.

Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 4 septembre 2013, un vaste groupe d'experts doit analyser les conditions-cadres et les perspectives d'avenir de la place financière et émettre des recommandations en la matière. Il est composé de représentants de la Confédération, du secteur privé et des milieux académiques. Sans devoir subir la pression des affaires courantes, il est chargé d'examiner à partir de la politique actuelle en matière de marchés financiers aussi bien les conditions-cadres que les perspectives d'avenir de la place financière, puis

Rétrospective 2013

01.01	Les accords d'imposition à la source conclus avec le Royaume-Uni et l'Autriche entrent en vigueur
01.02	La loi sur l'assistance administrative en matière fiscale entre en vigueur
14.02	La Suisse et les Etats-Unis signent l'accord FATCA
15/16.02	La Russie invite la Suisse à la réunion des ministres des finances du G20 (19/20.07)
27.02	Le Conseil fédéral ouvre les consultations sur la lutte contre le blanchiment d'argent et l'extension des obligations de diligence dans le domaine fiscal
18.03	L'examen de la Suisse par le FMI atteste d'une politique financière et monétaire axée sur la stabilité
27.03	Le Conseil fédéral publie le rapport de base sur les matières premières
16.04	L'arrêté sur l'aide monétaire entre en vigueur (celle-ci est renforcée et s'inscrit à 10 milliards de francs)
19/20.04	Assemblée de printemps du FMI et de la Banque mondiale, y compris réunion des ministres des finances du G20
17.05	Le Conseil fédéral prend acte de l'orientation de la troisième réforme de l'imposition des entreprises en matière de politique fiscale et financière
14.06	Le Conseil fédéral prend connaissance du rapport du groupe d'experts consacré au développement de la stratégie en matière de marchés financiers
11.07	La Suisse et la France entament un dialogue sur les questions financières et signent une convention sur les successions
19/20.07	Adoption du Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices par l'OCDE/le G20
29.08	La Suisse et les Etats-Unis signent un arrangement (joint statement) pour mettre un terme à leur différend fiscal
04.09	Le Conseil fédéral adopte le message relatif à la convention sur les successions avec la France
04.09	Le Conseil fédéral décide de constituer un vaste groupe d'experts sur le développement de la stratégie en matière de marchés financiers
13.09	Le Conseil fédéral adopte le rapport intitulé «Un cadre international pour la restructuration des dettes publiques»

- 25.09** La Suisse et la Chine signent une nouvelle convention contre les doubles impositions (CDI)
- 11/12.10** Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale, y compris réunion des ministres des finances du G20
- 15.10** La Suisse signe la convention de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative
- 16.10** Le Conseil fédéral adopte le message relatif à la révision de la loi sur l'assistance administrative fiscale
- 20.11** Adoption du message concernant les trois premiers accords sur l'échange de renseignements fiscaux
- 03/04.12** La Suisse et la Chine entament un dialogue sur les questions financières
- 13.12** Le Conseil fédéral adopte le message relatif à la mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI
- 13.12** Le Conseil fédéral ouvre la consultation relative à la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)
- 18.12** Le Conseil fédéral adopte le mandat visant à réviser l'accord sur la fiscalité de l'épargne conclu avec l'UE
- 18.12** Le Conseil fédéral prend acte du rapport sur les mesures visant à renforcer la compétitivité fiscale de la Suisse (troisième réforme de l'imposition des entreprises) et fixe la suite de la procédure

de soumettre des propositions. Son activité cessera à la fin de l'année 2014. Ses travaux portent principalement sur le renforcement de la compétitivité de la place financière suisse et sur le maintien ou l'amélioration de l'accès aux marchés étrangers.

Les travaux de l'OCDE concernant le projet «Erosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices» (*Base Erosion and Profit Shifting, BEPS*) joueront un rôle important pour la Suisse en tant que site d'implantation des entreprises. Celle-ci participe activement aux discussions sur les nouvelles règles et fait valoir les points importants pour son économie.

1

Contexte international

Perspectives: Le contexte international et, notamment, la situation dans le secteur financier devraient encore constituer un défi pour la Suisse. La conjoncture économique mondiale devrait rester modeste en 2014 et afficher une croissance d'environ 3,5 %. Le FMI table sur une progression de quelque 2 % dans les pays industrialisés grâce aux impulsions positives provenant des Etats-Unis et à une reprise hésitante dans la zone euro. Dans les pays émergents, la croissance prévue s'inscrit à 5 % environ. En Suisse, la conjoncture devrait retrouver de la vigueur.

L'économie mondiale a encore ralenti en 2013 et affichait une croissance de 3,0 % (2012: 3,1 %) selon le FMI. Les pays émergents et ceux en développement sont demeurés les principaux moteurs de la croissance (+ 4,7 %), malgré une perte de dynamisme au cours de l'année. Dans le même temps, la conjoncture est repartie à la hausse dans les pays industrialisés, notamment au Japon et aux Etats-Unis, où l'arrêt temporaire de l'administration en octobre n'a guère freiné la reprise. Dans l'ensemble, les pays industrialisés n'ont toutefois progressé que de 1,3 %. La performance économique a de nouveau reculé dans la zone euro en dépit d'une détente apparente dans la crise de la dette.

Dans ce contexte, la politique monétaire des principaux pays industrialisés a été stable, voire de plus en plus expansionniste dans le cas du Japon. Cette situation et la mise à disposition de ressources destinées à endiguer la crise (par ex. par le FMI ou le mécanisme de sauvetage européen) calment certes les marchés financiers, mais elles en désactivent aussi les mécanismes et entravent les incitations à réformer. De plus, la faiblesse persistante des taux d'intérêt présente un risque d'inflation, de formation de bulles d'actifs et de propagation des risques de crédit par les banques faiblement capitalisées. Ce dernier aspect freine l'octroi de crédits à des débiteurs solides et, partant, le redressement économique. La dépendance financière mutuelle durable entre de nombreux Etats et leurs établissements financiers constitue aussi une menace pour l'évolution économique et la stabilité financière et peut avoir des conséquences sur d'autres pays en raison des interdépendances financières internationales.

Trois tâches majeures attendent donc la communauté internationale en matière de politique économique et financière:

Premièrement, une politique monétaire et budgétaire crédible doit permettre de surmonter la crise et de retrouver le chemin d'une croissance durable. Les pays industrialisés, notamment, se doivent d'entamer cette normalisation au moment opportun et d'éviter ainsi les risques. La prudence est néanmoins de mise, car une correction précoce ou trop forte pourrait freiner la reprise et engendrer des réactions excessives sur les marchés financiers.

Deuxièmement, il faut encore consolider la stabilité du système monétaire et financier. Les vastes réformes internationales de la réglementation des marchés financiers qui ont été engagées après la crise financière doivent être mises en œuvre pour susciter la confiance des acteurs économiques. A cet égard, il convient d'éviter tout protectionnisme et de conserver les avantages des marchés ouverts. Des instances multilatérales telles que le CSF ou le FMI sont primordiales en la matière.

Troisièmement, des réformes structurelles sont indispensables pour accroître le dynamisme conjoncturel mondial et éviter une faible croissance internationale durable.

Ce contexte demeure un défi pour la Suisse, qui est une économie ouverte dotée d'une place financière axée sur l'international et de sa propre monnaie. De plus, le mouvement international de consolidation n'épargne pas le secteur financier suisse. Par ailleurs, la place économique suisse, qui est fiscalement attractive, doit, elle

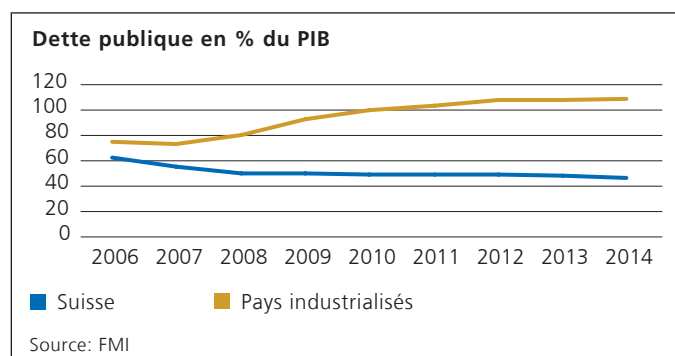


Figure 1

aussi, faire face aux efforts croissants de nombreux pays pour assainir leurs finances publiques en trouvant de nouvelles sources de revenus et en augmentant leur substance fiscale. L'élabora-

tion de conditions-cadres aussi avantageuses que possible et acceptées sur le plan international est dès lors fondamentale pour la place financière suisse.

Elaboration de normes internationales: intérêts et participation de la Suisse

Dans le sillage des récentes crises financières internationales est apparue la nécessité, par souci de prévention, d'améliorer et de renforcer les normes et les codes de bonnes pratiques de portée universelle en matière de gestion économique et financière. Les travaux du FMI, de la Banque mondiale et du CSF sur les normes et les codes sont une composante essentielle des efforts engagés pour consolider le système financier international après les crises subies par les marchés émergents durant les années 1990, et surtout après la crise financière de 2008. S'y ajoutent les normes relatives à l'assistance administrative internationale en matière fiscale, qui sont définies et développées par l'OCDE.

Membre de nombreuses organisations internationales, la Suisse s'est consacrée à respecter les normes internationales. Elle soutient ces dernières dans la mesure où elles contribuent à renforcer la stabilité économique et financière, à permettre une bonne gouvernance et à créer des conditions de concurrence équitables au niveau international. Pour la Suisse, le respect des normes est aussi un moyen de renforcer l'attrait de sa place économique et financière vis-à-vis des investisseurs étrangers.

- 1) Transparence des politiques: ces normes ont été élaborées par le FMI.
 - *Diffusion des données*: norme spéciale de diffusion des données (NSDD), système général de diffusion des données (SGDD) et norme spéciale de diffusion des données Plus (NSDD Plus).
 - *Transparence de la politique budgétaire*: Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, complété par le Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles.
 - *Transparence des politiques monétaire et financière*: Code de bonnes pratiques pour

la transparence des politiques monétaire et financière.

- 2) Réglementation et contrôle du secteur financier: ces normes sont conçues par des institutions spécialisées.
 - *Contrôle bancaire*: le Comité de Bâle a établi une liste de 25 principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace («Basel Core Principles for Effective Banking Supervision», BCP). Ces principes fondamentaux, élaborés en 1997, puis révisés en 2006 et en 2012 en réaction à la crise financière, constituent un ensemble d'exigences minimales à vocation universelle, qui doivent guider les autorités nationales dans leur mission de contrôle prudentiel.
 - *Réglementation des marchés de valeurs mobilières*: les objectifs et principes de régulation des marchés des valeurs mobilières de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) de même que la Méthodologie d'évaluation de la mise en œuvre des principes de l'OICV-IOSCO (International Organization of Securities Commissions) qui lui correspond.
 - *Contrôle des assurances*: les principes fondamentaux de l'assurance de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA).
- 3) Infrastructure institutionnelle et des marchés: ces normes sont conçues par diverses institutions, dont la Banque mondiale.
 - *Résolution des crises et garantie des dépôts*: les principes fondamentaux applicables aux systèmes d'assurance des dépôts de l'Association internationale des assureurs de dépôts et les «Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions» (caractéristiques essentielles de systèmes performants de résolution pour les établissements financiers) du CSF.

- *Insolvabilité et droits des créanciers*: une norme basée sur les principes (de la Banque mondiale) régissant le traitement de l'insolvabilité et la protection des droits des créanciers est en phase ultime d'élaboration, en consultation avec le FMI. Il en va de même pour le guide législatif sur le droit de l'insolvabilité de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international.
- *Gouvernance d'entreprise*: les principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE.
- *Comptabilité et vérification des comptes*: les normes internationales de communication financière (IFRS) du Conseil international de normalisation comptable et les normes internationales d'audit de la Fédération internationale des comptables.
- *Systèmes de paiement, compensation et règlement*: Comité sur les systèmes de paiement et de règlement et Principes pour les infrastructures de marchés financiers de l'OICV.
- *Intégrité des marchés*: les recommandations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) du GAFI.

4) Echange de renseignements en matière fiscale: ces normes ont été définies par l'OCDE.

- *Assistance administrative en matière fiscale*: fixée à l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE ainsi que dans le modèle d'accord d'échange de renseignements fiscaux (AERF), cette norme prévoit que les Etats contractants échangent les renseignements pertinents pour appliquer la législation interne de l'Etat requérant relative aux impôts de toute nature ou dénomination perçus dans cet Etat. D'après la norme en vigueur, l'échange s'effectue sur demande et des demandes groupées sont possibles.

Le niveau d'observation des normes et codes par les pays fait l'objet d'un rapport d'évaluation par le FMI, la Banque mondiale et les organismes de normalisation. Le respect des normes concernant le secteur financier est principalement évalué dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier du FMI (PESF). Le PESF 2013 pour la Suisse est actuellement en cours et

concerne notamment le respect des normes de Bâle, OICV et AICA. Par ailleurs, l'évaluation de la Suisse par le GAFI aura lieu en 2015.

Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (cf. chap. 4.2.2) vérifie le respect de la norme de l'OCDE sur l'assistance administrative en matière fiscale dans le cadre d'examen par les pairs. Ces vérifications concernent tant les Etats membres du Forum mondial que d'autres juridictions qui n'en sont pas membres, mais qui sont considérées comme importantes pour les travaux dudit Forum.

Intérêts pour la Suisse

Pour la Suisse, l'application des normes internationales est surtout un moyen de renforcer la stabilité financière, de garantir la sécurité juridique, de maintenir la fonctionnalité des marchés, de permettre une bonne gouvernance et de créer les conditions de concurrence équitables au niveau international (level-playing field). Ces aspects sont primordiaux, surtout pour une économie ouverte de taille moyenne. Les normes et les codes ayant trait au système financier étant essentiels à la prévention des crises, ils permettent aux institutions financières d'évoluer dans un environnement réglementaire solide et cohérent, et contribuent ainsi à la stabilité financière et à la croissance. Afin de renforcer l'attrait de sa place économique et financière pour les investisseurs étrangers, la Suisse s'est depuis longtemps consacrée non seulement à respecter les normes internationales mais aussi à travailler activement à leur conception et à leur transposition en droit interne.

Les normes internationales visent aussi à renforcer les infrastructures juridiques et institutionnelles à l'étranger, notamment dans les pays émergents, et à réduire ainsi le risque et l'incertitude des investisseurs suisses dans ces pays. C'est pourquoi la Suisse soutient les efforts internationaux visant à améliorer les pratiques de certains pays afin de permettre à ceux-ci de se conformer graduellement aux normes. Les pays dont les institutions sont transparentes et bien réglementées obtiennent généralement de meilleurs résultats économiques et jouissent d'une plus grande stabilité financière que les autres.

2

Questions financières et monétaires internationales

Perspectives: La situation tendue de l'économie mondiale et du système financier représente encore un défi important pour les instances multilatérales et les acteurs déterminants. La Suisse n'étant pas membre du G20, un engagement cohérent et ciblé en faveur de ses principales requêtes est primordial. Le devenir de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI est encore incertain. Une position forte au Conseil d'administration du FMI est particulièrement importante pour la Suisse. Celle-ci est l'un des 24 Etats membres du CSF et elle entend utiliser sa position pour encourager l'application d'une réglementation stricte et contraignante des marchés financiers dans le monde. En mettant rapidement en œuvre les recommandations internationales révisées du GAFI en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, elle confirme qu'elle attache une grande importance au maintien d'une place financière intègre ainsi qu'aux engagements qu'elle a souscrits au niveau international.

2.1 Aperçu

La situation actuelle de l'économie mondiale et des marchés financiers continue à placer la communauté internationale et donc les instances multilatérales compétentes en matière de stabilité financière (par. ex. FMI et CSF) devant des défis hors du commun. La Suisse contribue activement à la recherche de solutions, tant au sein du Conseil d'administration du FMI que du CSF.

La situation toujours très tendue de l'économie mondiale et du système financier reste au cœur des discussions au FMI. Elle a d'ailleurs suscité le renforcement des ressources de l'institution, ainsi que l'amélioration et la consolidation de ses outils prudentiels. Il serait important de faire progresser la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI en 2014 afin de donner un poids accru aux grands pays émergents.

En janvier 2013, le CSF s'est constitué en tant qu'association de droit suisse ayant son siège auprès de la Banque des règlements internationaux (BRI) à Bâle. Il continue d'élaborer des mesures visant à réduire les risques systémiques liés aux établissements financiers d'importance

systémique ainsi qu'à réglementer et à surveiller le système bancaire parallèle. L'amélioration de la collecte et de l'échange de données financières représente également une priorité importante. Dans l'ensemble, les travaux sont cependant principalement axés sur la surveillance de la mise en œuvre des réformes convenues.

La Suisse poursuivra son engagement lors des travaux déterminants du G20 dans le domaine financier et mettra l'accent sur des contacts bilatéraux accrus, ses activités dans les instances multilatérales et des contributions de fond substantielles. Elle demande également que les débats aient lieu dans les instances compétentes des organisations internationales formelles (par ex. CSF, FMI, OCDE, ONU, cf. figure 2) et que les principales décisions y soient prises.

Les dialogues sur les questions financières (cf. chap. 2.3.1) sont un instrument essentiel. Ils permettent d'exposer aux pays partenaires les positions sur le processus du G20 et sur les institutions financières internationales, ou d'identifier et de discuter au niveau bilatéral les intérêts communs, les chances et les risques en matière financière, fiscale et monétaire.

2.2 Coopération multilatérale

2.2.1 G20

Le G20 joue un rôle central notamment dans la fixation de l'agenda sur les questions de régulation et de surveillance du système financier et monétaire international. En 2013, la Suisse a participé, à l'invitation de la Russie, aux réunions des ministres des finances du G20 et des gouverneurs des banques centrales, ainsi qu'à tous les travaux préparatoires. Elle a ainsi pu présenter directement sa position sur des sujets importants dans le cadre du G20, tels que la réforme du FMI ou celle de la réglementation des marchés financiers. Concernant cette dernière, la Suisse a souligné avec ténacité la nécessité d'une cohérence internationale dans les exigences en matière de fonds propres pour les banques, les politiques de liquidation des établissements d'importance systémique ou la réglementation du négoce hors bourse de dérivés. Elle a également fait part de son opinion sur les questions fiscales transfron-

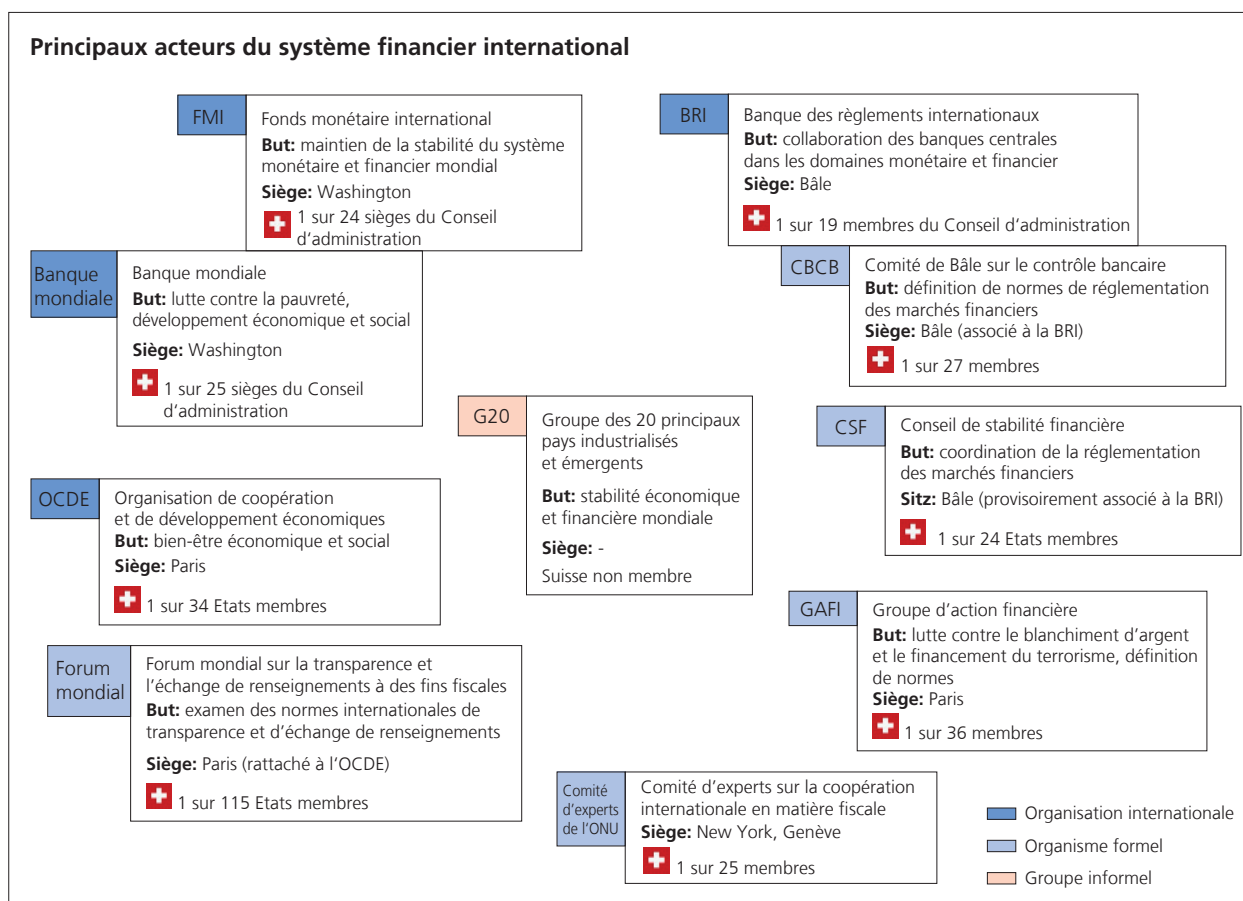


Figure 2

talières, telles que l'échange automatique de renseignements (EAR) ou le projet BEPS (cf. chap. 4.2.1). Cela a contribué de manière déterminante à ancrer certains principes comme la préservation de la souveraineté nationale dans les déclarations des ministres.

La Suisse s'est engagée en faveur de la création d'un cadre plus précis de restructuration de la dette souveraine au sein du G20, du FMI et d'autres instances. Elle voit dans l'absence d'un tel cadre une lacune de l'architecture financière internationale. Comme le montre un rapport de 2013 du Conseil fédéral, un cadre prévisible de restructuration de la dette publique constituerait un élément essentiel pour lutter de manière crédible contre les crises.

Le G20 regroupe les principaux pays industrialisés et émergents. Les pays non membres ne peuvent pas l'intégrer. L'Etat qui assure la présidence peut toutefois inviter certains pays. En

2014, la présidence australienne du G20 a invité Singapour et la Nouvelle-Zélande à prendre part au G20. Une participation de la Suisse aux travaux du G20 dans le domaine financier serait justifiée eu égard à son importance économique et à la position internationale de sa place financière. La Suisse indique dès lors dans ses contacts avec les pays du G20 qu'elle est également en mesure de participer à l'avenir au volet financier et que le G20 pourrait intégrer au sens d'une «géométrie variable» les Etats pouvant contribuer efficacement à la stabilité du système financier international.

2.2.2 Fonds monétaire international

Le FMI doit être le garant d'une surveillance attentive des développements en cours et à venir, tant pour chaque Etat membre que pour le système financier et monétaire mondial. Dans le même temps, il est l'instance centrale pour évaluer la mise en œuvre des programmes de crédit non seulement dans des pays tels que la Grèce,

Chypre et le Portugal, mais aussi dans des pays comme la Géorgie, la Roumanie, Haïti, le Maroc ou la Côte d'Ivoire. Dans toutes les activités centrales du FMI (surveillance et conseils de politique économique, assistance technique et octroi de crédits), la Suisse s'engage pour que le FMI dispose d'instruments appropriés et d'une assise institutionnelle solide. Cela inclut notamment une gouvernance moderne et une dotation en ressources adéquate.

2.2.2.1 Réforme des quotes-parts et de la gouvernance

Les quotes-parts du FMI assument plusieurs fonctions centrales: c'est d'après elles que sont fixées les contributions des pays membres au FMI. En outre, elles déterminent la mesure dans laquelle les pays peuvent solliciter l'aide financière du FMI ainsi que leurs droits de vote au Conseil d'administration du FMI. Les quotes-parts sont calculées selon une formule tenant compte du PIB du pays, de son ouverture économique et financière, des variations de ses flux commerciaux et de capitaux ainsi que de ses réserves de devises.

En décembre 2010, les membres du FMI ont adopté une résolution concernant la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI. Dans ce contexte, il a notamment été décidé de doubler les moyens ordinaires mis à la disposition du FMI via les quotes-parts (cf. également chap. 2.2.2.3). La réforme prévoit aussi une nouvelle répartition d'environ 6 % des quotes-parts en faveur des pays émergents et en développement. L'augmentation des quotes-parts prendra effet dès que la majorité qualifiée des membres du FMI l'aura ratifiée. Jusqu'ici, il manque encore l'accord du Congrès des Etats-Unis. Les Chambres fédérales ont approuvé un projet correspondant en juin 2012.

Une partie de la réforme porte également sur le fait qu'à moyen terme, les pays industrialisés européens céderont deux sièges du Conseil d'administration du FMI aux pays émergents et en développement. La Suisse a signé avec la Pologne un protocole d'entente accordant à cette dernière une participation plus active à la direction du groupe de vote commun. Ce protocole d'entente prévoit que la Suisse représente le groupe dans les instances ministérielles (Comité monétaire et financier international du FMI

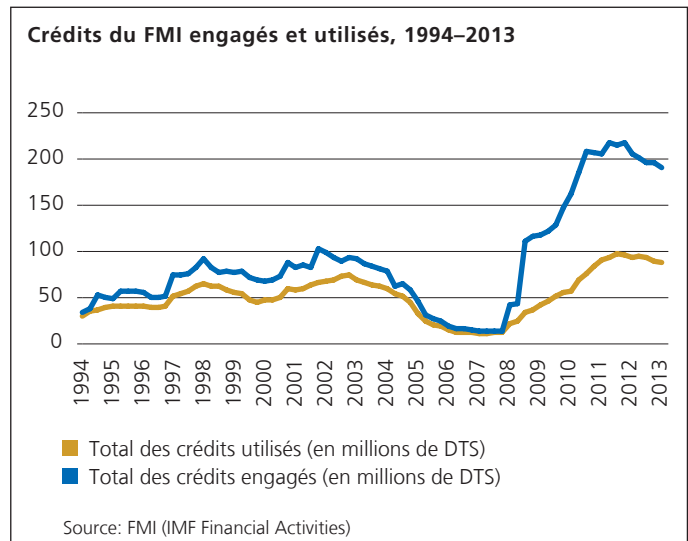


Figure 3

[CMFI] et Comité du développement du FMI et de la Banque mondiale) qui fixent les orientations politiques et stratégiques. En contrepartie, la Suisse partage avec la Pologne son siège au sein du Conseil d'administration, l'organe du FMI qui prend les décisions au niveau opérationnel, où chacun des deux pays occupera en alternance un siège pour une période de deux ans. La Suisse, tout comme la Belgique, les Pays-Bas et les pays nordiques, contribue ainsi à la réduction de deux sièges des pays européens industrialisés. La contribution des plus grands pays européens est encore en suspens.

Des discussions sont également en cours en vue d'une nouvelle révision de la formule des quotes-parts, qui devrait avoir lieu lors de l'examen ordinaire des quotes-parts 2014. La Suisse s'engage pour que la formule des quotes-parts reflète mieux le degré d'interconnexion économique et financière de chaque pays et prenne en considération les contributions financières volontaires des Etats membres au FMI.

2.2.2.2 Octroi de crédits

En 2013, les crédits engagés dans le cadre de programmes terminés ou en cours sont demeurés inférieurs au record établi en 2012 (quelque 333 milliards de dollars des Etats-Unis, soit environ 216 milliards de droits de tirage spéciaux, DTS). L'évolution des engagements de crédit par le FMI et de l'utilisation de ces crédits sur les vingt dernières années environ est représentée à

la figure 3. En 2013, quelque 20 pays ont bénéficié d'un programme du FMI. Les programmes de crédit les plus importants étaient ceux destinés à la Grèce, à l'Irlande (achevé fin 2013) et au Portugal. Les lignes de crédit modulables du FMI (LCM) déjà convenues dans le sillage de la crise financière de 2009 avec le Mexique, la Pologne et la Colombie ainsi que la nouvelle ligne de crédit de précaution et de liquidité (LPL) convenue en 2012 avec le Maroc continuent à solliciter près de la moitié des ressources engagées.

2.2.2.3 Dotation

Les membres financent les ressources ordinaires du FMI par l'intermédiaire des quotes-parts (cf. chap. 2.2.2.1). Le FMI peut leur réclamer des ressources en cas de besoin. Les quotes-parts sont rémunérées aux conditions du marché et sont généralement mises à disposition par les banques centrales.

Les engagements contractés en raison de la crise économique et financière ont rendu nécessaire une augmentation des ressources générales, c'est-à-dire non subventionnées, pour pouvoir octroyer des crédits (cf. figure 5). Cette augmentation de ressources, tout comme la participation de la Suisse aux mesures, inclut d'une part le doublement déjà mentionné plus haut du montant des quotes-parts, qui interviendra avec la ratification de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance. D'autre part, elle comprend le renforcement du filet de sécurité du FMI (Nouveaux accords d'emprunt, NAE), entré en vigueur en 2011. Cependant, le doublement des quotes-parts réduira environ de moitié les ressources des NAE. Enfin, l'accroissement des moyens englobe aussi les ressources bilatérales qui sont mises à la disposition du FMI par ses membres. Tel a été le cas en 2009 et en 2012. Fin 2013, le FMI était donc doté d'un filet de sécurité supplémentaire de quelque 424 milliards de dollars, qui n'a pas encore dû être utilisé jusqu'à présent.

La Suisse a été l'un des premiers pays à promettre en avril 2012 une contribution pouvant atteindre 10 milliards de dollars dans le cadre d'une action internationale concertée en vue d'un renforcement supplémentaire des ressources du FMI. Avec cette annonce, elle a contribué de manière déterminante à la mobilisation rapide de fonds. La Suisse dispose d'une base légale, la loi de mars 2004 sur l'aide moné-

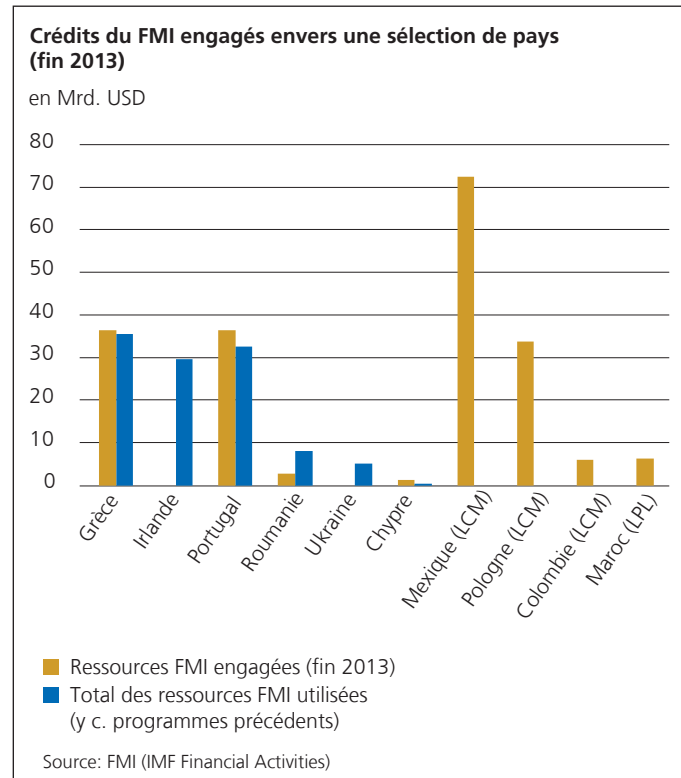


Figure 4

taire (LAMO), pour ce genre de participations à des actions concertées sur le plan international en vue de garantir la stabilité financière mondiale. Cette loi permet de mettre à disposition des ressources pour financer d'éventuelles actions d'aide visant à prévenir ou à corriger des perturbations graves du système monétaire international ou à soutenir des Etats collaborant étroitement avec la Suisse en matière de politique monétaire ou économique. Le 11 mars 2013, les Chambres fédérales ont accepté de renforcer le crédit-cadre destiné à l'aide monétaire pour le porter à 10 milliards de francs (contre 2,5 milliards auparavant). La Suisse a provisoirement renoncé à conclure un accord bilatéral de prêt avec le FMI parce que les modalités de prêt souhaitées par celui-ci n'étaient pas compatibles avec les exigences de la loi sur l'aide monétaire et que le FMI n'avait, par ailleurs, aucun besoin immédiat de fonds supplémentaires. Aucune aide monétaire reposant sur la LAMO n'a été accordée en 2013 et des ressources allant jusqu'à 10 milliards de francs sont disponibles pour des engagements découlant des actions clairement définies aux art. 2 et 4 LAMO.

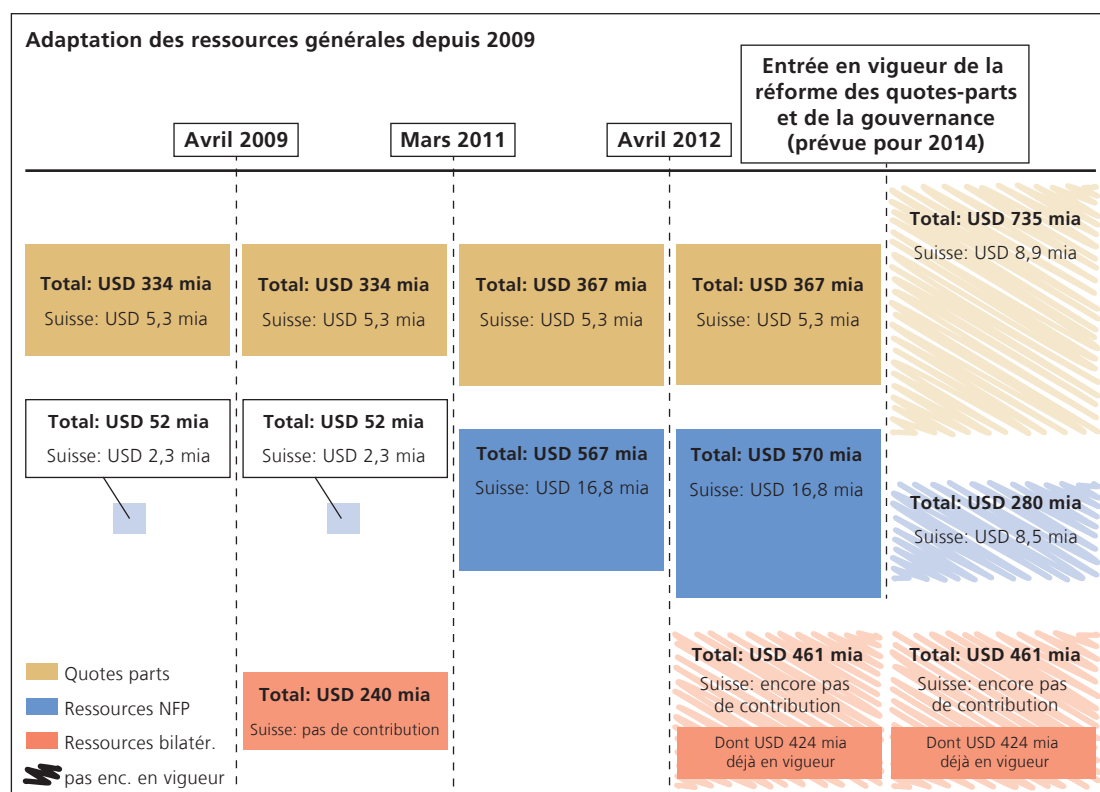


Figure 5

Outre ses ressources générales, le FMI possède un fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds fiduciaire RPC), déjà mentionné au chapitre 2.2.2.2, qui soutient les pays les plus pauvres par des prêts accordés à des conditions préférentielles. Ce fonds dispose de ressources de l'ordre de 40 milliards de dollars des Etats-Unis, auxquelles la Suisse contribue actuellement jusqu'à 930 millions de francs environ.

Le subventionnement des intérêts des prêts du fonds fiduciaire RPC est financé par des contributions bilatérales et des ressources propres au FMI. Le Conseil d'administration du FMI a décidé en 2012 d'utiliser à cet effet des ressources d'un volume de 3,8 milliards de dollars issues de la vente d'or. Les Chambres fédérales ont accordé des ressources de l'ordre de 50 millions de francs pour ce subventionnement, ce qui correspond à la part suisse provenant des ventes d'or du FMI. Ces fonds seront versés en cinq tranches de 10 millions chacune entre 2014 et 2018.

Dans une série de domaines relevant de la collaboration technique, la Suisse entretient un parte-

nariat étroit avec le FMI, tant sur le plan bilatéral qu'en association avec d'autres pays. Les domaines dans lesquels elle contribue à fournir une aide sont les suivants: consolidation des secteurs financiers des pays émergents et des pays en développement, consolidation des administrations fiscales, gestion des ressources naturelles ainsi que lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Dans ces domaines, il arrive également à la Suisse de mettre à disposition ses propres experts, généralement à la demande de pays avec lesquels elle collabore étroitement, tels que ceux qui font partie de son groupe de vote. Par exemple, elle a signé en 2013 avec la République kirghize un protocole d'entente concernant la collaboration technique entre les deux ministères des finances. Grâce à ce transfert de savoir ciblé, la Suisse aide de manière importante ce pays de son groupe de vote.

2.2.2.4 Examen par pays: la Suisse

L'examen régulier de la situation économique et financière des pays membres est au cœur de l'activité de surveillance du FMI. Son rapport

consécutif à l'examen annuel de la Suisse a été adopté le 8 mai 2013 par le Conseil d'administration du FMI et publié par le FMI. De manière générale, ce dernier confirme la solidité de l'économie suisse et entérine les politiques budgétaire et monétaire axées sur des objectifs de ce pays. Il reconnaît expressément l'importance du frein à l'endettement pour le maintien de la discipline budgétaire. Fin 2013, la Suisse a fait l'objet d'un examen de son secteur financier (Programme d'évaluation du secteur financier, PESF) par le FMI. Les résultats seront discutés par le Conseil d'administration du FMI lors du prochain examen de surveillance bilatérale en mai 2014.

2.2.3 Conseil de stabilité financière

La stabilité financière revêt une importance primordiale pour la Suisse, qui possède une importante place financière, interconnectée sur le plan international. C'est pourquoi la Suisse participe activement aux travaux du Conseil de stabilité financière (CSF), qui constitue le forum international central en matière de stabilité et de réglementation du système financier. En janvier 2013, le CSF s'est constitué en tant qu'association de droit suisse ayant son siège auprès de la Banque des règlements internationaux (BRI) à Bâle, soulignant ainsi son lien avec la Suisse. Conformément à l'application de la réforme de la gouvernance initiée par le G20, le CSF s'est transformé en une instance institutionnalisée disposant d'une personnalité juridique propre, sans toutefois modifier radicalement sa structure organisationnelle existante. La Suisse compte deux sièges au sein du CSF, occupés respectivement par le DFF et la BNS. La FINMA soutient les travaux en siégeant dans plusieurs groupes de travail (cf. figure 7 sur la structure du CSF et la représentation de la Suisse). Comme auparavant, les frais du CSF sont entièrement pris en charge par la BRI.

En 2013, le CSF a poursuivi ses travaux sur la surveillance des risques inhérents aux établissements financiers d'importance systémique. À l'été 2013, il a publié pour la première fois une liste de neuf assureurs présentant une importance systémique mondiale. Aucun assureur suisse n'en fait actuellement partie. Comme les banques d'importance systémique mondiale, les assureurs ainsi qualifiés sont soumis à des exigences supplémentaires en matière de fonds propres, de surveillance prudentielle et de capa-

cité de liquidation. En 2014, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA/IAIS) élaborera notamment une norme en matière de fonds propres, qui servira de base aux mesures supplémentaires correspondantes pour les assureurs d'importance systémique mondiale. Par ailleurs, le CSF a actualisé à la mi-novembre 2013 la liste des 29 banques d'importance systémique mondiale, dont font toujours partie les deux grandes banques suisses.

La définition d'un cadre politique pour le système bancaire parallèle, c'est-à-dire les entreprises actives dans l'intermédiation de crédits qui ne sont pas soumises actuellement à la réglementation bancaire, était l'une des priorités de l'année 2013. Fin août, le CSF a adopté des recommandations pour réglementer ou surveiller les domaines suivants: 1) opérations de mise et de prise en pension de titres, 2) entités bancaires parallèles et 3) fonds du marché monétaire. Ces normes, qui seront finalisées en 2014, visent à éviter un transfert des risques vers les domaines non réglementés du secteur financier. Le CSF commencera à évaluer en 2014 la mise en œuvre des recommandations dans les juridictions qui lui sont rattachées.

De plus, les travaux concernant l'amélioration des données disponibles sur les risques systémiques et les établissements d'importance systémique ainsi que l'échange de ces données entre les autorités de surveillance ont suscité un regain d'intérêt. La première phase de l'initiative FSB Data Gaps, qui en comporte trois, a ainsi débuté. Ce projet vise à rassembler et à échanger des

Pays membres du CSF

Argentine	Mexique
Australie	Pays-Bas
Brésil	Corée
Canada	Russie
Chine	Arabie saoudite
France	Singapour
Allemagne	Afrique du Sud
Hong Kong	Espagne
Inde	Suisse
Indonésie	Turquie
Italie	Royaume-Uni
Japon	Etats-Unis

Figure 6

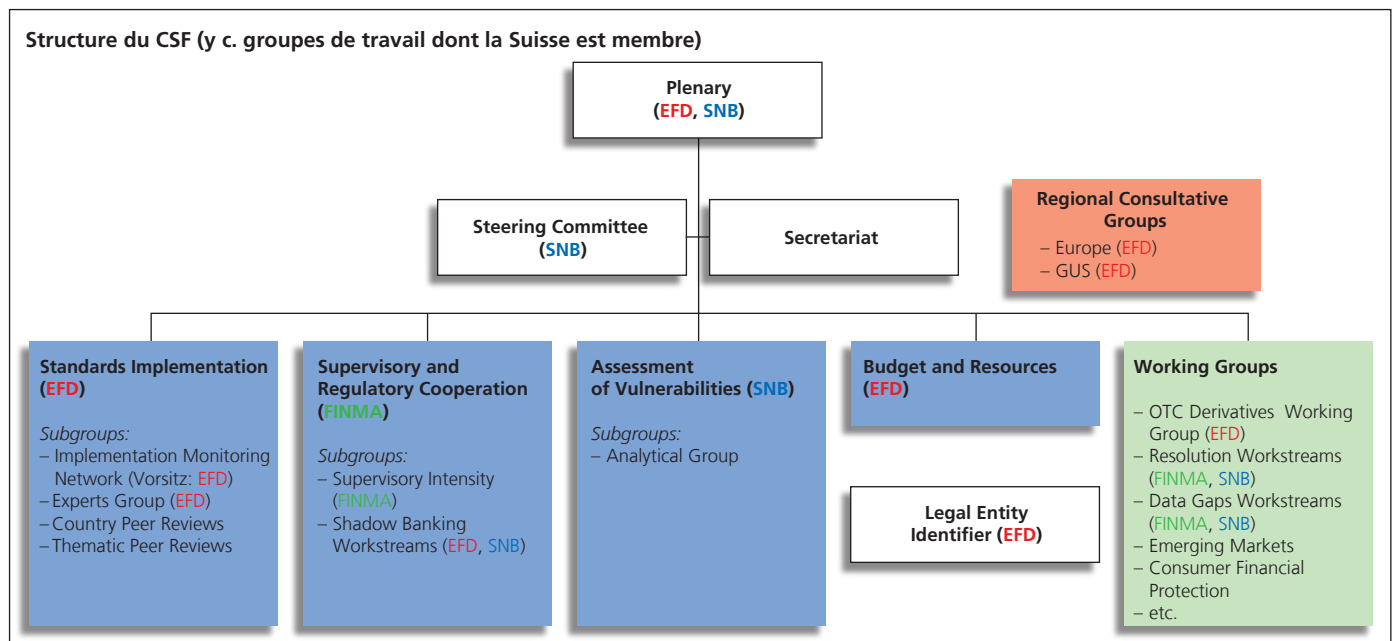


Figure 7

données sur les interdépendances financières des établissements financiers d'importance systémique. La mise en œuvre des deuxième et troisième phases sera décidée en 2014. Cette année, le CSF examinera également de manière approfondie la qualité, l'agrégation et l'échange des données lors de l'application des normes réglementaires sur le négoce des dérivés de gré à gré, de la liquidation transfrontalière des établissements financiers d'importance systémique et du recensement des risques du système bancaire parallèle.

La création d'un système d'identification universel des personnes morales (Legal Entity Identifier, LEI) a progressé en 2013: le Regulatory Oversight Committee (ROC), l'instance de surveillance du système LEI dans laquelle le SFI a un rôle d'observateur, a été fondé fin janvier 2013. L'exploitant du système, la Fondation LEI, sera établi d'ici au printemps 2014.

Globalement, le CSF déplace son attention de l'élaboration de normes réglementaires pour se consacrer de plus en plus à la surveillance de leur mise en œuvre. Il a ainsi rédigé en 2013 des rapports d'avancement sur l'application de la réglementation convenue du négoce des produits dérivés de gré à gré. Les résultats du premier examen par les pairs consacré à la mise en œuvre des normes internationales sur les

régimes nationaux d'assainissement et de liquidation des établissements financiers ont été publiés au printemps 2013. La Suisse s'est aussi proposée à l'automne 2013 pour effectuer un examen pilote de l'application nationale de ces normes. L'évaluation de la mise en œuvre des principes du CSF sur la réduction de la dépendance à l'égard des notations des agences de notation progresse. Après un exposé de la situation, toutes les juridictions du CSF – dont la Suisse – ont élaboré un plan d'action et des mesures, qui seront publiés début 2014 et ensuite appliqués. Une vue d'ensemble annuelle de la mise en œuvre des réformes convenues au niveau international est établie par le groupe de travail du CSF «Implementation Monitoring Network», qui est dirigé par la Suisse depuis 2012.

2.2.4 GAFI et autres organismes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme

La Suisse participe en première ligne à la lutte internationale contre la criminalité financière transfrontalière et dispose d'un système de prévention efficace contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Membre fondateur du GAFI, elle œuvre pour l'adoption de normes internationales efficaces et applicables dans les 34 Etats membres de ce groupe.

Le GAFI a révisé ses 40 recommandations internationales en février 2012, puis a adopté en février 2013 une méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI et de l'efficacité des systèmes de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Assurant la coprésidence du groupe de travail chargé de coordonner ces travaux jusqu'en octobre 2013, la Suisse a pu faire valoir ses intérêts avec succès.

Dans le cadre de sa participation active au GAFI, la Suisse a réussi à éviter l'abolition des actions au porteur ou à obtenir la reconnaissance du système suisse d'organismes d'autorégulation dans la définition des autorités de surveillance. Grâce à cette reconnaissance, l'équivalence de l'autorégulation et de la réglementation étatique est acceptée et légitimée sur le plan international en tant que modèle de réglementation et de surveillance des intermédiaires financiers dans le secteur non bancaire. Concernant les infractions fiscales, la Suisse est également parvenue à imposer une approche qui tient compte de ses intérêts et du droit helvétique. Il incombe désormais aux Etats, et non au GAFI, de définir concrètement ces infractions préalables.

En avril 2012, le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail interdépartemental dirigé par le SFI d'élaborer un projet de mise en œuvre des normes révisées du GAFI, puis, en février 2013, mis un projet en consultation auprès des milieux intéressés. Les résultats de cette consultation ont été publiés le 4 septembre 2013. Sur cette base, le Conseil fédéral a adressé au Parlement le 13 décembre 2013 un message et projet de loi sur la mise en œuvre des recommandations du GAFI, traitant des sept sujets suivants:

- infractions fiscales graves qualifiées d'infractions préalables au blanchiment d'argent;
- transparence accrue des personnes morales;
- précision des obligations de diligence concernant l'identification des ayants droit économiques;
- extension des obligations de diligence aux personnes politiquement exposées nationales et aux personnes politiquement exposées d'organisations internationales selon une approche fondée sur les risques;
- introduction de l'obligation d'effectuer les paiements liés à des achats au-delà d'un

certain seuil monétaire par le biais d'un intermédiaire financier soumis à la loi sur le blanchiment d'argent;

- optimisation des compétences du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent;
- consolidation de la pratique en matière de sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme.

La révision des recommandations du GAFI exige des Etats qu'ils analysent les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme dans le pays concerné et établissent ensuite un rapport. Les travaux préparatoires relatifs à l'organisation de ces travaux ont été entrepris dès 2013, en vue de la prochaine évaluation de la Suisse qui est prévue en 2015.

Le GAFI a effectué en 2013 une réorganisation de ses groupes de travail et ouvert une discussion sur un élargissement potentiel de faible portée. La Suisse continue à s'engager en faveur d'une gouvernance rationalisée du GAFI. Elle préconise aussi que le GAFI se concentre moins sur l'élaboration de nouvelles normes et davantage sur la mise en œuvre et la consolidation des normes existantes, au moment d'entreprendre le quatrième cycle d'évaluations. Cela vise aussi à assurer la transparence et l'égalité de traitement lors de cet important processus global de vérification de l'application des normes du GAFI.

La loi révisée sur le blanchiment d'argent étant entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2013, le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent peut désormais échanger également des informations financières avec ses partenaires étrangers.

De nombreuses institutions internationales procèdent à des évaluations mutuelles entre leurs membres (examen par les pairs), notamment l'OCDE, le Conseil de l'Europe et l'ONU pour ce qui est de la lutte contre la corruption. Il convient aussi de mentionner le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales dans le domaine de l'échange de renseignements fiscaux (cf. chap. 4.4.2) et le CSF dans le domaine de la stabilité financière (cf. chap. 2.2.3). Par ailleurs, la mise en œuvre des normes révisées du GAFI donne suite aux recommandations du Forum

mondial. On assiste ainsi à un phénomène de vases communicants dans lequel les résultats des différentes évaluations alimentent les analyses du GAFI et inversement. La Suisse a participé activement en 2013 aux travaux du groupe de travail du G20 ayant trait à la corruption, ainsi qu'aux travaux de l'OCDE traitant de l'ensemble des formes de délinquance financière. Enfin, la Suisse soutient concrètement l'amélioration du système international de lutte contre le blanchiment d'argent en assurant une large part du financement du fonds fiduciaire du FMI consacré à cette lutte. Par son engagement au sein du comité directeur du fonds, elle veille à l'utilisation efficace des ressources à disposition.

2.3 Coopération bilatérale

2.3.1 Dialogues sur les questions financières et contacts approfondis avec les grands centres financiers

Les dialogues sur les questions financières permettent de nouer et d'entretenir des relations privilégiées avec les autorités de chaque Etat partenaire. Ces contacts visent à garantir l'échange régulier d'avis et d'expériences ainsi qu'une étroite collaboration dans des domaines d'intérêt mutuel, par exemple en matière de politique des marchés financiers et de réglementation, de positionnement dans les organismes financiers internationaux (par ex. FMI, CSF) et d'amélioration des mécanismes d'alerte précoce. Les dialogues sur les questions financières offrent en outre un cadre dans lequel entamer d'éventuelles négociations avec l'Etat partenaire, par exemple sur l'accès des prestataires de services financiers à son marché. Le SFI coordonne les positions internes de l'administration sur les questions financières en collaboration avec d'autres offices et institutions et les défend dans ces dialogues financiers.

Compte tenu des expériences positives réalisées à la faveur des contacts établis parfois depuis longtemps avec l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni ou le Japon, la décision avait été prise il y a quelques années d'élargir les dialogues financiers et d'en nouer également avec d'autres pays du G20, en particulier avec les pays émergents. C'est ainsi que la conclusion d'accords (protocoles d'entente) avec la Russie et l'Inde en 2011, ainsi qu'avec le Brésil, l'Australie et la Turquie en 2012, a permis de créer un cadre institutionnel approprié pour mener un dialogue

permanent et clairement structuré avec ces nouveaux Etats partenaires. En mai 2013, le SFI a également signé un protocole d'entente avec la Banque centrale chinoise (People's Bank of China) et le premier dialogue financier avec la Chine s'est ouvert avant la fin de l'année, à Shanghai. Les dialogues lancés auparavant avec la Russie, l'Inde, le Brésil, l'Australie et la Turquie se sont en outre poursuivis tout au long de l'année 2013.

En 2013, le SFI a également organisé une première rencontre avec Singapour et Hong Kong dans le but d'établir des contacts suivis avec ces deux Etats. En 2014, son intention est de poursuivre les dialogues en cours et d'en nouer de nouveaux avec d'autres pays partenaires.

2.3.2 Dialogue avec l'UE sur la réglementation

Le DFF et le SFI entretiennent depuis le printemps 2012 un dialogue régulier avec la Commission européenne sur les questions de réglementation. Ces nouveaux contacts institutionnels établis avec la Direction générale compétente et avec les autorités concernées au niveau de la Commission européenne permettent à la Suisse d'obtenir des informations de première main sur les développements à venir au sein de l'UE et d'identifier ainsi en temps utile l'éventuelle nécessité d'agir. Ce dialogue à fréquence annuelle est complété par des discussions techniques régulières sur différentes questions de réglementation, également avec la Commission européenne.

En concertation avec le secteur financier, les autorités fédérales, en particulier le SFI et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), se sont engagées activement depuis l'automne 2011 auprès des autorités de l'UE et des Etats membres afin de résoudre le problème de la réglementation applicable aux pays tiers actuellement discutée au sein de l'UE dans le cadre de la révision de la MiFID (MiFID II). Ce thème figurait notamment au cœur des discussions lors du dernier dialogue annuel sur la réglementation qui a eu lieu le 25 juin 2013. D'autres thèmes, tels que la réglementation dans les domaines du négoce de gré à gré (cf. chap. 3.3.2) ou de l'assurance, y ont également été abordés.

Directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID)

La crise financière a poussé non seulement les Etats-Unis (FATCA¹/Dodd-Frank²) mais aussi la Commission européenne à lancer une vaste réforme de la réglementation des marchés financiers, la tendance étant à l'harmonisation de l'accès des Etats tiers au marché de l'UE. Or, si la Suisse ne pouvait plus accéder au marché financier européen dans d'importants secteurs, cela aurait de graves conséquences sur la compétitivité de sa place financière. Pour illustrer cette problématique, prenons l'exemple de la révision de la directive concernant les marchés d'instruments financiers (Markets in Financial Instruments Directive, MiFID), l'un des piliers de la réglementation de l'UE. Concrètement, la révision en cours vise à unifier la réglementation du marché financier européen, à accroître la concurrence entre les prestataires de services financiers et à renforcer la protection des investisseurs. Même si la Suisse, en tant que pays tiers, n'est aucunement tenue de se conformer à cette directive européenne, celle-ci touche de différentes manières les intermédiaires financiers suisses qui servent – sur place ou selon des modalités transfrontalières – des clients domiciliés dans un Etat membre de l'Espace économique européen (EEE).

Dans sa proposition du 20 octobre 2011, la Commission européenne entendait harmoniser l'accès des établissements financiers d'Etats tiers au marché européen. La réglementation prévue pour les pays tiers était formulée de manière très ouverte et aurait pu être interprétée en définitive comme entravant considérablement à l'avenir, voire excluant la fourniture de services transfrontaliers à partir de la Suisse vers la zone euro. Un tel verrouillage du marché aurait entraîné pour la place financière suisse une perte considérable en termes d'emplois, de création de valeur et de substance fiscale. C'est pourquoi les autorités fédérales, notamment le SFI et le DFAE, en concertation avec le secteur financier, se mobilisent activement depuis l'automne 2011 auprès des autorités européennes et de certains Etats membres contre les restrictions protectionnistes prévues par la directive MiFID II et contre une détérioration de l'accès au marché. Le 14 janvier 2014, le trilogue réunissant des représentants du Conseil de l'Europe, de la Commission européenne et du Parlement européen a débouché sur un accord concernant le contenu de la réglementation MiFID II. Selon les informations disponibles actuellement, le résultat obtenu en ce qui concerne la réglementation applicable aux pays tiers peut être considéré comme positif du point de vue de la Suisse. Une solution semble avoir été trouvée pour améliorer la protection des clients et des investisseurs sans fermer le marché européen aux activités de gestion de fortune transfrontalières exercées à partir de la Suisse. En ce qui concerne la fourniture de services financiers aux clients privés, les Etats membres se sont prononcés contre l'harmonisation visée par la Commission européenne et pour le statu quo. C'est donc à chacun d'eux qu'il appartiendra de décider si la prospection active de clients privés par les établissements financiers de pays tiers doit être subordonnée ou non à l'existence d'une succursale sur place. S'ils exigent cependant une succursale, la réglementation harmonisée MiFID II sera applicable.

2.3.3 Accords sur l'accès au marché

Les accords d'imposition à la source conclus avec le Royaume-Uni et l'Autriche (cf. chap. 4.4.3) prévoient, dans un mémorandum, des facilités d'accès bilatéral au marché financier du pays partenaire, ce qui présente des avantages pour la place financière suisse. Le mémorandum avec l'Autriche a en outre été complété par une

convention d'exécution technique conclue par les autorités de surveillance des marchés financiers suisses (FINMA) et autrichiennes (FMA). Les accords d'imposition à la source, les mémorandums et la convention d'exécution technique sont entrés en vigueur début 2013 et ont été publiés dans le Recueil officiel.

L'accord d'imposition à la source signé avec l'Allemagne incluait également un mémorandum visant à faciliter la fourniture de services financiers transfrontaliers. Le Parlement allemand ayant toutefois refusé de le ratifier en décembre 2012, l'accord n'est pas entré en vigueur. Mi-août 2013, à la faveur d'un échange de lettres, les deux pays ont néanmoins

¹ Cf. chap. 4.4.4.1

² Le Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Dodd-Frank Act) est une loi fédérale américaine adoptée en réaction à la crise financière de 2007. Ce texte a réformé en profondeur le droit des marchés financiers aux Etats-Unis.

déclaré que le mémorandum était applicable³, indépendamment de l'accord. Les autorités de surveillance compétentes suisses (FINMA) et allemandes (BaFin) ont mis en vigueur le 1^{er} janvier 2014 les conventions d'exécution techniques nécessaires. Les accords d'imposition à la source favorisent la concurrence, intensifient la collaboration des autorités nationales de surveillance des marchés financiers concernées et renforcent la protection des consommateurs de services financiers. La Suisse souhaiterait conclure des accords de ce type avec d'autres pays, comme par exemple l'Italie.

2.3.4 Activités internationales en matière douanière

Les questions financières internationales font également partie du champ d'activité de l'Administration fédérale des douanes (AFD).

En matière de douanes et d'impôts indirects, la Suisse a conclu des accords d'assistance administrative – tant bilatéraux que, conjointement avec les Etats de l'EEE, multilatéraux⁴ – avec l'UE et ses Etats membres ainsi qu'avec l'Islande, Israël, la Norvège, la Colombie, le Pérou, l'Union douanière d'Afrique australe (Botswana, Lesotho, Namibie, Afrique du Sud et Swaziland) et la Turquie. Elle a également conclu avec l'UE et ses Etats membres un accord complémentaire de lutte contre la fraude, qui n'est certes pas encore entré en vigueur, mais est néanmoins appliqué provisoirement avec certains Etats membres. Ces accords visent surtout à faire respecter le droit

douanier et le droit des impôts indirects en relation avec le trafic international de marchandises, ainsi qu'à détecter et à poursuivre les infractions. L'AFD fournit en outre régulièrement une assistance administrative et une entraide judiciaire internationale en matière pénale, cette dernière prenant souvent la forme de la remise de documents bancaires. La Suisse est par ailleurs toujours en contact avec la Fédération de Russie en vue de la conclusion d'un éventuel accord douanier, même si le Conseil fédéral n'a pas encore approuvé de mandat de négociation. Enfin, l'issue des négociations avec les Etats-Unis sur un accord d'assistance administrative dans le domaine des douanes reste ouverte.

L'AFD fournit également une assistance technique à toute une série de pays partenaires, parmi lesquels les Etats faisant partie du même groupe de vote que la Suisse au sein du FMI. La transmission de savoir-faire spécifiques peut en effet contribuer de manière déterminante à augmenter l'efficacité des autorités douanières, la capacité financière accrue qui en résulte contribuant alors à consolider le budget de l'Etat. Dans le même temps, un dédouanement plus professionnel ainsi qu'une lutte plus efficace contre la criminalité transfrontalière et le terrorisme sont de nature à faciliter les échanges de marchandises dans un monde globalisé. En 2013, on a par exemple jeté les bases d'une coopération de l'AFD avec l'administration des douanes de la République kirghize.

³ RS 0.672.913.631

⁴ Les accords d'assistance administrative multilatéraux font partie intégrante des différents accords de libre-échange.

3

Compétitivité, accès au marché et résistance aux crises

Perspectives: Le projet de loi sur les services financiers devrait être mis en consultation au premier semestre 2014. Les travaux relatifs à la loi sur l'infrastructure des marchés financiers devront également être poursuivis en 2014 pour permettre l'entrée en vigueur de la loi en 2015. Quant à la discussion sur la problématique des banques trop grandes pour être mises en faillite (*too big to fail*), elle est menée à plusieurs niveaux. Le DFF établira un rapport sur le sujet à l'intention de l'Assemblée fédérale d'ici au début de 2015. Un groupe d'experts indépendant a été chargé d'examiner en détail cette problématique ainsi que les risques économiques qui en découlent.

3.1 Aperçu

Pour rester compétitif, il est essentiel de sans cesse réexaminer d'un œil critique les conditions-cadres dans lesquelles les prestataires de services financiers opèrent, de bien connaître les besoins de la branche et de veiller à satisfaire ceux-ci chaque fois que cela est possible et opportun. Du point de vue de la branche, des besoins se font sentir actuellement dans les domaines suivants: gestion d'actifs, assurance et prévoyance et marché des capitaux. Ils font partie des questions dont le groupe d'experts indépendant doit discuter.

Dans le domaine de la réglementation, il convient de souligner l'importance du projet de loi sur les services financiers, qui vise à améliorer la protection des clients et à renforcer ainsi la compétitivité internationale de la place financière suisse.

Enfin, pour réduire au minimum le risque d'instabilité auquel sa place financière est exposée, la Suisse a réagi rapidement en appliquant une réglementation appropriée (*too big to fail*). Celle-ci doit maintenant être comparée à l'échelle internationale afin d'identifier un éventuel besoin d'adaptation.

3.2 Importance de la place financière suisse

La place financière suisse fournit une contribution essentielle à la création de valeur macroéconomique et à l'emploi (cf. figure 8).

En 2012, la fourniture de services financiers s'est traduite par une création de valeur de l'ordre de 62 milliards de francs, ce qui correspond à

Négoce des matières premières

Le 27 mars 2013, le Conseil fédéral a publié le rapport de base sur les matières premières. Etabli sous la direction de trois départements (DFF, DFAE et Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche [DEFR]), le rapport souligne l'importance économique du secteur des matières premières en Suisse. Il montre aussi que la Suisse déploie déjà de nombreux efforts pour préserver tant la compétitivité que l'intégrité de sa place économique, y compris en ce qui concerne le négoce des matières premières. Les recommandations ciblées qui sont formulées dans le rapport devraient permettre de poursuivre l'amélioration des conditions-cadres et de réduire les risques existants, risque de réputation inclus.

La plateforme interdépartementale consacrée aux matières premières sera maintenue, afin de garantir la circulation des informations au sein de l'administration fédérale, de coordonner le dialogue avec les cantons, les représentants de la branche et les organisations non gouvernementales (ONG) et de rendre compte au Conseil fédéral des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations du rapport. Dans le cadre de cette mise en œuvre, le DFF est responsable en particulier des domaines suivants: réglementation des marchés financiers (produits dérivés), imposition des entreprises, conventions contre les doubles impositions, lutte contre le blanchiment d'argent, capacité d'influence dans les organismes internationaux (par ex. G20, CSF, OCDE) et, enfin, statistiques du commerce de l'or.

10,5 % du PIB. Ce taux est comparable à celui atteint dans d'autres grands centres financiers: 9,0 % au Royaume-Uni, 11,1 % à Singapour et 7,9 % aux Etats-Unis. Il reste cependant nettement inférieur au taux de 23,5 % enregistré au Luxembourg (cf. figure 9). Des études montrent que le principal moteur de la croissance de l'économie suisse au cours des vingt dernières années n'était autre que le secteur financier, auquel on doit environ un tiers de la croissance globale du PIB. Sur le plan de l'emploi, quelque 210 000 personnes travaillaient dans le secteur financier suisse fin 2012, soit 6,0 % du total des emplois du pays.

Fin 2012 également, on comptait pas moins de 300 établissements bancaires en Suisse, dont près de la moitié étaient des banques étrangères. En tant qu'intermédiaires entre les pourvoyeurs et les demandeurs de capitaux, les banques sont

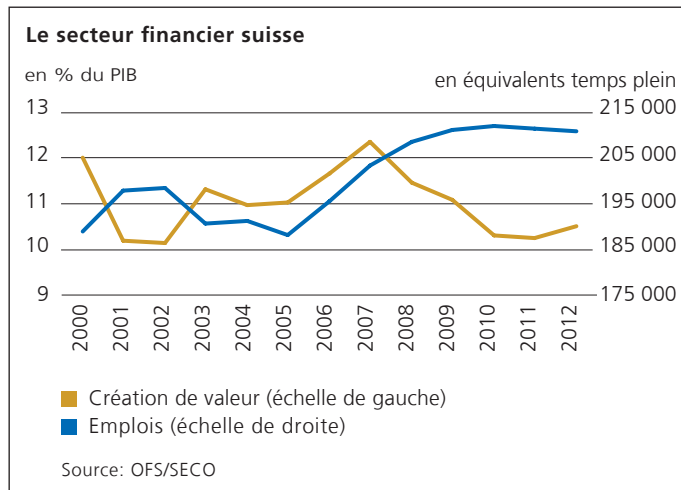


Figure 8

des acteurs centraux des marchés financiers. Grâce à cette position d'intermédiaires, elles disposent d'informations, d'une part, sur les besoins de placement des épargnants et, d'autre part, sur les projets d'investissement des preneurs de crédits. Tant les entreprises que les ménages doivent pouvoir recourir à des crédits. Fin octobre 2013, le volume de crédits, autrement dit l'utilisation effective des limites de crédit accordées par les banques, s'élevait à environ 1154 milliards de francs, dont les trois quarts sous forme de créances hypothécaires suisses. Dans ce domaine, l'intense concurrence entre les nombreux prestataires opérant sur le marché helvétique se traduit par des coûts de financement avantageux, avec notamment des taux et des marges d'intérêt faibles. Une grande incertitude pèse toutefois sur le marché immobilier et, pour éviter les risques inhérents à d'éventuelles bulles, il est essentiel que les banques appliquent une politique d'octroi de crédits responsable. Or, une telle politique dépend également des conditions-cadres fixées par l'Etat: celui-ci, afin d'éviter que le dynamisme persistant du marché du crédit ne débouche sur une surchauffe, a activé le volant de fonds propres anticyclique avec effet au 30 septembre 2013.

Outre les banques, les acteurs du secteur financier comprennent les assurances et les caisses de pensions. En 2012, on dénombrait en Suisse 223 sociétés d'assurance soumises à surveillance, dont la moitié étaient des compagnies d'assurance dommages. Fin 2012, les placements de capitaux des assureurs suisses atteignaient environ 530 milliards de francs, dont près de la moitié investis dans des titres à revenus fixes. Les caisses de pensions – on en compte près de 2200

– jouent aussi un rôle important sur la place financière suisse. Fin 2011, leurs placements totalisaient quelque 625 milliards de francs, dont plus d'un tiers en obligations et plus d'un quart en actions.

3.3 Conditions-cadres

3.3.1 Marché financier

Selon les estimations de la branche, le potentiel de croissance de la place financière suisse réside essentiellement dans le domaine de la gestion d'actifs et dans celui de l'assurance et de la prévoyance, ainsi que sur le marché des capitaux. Le 19 décembre 2012, afin d'exploiter au mieux ce potentiel, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à analyser en détail les conditions-cadres de la place financière et à élaborer des recommandations dans ce domaine. Le Forum Place financière⁵ a donc mis en place à cet effet trois groupes de travail mixtes réunissant des représentants de la branche et des autorités. Ceux-ci se sont penchés sur les questions de surveillance et de réglementation, d'accès au marché, ainsi que sur les conditions-cadres fiscales. Du côté du secteur privé, ce sont les associations concernées qui ont participé aux travaux. Au début de 2014, les représentants de la branche et des autorités ont commenté et finalisé, au sein du Forum Place financière, les rapports intermédiaires qui avaient été élaborés jusqu'à fin 2013. Les résultats de ces groupes de travail serviront de base aux travaux ultérieurs du groupe d'experts chargé

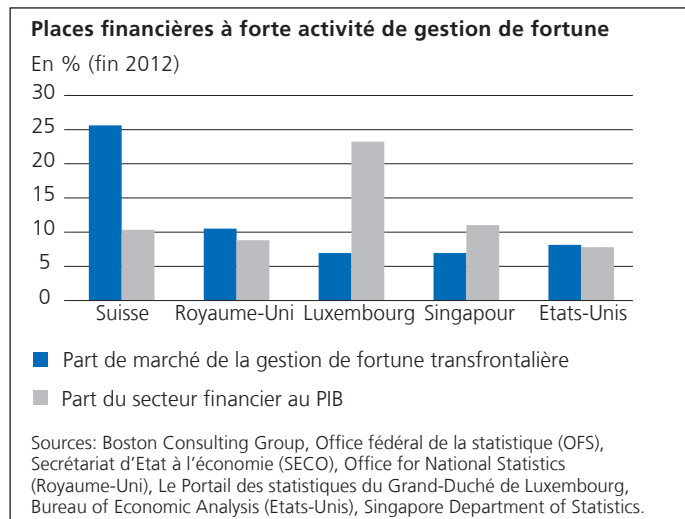


Figure 9

⁵ Consultations régulières et institutionnalisées menées par le DFF auprès des représentants de la branche

d'analyser les perspectives d'avenir de la place financière suisse, sous la conduite du professeur Aymo Brunetti.

Reconnaissance précoce de la nécessité d'agir en matière de politique des marchés financiers

Soucieux d'identifier précocement à la fois les risques que court la Suisse et les chances qui s'offrent à elle sur le plan économique, le SFI observe et analyse les tendances qui se font jour sur les marchés financiers, en s'appuyant notamment sur des indicateurs spécifiques et sur l'évolution de la réglementation en Suisse et à l'étranger. Il évalue et suit donc de près les développements en cours dans les principaux pays partenaires de la Suisse ainsi que dans les grands centres financiers internationaux, s'intéressant en particulier à l'accès au marché et aux normes internationales. En 2013, il a ajouté à ses analyses de places financières celles des Etats-Unis et de Jersey et Guernesey. Pour l'analyse détaillée de la réglementation de l'UE en matière de marchés financiers – qui est très riche et évolue en permanence –, le SFI bénéficie du soutien d'autres autorités intéressées. Les différences observées entre les réglementations suisses et étrangères alimentent ensuite une réflexion de fond sur la compétitivité et le positionnement international de la place financière suisse. Certains thèmes prioritaires sont en outre approfondis: en 2013, ce furent par exemple l'internationalisation de la monnaie chinoise, les nouvelles exigences mondiales imposées aux banques en matière de liquidités et la création d'une union bancaire européenne. Parmi les instruments de la reconnaissance précoce des besoins, il faut également signaler le dialogue régulier établi entre le SFI et les représentants de tous les segments du secteur financier suisse.

3.3.2 Projets de réglementation

La crise financière a mis en évidence l'insuffisance de la protection dont bénéficient les consommateurs de certains services et produits financiers. Le 28 mars 2012, le Conseil fédéral a donc chargé le DFF, en collaboration avec le Département fédéral de justice et police (DFJP) et la FINMA, d'entamer les travaux relatifs à l'élaboration de bases légales visant à instaurer une réglementation intersectorielle des produits et services financiers, y compris de leur distribution, et de présenter au Conseil fédéral un projet de loi destiné à la

consultation⁶. Ce projet de loi sur les services financiers (LSFin) devrait être publié durant le premier semestre de 2014.

Le projet de LSFin vise à accroître la protection des clients et à fixer des règles de conduite intersectorielles valables pour tous les prestataires de services financiers, ainsi que des exigences minimales en matière de formation des conseillers à la clientèle. Il s'agit en outre d'arrêter des règles uniformes relatives à la documentation des produits financiers, de renforcer le système de la médiation et d'adopter des mesures propres à faciliter l'application du droit. Enfin, la loi devrait aussi comporter des prescriptions régissant les activités transfrontalières de l'étranger vers la Suisse (inbound). Il est par ailleurs proposé de soumettre l'ensemble des gestionnaires de fortune à une surveillance prudentielle, ce qui serait conforme aux normes internationales applicables en la matière. Pour des raisons de systématique du droit, on prévoit cependant pour l'instant de régler cette question, soulevée dans le cadre du projet de LSFin, dans une loi distincte régissant les établissements financiers.

Outre l'amélioration de la protection des clients, le projet de LSFin vise à garantir l'égalité de traitement de tous les participants au marché financier suisse et à réduire ainsi les distorsions de la concurrence. Pour renforcer la concurrence entre prestataires de services financiers, il est indispensable en effet que la fourniture de ces services soit soumise à des exigences réglementaires de conception uniforme. Ces exigences devront également tenir compte d'aspects techniques, comme la complexité des produits ou le besoin de protection des clients, et s'appliquer dans la même mesure à tous les prestataires, moyennant toutefois le respect de leurs particularités.

Des efforts pour renforcer la protection des clients des services financiers ont été entrepris au niveau international également. Un exemple de premier plan est donné par le projet de révision de la MiFID (cf. encadré au chap. 2.3). De plus, plusieurs analyses⁷ réalisées sur mandat du G20, de même que les principes relatifs à l'information lors de la

⁶ Autres dossiers fiscaux bilatéraux. Projet de LSFin: voir le rapport du DFF du 18 février 2013 intitulé «Loi sur les services financiers (LSFin) – Eléments principaux d'une réglementation possible».

⁷ Etude du CSF: Consumer Finance Protection; Principes de l'OCDE sur la protection des consommateurs de services financiers.

Vue d'ensemble des exigences supplémentaires imposées aux grandes banques (exigences réglementaires supplémentaires minimales en matière de fonds propres et d'organisation)

Evolution internationale de la surveillance des banques d'importance systémique (situation à fin 2013)			
Sur le plan international, en particulier dans les grands centres financiers, des efforts sont en cours pour réglementer davantage les établissements financiers d'importance systémique (<i>Systemically Important Financial Institutions, SIFI</i>). Une base importante est constituée par les prescriptions en matière de fonds propres et de liquidités de Bâle III (cf. chap. 3.3.4), qui soumettent les fonds propres de toutes les banques à des exigences accrues, notamment dans le domaine de la couverture des actifs pondérés en fonction des risques (APR). Selon le G20, ces prescriptions doivent être reprises par tous les centres financiers importants et tous les pays membres pour l'ensemble de leurs banques. A cela s'ajoutent des exigences spécifiques imposées aux SIFI, afin de limiter les risques qu'ils présentent pour la stabilité financière. Pour les SIFI, le G20 a adopté le 4 novembre 2011 le train de mesures du CSF destiné à réglementer les SIFI ayant une importance systémique sur le plan mondial (global SIFI, G-SIFI)^{1*}. Ce train de mesures prévoit non seulement une majoration des fonds propres en fonction de la taille de l'établissement, allant de 1 % à 3,5 % des APR selon Bâle III (5 catégories), mais encore des exigences en matière de gestion des risques et de contrôles internes. Par ailleurs, des plans de liquidation (<i>living wills</i>) doivent être élaborés et des liquidations internationales être possibles. Parmi les 29 banques mondiales d'importance systémique figurant UBS et Credit Suisse, qui doivent chacune respecter une majoration de 1,5 % (CSF, novembre 2013). D'autres exigences spécifiques à certains pays ou espaces économiques et touchant les banques d'importance systémique dans les domaines des fonds propres et de l'organisation sont présentées dans le tableau ci-dessous.			
Exigences supplémentaires en matière de fonds propres	Exigences supplémentaires en matière d'organisation	Etat de la réglementation	
Suisse: renforcement de la stabilité du secteur financier Avec l'adoption par le Parlement, le 30 septembre 2011, du projet <i>too big to fail</i> visant à adapter la loi sur les banques, et avec l'adoption par le Conseil fédéral, le 1^{er} juin 2012, des révisions correspondantes de l'ordonnance sur les banques et de celle sur les fonds propres, ainsi que des exigences spécifiques de l'ordonnance sur les liquidités, la Suisse fait partie des pionniers pour ce qui est de résoudre la problématique des établissements d'importance systémique.	Suisse: réglementation <i>too big to fail</i> - Capacité générale des banques à être assainies ou liquidées: système d'incitation prévoyant des remises sur la composante progressive des fonds propres. - Elaboration d'un plan global d'assainissement et de liquidation. - Plan d'urgence de la Suisse garantissant le maintien des fonctions systémiques en cas de crise. CSF / Bâle III: - Satisfaction parallèle des exigences; mise en œuvre avec les adaptations des ordonnances.	Suisse: réglementation <i>too big to fail</i> - Adaptation de la loi sur les banques: entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012. - Adaptation de l'ordonnance sur les banques et de celle sur les fonds propres: entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. - Eléments spécifiques de la nouvelle ordonnance sur les liquidités: mise en œuvre progressive dès janvier 2013. CSF / Bâle III: - Entrée en vigueur également par voie d'ordonnance au 1^{er} janvier 2013.	
Etats-Unis: Dodd-Frank Act – restrictions applicables aux grandes banques d'affaires Le <i>Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act</i> a d'importantes répercussions sur des éléments essentiels du droit américain des marchés financiers. Ainsi, la section de la loi connue sous le nom de «règle Volcker» restreint fortement notamment le négoce pour compte propre des banques commerciales détenant des dépôts du public, et interdit l'exploitation de fonds spéculatifs et de fonds de capital d'investissement. Cette séparation des fonctions a pour but de limiter effectivement la problématique du <i>too big to fail</i> en réduisant le risque que les pertes découlant d'opérations de négoce vulnérables aux variations ne contaminent les opérations bancaires essentielles pour l'économie réelle. Le 10 décembre 2013, cinq autorités de régulation financière ont adopté leurs prescriptions définitives de mise en œuvre de la règle Volcker.	CSF: - Reprise prévue de la réglementation. - Majoration de 1 % à 3,5 % des APR. Dodd-Frank (notamment): - Il est prévu d'augmenter le ratio minimal de fonds propres de base (Tier 1 Capital) de 4 % à 6 % des APR. Quant au ratio de levier, il est fixé à 4 %. De plus, pour les plus grandes banques opérant à l'échelle internationale, la définition du ratio de levier inclut les engagements hors bilan^{4*}.	CSF: - Orientation prévue vers les propositions. Dodd-Frank (notamment): - Pour les banques d'affaires, prescriptions organisationnelles relatives à la séparation du négoce pour compte propre et des opérations particulièrement risquées (règle Volcker). - Compensation des transactions sur produits dérivés. - Planification d'interventions structurelles encore plus importantes par la Federal Deposit Insurance Corporation, qui sera compétente en matière de liquidation.	

^{1*} Comme pour Bâle III, on voit se dessiner des divergences dans la mise en œuvre dans les législations nationales, tant sur le plan du calendrier que sur celui du contenu.

^{2*} Calibrage proposé par le rapport de la commission d'experts, situation fin 2009; l'évolution des parts de marché en Suisse et du total du bilan, y compris de certaines positions hors bilan, peut entraîner des variations.

^{3*} Id.

^{4*} Board of Governors of the Federal Reserve System, communiqué de presse du 2 juillet 2013.

^{5*} Le texte du projet de loi Brown-Vitter est disponible sous: <http://brown.senate.gov/download/full-brown-vitter-bill>.

Union européenne: orientation vers les propositions et les mesures d'urgence du CSF	Exigences supplémentaires en matière de fonds propres	Exigences supplémentaires en matière d'organisation	Etat de la réglementation
Union européenne: orientation vers les propositions et les mesures d'urgence du CSF Dans sa proposition du 20 juillet 2011 relative à l'application de Bâle III dans la directive sur les exigences de fonds propres (DFF IV), la Commission européenne a renoncé pour l'instant à une réglementation spécifique des SIF^{6*}. Le rapport Liikanen sur la résolution du problème too big to fail a été publié le 2 octobre 2012. Au cœur de ce rapport figurent des mesures organisationnelles et des instruments de renforcement interne (bail-in). En particulier, les opérations de négociation vulnérables aux variations doivent être exploitées dans des entités séparées^{7*}. Les banques se sont prononcées publiquement contre toute intervention structurelle dans le domaine financier^{8*}. La Banque centrale européenne (BCE) prévoit de soumettre 128 grandes banques de la zone euro à sa surveillance révisée^{9*}.	CSF: - Reprise prévue de la réglementation. Majoration de 1 % à 3,5 % des APR. Rapport Liikanen: - Utilisation d'instruments de renforcement interne (bail-in) (conversion de fonds de tiers en fonds propres). - Réexamen des exigences en matière de fonds propres (selon Bâle II et III), notamment dans les modèles internes.	CSF: - Orientation prévue vers les propositions. Rapport Liikanen: - Séparation du négoce pour compte propre des activités commerciales (dans une entité juridique distincte). Besoin de séparation déterminé par la surveillance. - Autres séparations organisationnelles dans l'optique de l'assainissement et de la liquidation. - Extension de la gouvernance et du contrôle des banques (y c. primes ayant un caractère de renforcement interne).	La consultation ouverte par la Commission européenne sur le rapport Liikanen s'est terminée mi-novembre 2012. La Commission avait annoncé une proposition législative pour l'automne 2013, mais rien n'a encore été publié à ce jour. Il est donc peu probable que l'adoption de ce projet de loi par le Conseil de l'UE et par le Parlement européen intervienne avant la fin de la législature en cours (mai 2014).
Royaume-Uni: séparation des activités sur proposition de l'Independent Commission on Banking (ICB) Dans son rapport final du 12 septembre 2011, l'ICB a présenté des propositions visant à améliorer la stabilité du système et la concurrence dans le secteur bancaire. Elle y préconise pour l'essentiel une séparation juridique et organisationnelle entre, d'une part, les activités relevant de la banque de détail exercées au niveau national et, d'autre part, les activités relevant de la banque d'investissement. Les opérations de détail à protéger doivent en l'occurrence être externalisées dans une société autonome. Par comparaison avec le rapport Liikanen, les propositions de l'ICB sont plus concrètes et prévoient une meilleure protection des diverses entités les unes par rapport aux autres. Ce n'est que lorsqu'on disposera également du projet concret de la Commission européenne que l'on pourra juger de la compatibilité des propositions de cette dernière avec celles du Royaume-Uni.	CSF: - Reprise prévue de la réglementation. UE/Liikanen: - Mise en œuvre des mesures d'urgence visant à combattre la crise de la dette. - Rapport Liikanen: attente des propositions de réglementation. ICB: - De 17 % à 20 % des APR au niveau d'un groupe et au moins 10 % des APR à celui d'une banque de détail, en partie sous forme de capital convertible. - Ratio de levier financier entre 3 % et 4,06 %.	CSF: - Reprise prévue de la réglementation. Rapport Liikanen: - Attente des propositions de réglementation. ICB: - Séparation des activités de la banque de détail. Les activités relevant de la banque de détail exercées au niveau national, voire à celui de l'EEE, doivent être externalisées dans des filiales ayant l'interdiction de remplir des fonctions bancaires étendues (négoce pour compte propre, activités de détail mondiales, etc.).	La proposition de loi a été publiée le 12 octobre 2012. Présidée par Sir John Vickers, l'ICB a également repris le rapport Liikanen sur le fond. Les propositions de l'ICB ont alors fait l'objet d'un «livre blanc» du gouvernement britannique et sont actuellement discutées par le Parlement en tant que Financial Services (Banking Reform) Bill^{10*}. La nouvelle réglementation a été adoptée le 21 décembre 2013 et devrait entrer en vigueur en 2019 au plus tard.
Allemagne: adoption d'une taxe bancaire L'Allemagne aussi reprendra les réglementations du CSF. Elle a par ailleurs adopté une taxe bancaire grevant les établissements de crédit d'importance systémique (partie de la loi sur la restructuration), cette taxe étant calculée en fonction du risque systémique et du total du bilan. Le produit de cette taxe alimente un fonds de stabilité, dans lequel il est possible de puiser en cas d'urgence pour assurer la liquidation de banques en difficulté.	CSF: - Reprise prévue de la réglementation. UE/Liikanen: - Mise en œuvre des mesures d'urgence visant à combattre la crise de la dette. - Rapport Liikanen: attente des propositions de réglementation. Loi sur la restructuration (9.12.2010): - Taxe bancaire alimentant un fonds ex ante de financement de la restructuration.	CSF: - Reprise prévue de la réglementation. Rapport Liikanen: - Attente des propositions de réglementation Loi sur la restructuration: - En cas d'urgence, transfert des fonctions bancaires d'importance systémique à une banque relais garantie par le fonds de restructuration. - Nouvelle réglementation de la procédure d'insolvabilité des banques. - Prolongation de la responsabilité des organes à 10 ans.	Loi sur la restructuration en vigueur, pour l'essentiel, depuis le 1^{er} janvier 2011. Le 6 février 2013, le gouvernement fédéral a présenté un projet de loi^{11*} sur la protection contre les risques ainsi que sur la planification de l'assainissement et de la liquidation d'établissements de crédit et de groupes financiers, que le Bundesrat a adopté le 7 juin 2013. Cette loi règle trois domaines^{12*}.

^{6*} Le paquet législatif DFF IV, qui comprend une directive et un règlement et vise à appliquer les nouvelles normes internationales en matière de fonds propres bancaires (Bâle III) dans le droit de l'UE, est entré en vigueur le 17 juillet 2013.

^{7*} Les éléments suivants du rapport Liikanen n'ont pas encore fait l'objet d'une décision: 1) système de banques séparées; 2) renforcements internes; 3) séparation des activités; 4) plans de liquidation établissant clairement la procédure en cas de défaillance d'un établissement.

^{8*} Dans sa newsletter envoyée également aux députés du Parlement européen, la Fédération bancaire européenne (FBE) s'oppose clairement à l'application du rapport Liikanen et, partant, à un système de banques séparées («Liikanen Report undermines benefits of the Single Market», sur ebf-fbe.eu).

^{9*} Afin de se préparer à jouer son rôle de première autorité de surveillance de la zone euro, la BCE va évaluer les bilans de ces banques au cours des prochaines années.

^{10*} Independent Commission on Banking, Final Report – Recommendations, 12 septembre 2011; disponible sur <http://web.archive.nationalarchives.gov.uk/20120305194416/http://bankingcommission.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2010/07/ICB-Final-Report.pdf>

^{11*} BT-Drs. 17/12601

^{12*} 1) Prescriptions relatives à l'établissement de plans d'assainissement et de liquidation (living wills) pour établissements de crédit et groupes financiers présentant un risque systémique; 2) règles de séparation des activités spéculatives réputées risquées des autres activités bancaires; 3) nouvelles prescriptions pénales en cas de violation des dispositions relatives à la gestion des risques par la direction d'un établissement de crédit, d'un établissement financier ou d'une société d'assurance.

souscription (point of sale disclosure) publiés par l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), traitent de cette même question. Il apparaît donc que le niveau de protection des clients en Suisse aura une influence non seulement sur la qualité des services financiers, mais encore sur la réputation de la place financière suisse ainsi que sur l'accès des prestataires suisses aux marchés étrangers. En garantissant un niveau de protection adéquat des clients, la Suisse renforce donc également la compétitivité internationale de sa place financière.

Par décision du 29 août 2012, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'élaborer un autre projet destiné à la consultation, visant à garantir que l'application en Suisse des directives politiques du G20 et des recommandations du CSF relatives au négoce de produits dérivés soit autant que possible assurée complètement et en même temps que sur les autres places financières. De plus, la réglementation en vigueur dans le domaine des infrastructures des marchés financiers (contreparties centrales, dépositaires centraux, plates-formes de négociation ou référentiels centraux) devra être adaptée aux normes internationales. Dans ces deux domaines, une réglementation équivalente à celle de l'UE devrait être instaurée. Deux groupes de travail ont déjà élaboré, sous la conduite du DFF, un projet de loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF). Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant cette loi le 13 décembre 2013. La nouvelle loi devrait entrer en vigueur au cours du premier semestre de 2015.

Les projets de réglementation du négoce de dérivés de l'UE et d'autres pays, notamment des Etats-Unis et du Japon, sont déjà très avancés. Au sein de l'UE, seront déterminants en particulier le règlement sur les produits de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux, connu sous le nom d'EMIR (European Market Infrastructure Regulation), et, dans une moindre mesure, la MiFID II et son règlement concernant les marchés d'instruments financiers, ou MIFIR (Markets in Financial Instruments Regulation). Aux Etats-Unis, les nouvelles dispositions régissant les opérations sur dérivés sont inscrites dans le Dodd-Frank Act (DFA). De plus, plusieurs régimes des Etats tiers prévus par l'UE reposent sur le principe de l'équivalence, ce qui signifie que les participants suisses au marché risquent de subir une perte de compétitivité et que les infrastructures suisses des marchés financiers peuvent perdre l'accès au marché

européen si la Suisse n'instaure pas à temps une réglementation équivalente à celle de l'UE. C'est pourquoi, pour bénéficier de l'accès au marché européen et assurer la compétitivité de la place financière suisse, il y aura lieu de veiller à ce que la réglementation de la LIMF soit équivalente à celle de l'UE.

3.3.3 Mise en œuvre de la réglementation too big to fail

Les établissements financiers d'importance systémique⁸ présentent un risque pour la stabilité, car leur défaillance exposerait l'économie nationale à des risques intolérables. On dit qu'ils sont trop grands pour être mis en faillite (too big to fail). La commission d'experts instituée par le Conseil fédéral pour examiner cette question a rendu son rapport final le 4 octobre 2010. Le Conseil fédéral a ensuite approuvé le message correspondant le 20 avril 2011. Les nouvelles dispositions légales ont été adoptées par le Parlement le 30 septembre de la même année et sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 2012⁹.

Ces mesures visent à réduire au minimum les effets négatifs d'une insolvabilité qui surviendrait malgré toutes les précautions prises, ainsi qu'à garantir le maintien des fonctions d'importance systémique de la grande banque concernée. Elles diminuent en outre considérablement l'effet de distorsion de la concurrence résultant de la garantie étatique de fait dont les banques d'importance systémique bénéficiaient auparavant. A l'avenir, l'Etat n'aura plus à prendre de gros risques financiers pour sauver ces banques.

Les mesures adoptées exigent plus de fonds propres, davantage même que ceux prévus par Bâle III, et incluent des prescriptions en matière de liquidités, de répartition des risques et d'organisation des grandes banques. De nouveaux instruments, sous forme de capital de réserve et de capital convertible (contingent convertible bonds, CoCo), sont destinés à aider les banques à remplir ces exigences accrues en matière de fonds propres. De plus, faisant partie d'un plan global d'assainissement et de liquidation, un plan d'urgence vise à garantir le maintien des fonctions d'importance systémique (notamment les opérations de paiement, de dépôt et de crédit) en cas d'insolvabilité

⁸ Selon la décision de la BNS, les établissements suivants sont considérés comme étant d'importance systémique en Suisse: UBS, Credit Suisse et, depuis novembre 2013, la Banque cantonale de Zurich.

⁹ Loi sur les banques (LB; RS 952.0)

d'une banque d'importance systémique. Inscrites dans la loi sur les banques (LB), ces mesures ont nécessité l'adoption de dispositions d'exécution – principalement dans l'ordonnance sur les banques et celle sur les fonds propres –, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013. S'y ajoutent les exigences spécifiques de la nouvelle ordonnance sur les liquidités, que les banques concernées doivent appliquer progressivement depuis janvier 2013, sous l'étroite surveillance de la FINMA. Relevons qu'en relation avec les travaux d'élaboration de leur plan d'urgence, UBS et Credit Suisse ont entamé une réflexion sur une éventuelle adaptation de leur structure juridique afin de garantir la survie de leurs activités d'importance systémique en Suisse en cas de crise majeure.

En novembre 2013, la BNS a décidé que la Banque cantonale de Zurich (ZKB) devait aussi être considérée comme un groupe financier d'importance systémique au sens des art. 7 et 8 LB.

Dans le courant de 2014, le DFF va analyser la réglementation suisse *too big to fail* et établir un rapport destiné à l'Assemblée fédérale pour début 2015, conformément à l'art. 52 LB. Ce rapport devra présenter le degré de mise en œuvre des normes internationales atteint en Suisse par rapport à l'étranger et déterminer s'il y a lieu d'adapter les lois et ordonnances en vigueur dans notre pays. Il présentera en outre divers modèles de séparation des activités bancaires envisageables en Suisse et évaluera d'autres mesures de réduction des risques économiques (par ex. adaptation du taux d'endettement maximal). L'évaluation de ces mesures devra tenir compte de leur rapport coût/utilité pour les banques concernées, pour la place financière et les entreprises suisses, ainsi que de leurs répercussions sur la compétitivité internationale de ces dernières. Le groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers va se pencher en détail sur ces questions. Il examinera en particulier les mesures actuelles de limitation des risques économiques et systémiques inscrites dans la réglementation *too big to fail* quant à la nécessité de les compléter.

3.3.4 Mise en œuvre de Bâle III

La réglementation bancaire suisse est largement conforme aux nouveaux standards minimaux sur les fonds propres de Bâle III. Telle est la conclusion à laquelle est parvenu le Comité de Bâle dans

le cadre du Programme d'évaluation de la concordance des réglementations avec Bâle III auquel il soumet les Etats membres. Réalisée au premier semestre 2013, l'évaluation de la mise en œuvre de Bâle III en Suisse a débouché sur une appréciation globale «compliant», soit la meilleure note attribuée. C'est un gage de qualité de la place financière suisse.

Le Comité de Bâle n'a relevé que des différences marginales, en partie voulues, dans trois domaines partiels seulement: la définition des fonds propres pris en compte, les systèmes internes d'évaluation des risques des banques et les prescriptions de publication. La FINMA a d'ores et déjà réglé ces divergences en adaptant ses circulaires. Les circulaires révisées sont entrées en vigueur début 2014, avec un délai transitoire de six mois. Les quelques modifications de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) rendues nécessaires par ces révisions ont été mises en consultation par voie d'audition au quatrième trimestre 2013. Le Conseil fédéral devrait pouvoir adopter cette révision de l'OFR au printemps 2014, pour une entrée en vigueur probable au 1^{er} janvier 2015.

La Suisse est également sur la bonne voie en ce qui concerne l'application des règles qualitatives du Comité de Bâle sur la dotation en liquidités. Depuis le 1^{er} janvier 2013, celles-ci sont en effet régies par une nouvelle ordonnance sur les liquidités. Les exigences particulières applicables aux banques d'importance systémique sont entrées en vigueur le 15 juillet 2013, après leur approbation par les Chambres fédérales. Quant à celles concernant les banques qui ne sont pas d'importance systémique, elles sont applicables depuis le début de cette année. Les travaux se poursuivent pour concrétiser le ratio de liquidité à court terme (Liquidity Coverage Ratio, LCR), qui doit remplacer les critères quantitatifs actuellement en vigueur et qui sera complété par le ratio de liquidité structurel (Net Stable Funding Ratio, NSFR) à partir du 1^{er} janvier 2018. Le LCR indique si une banque dispose de suffisamment d'actifs liquides de haute qualité pour couvrir ses besoins en liquidités pendant 30 jours en cas de situation de crise. Une procédure de consultation par audition a été ouverte fin 2013 au sujet des nouvelles dispositions, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2015.

4

Questions fiscales internationales

Perspectives: Les négociations avec la Commission européenne concernant la révision de l'accord sur la fiscalité de l'épargne doivent s'ouvrir début 2014 sur la base du mandat adopté par le Conseil fédéral le 18 décembre 2013. La Suisse poursuit son travail de mise en œuvre des normes internationales actuelles sur l'échange de renseignements en matière fiscale. Cela nécessite encore quelques ajustements législatifs (loi sur l'assistance administrative en matière fiscale et projet GAFL) qui seront traités par le Parlement en 2014. La Suisse est active au sein de l'OCDE, où se développe la future norme internationale en matière d'échange automatique de renseignements. Parallèlement, elle travaille à la recherche de solutions avec ses principaux partenaires afin de régulariser le passé. Dans le domaine de l'imposition des entreprises, la Suisse soutient les efforts internationaux visant à instaurer des pratiques fiscales justes et équitables et agit en ce sens au sein du projet BEPS de l'OCDE. Le dialogue avec l'UE sur l'imposition des entreprises se poursuivra en 2014. La Suisse reste attachée au principe de la concurrence fiscale. Grâce à la troisième réforme de l'imposition des entreprises, la place économique suisse pourra continuer à se prévaloir d'une charge fiscale concurrentielle.

4.1 Aperçu

L'an dernier, le Conseil fédéral a poursuivi la coopération avec les autres Etats dans le domaine de la fiscalité. Compte tenu des développements intervenus sur la scène internationale en faveur de l'échange automatique de renseignements (EAR), il a analysé sa stratégie qui se fonde, d'une part, sur des accords d'imposition à la source incluant des clauses d'assistance administrative et d'entraide judiciaire conformes à la norme internationale et, d'autre part, sur des obligations de diligence supplémentaires. Le 14 juin 2013, le Conseil fédéral a déclaré être disposé à collaborer avec l'OCDE au développement d'une norme mondiale en matière d'EAR, afin de garantir la conformité aux règles de la fiscalité. Dans la mesure du possible, des accords d'imposition à la source standard prévoyant l'échange de renseignements sur

demande doivent continuer de pouvoir être conclus avec les Etats intéressés qui n'entendent pas introduire la norme mondiale. Avant d'instaurer l'EAR, il s'agit toutefois de trouver avec chaque Etat partenaire un accord permettant de régler les problèmes liés aux avoirs non fiscalisés et de garantir, voire d'améliorer, l'accès des établissements financiers suisses au marché.

Concrètement, le Conseil fédéral a poursuivi en 2013 la transposition en droit interne de la norme internationale sur l'assistance administrative en matière fiscale, que la Suisse a décidé d'appliquer. En vue d'adopter une clause d'assistance administrative conforme à cette norme, d'autres conventions contre les doubles impositions (CDI) ont été révisées et de nouvelles CDI ainsi que des accords sur l'échange de renseignements fiscaux (AERF) ont été conclus. Les accords d'imposition à la source signés avec le Royaume-Uni et l'Autriche, qui sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2013, ont pu être mis en œuvre dans le courant de l'année. Par ailleurs, la Suisse a signé le 15 octobre 2013 la convention de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Le 18 décembre 2013, le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation portant sur la révision de l'accord sur la fiscalité de l'épargne conclu avec l'UE. La Suisse a aussi conclu un accord avec les Etats-Unis visant à faciliter la mise en œuvre de la législation fiscale américaine FATCA. Enfin, la Suisse et les Etats-Unis ont signé un arrangement visant à mettre un terme au différend fiscal qui oppose les banques suisses et les Etats-Unis depuis plusieurs années.

Parallèlement à la coopération avec les autres Etats en matière fiscale, le Conseil fédéral a participé à des discussions internationales sur la fiscalité des entreprises, notamment dans le cadre du dialogue sur l'imposition des entreprises avec l'UE et des travaux de l'OCDE en rapport avec le BEPS. L'objectif du Conseil fédéral est de préserver l'attrait de la place économique suisse grâce à une fiscalité qui reste compétitive et tienne compte des nécessités budgétaires de la Confédération et des cantons, tout en étant acceptée au niveau international.

4.2 Coopération multilatérale

4.2.1 OCDE

4.2.1.1 Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale

Le 15 octobre 2013, la Suisse a signé la convention de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale.

Cette convention multilatérale est en vigueur depuis le 1^{er} avril 1995, mais ce n'est qu'à partir de sa révision en 2011 qu'elle a commencé à gagner en importance. C'est en effet à partir de là que tant le G20 que l'OCDE se sont investis pour que les Etats adhèrent à la convention révisée. Cette révision permet aussi l'adhésion d'Etats qui ne sont pas membres de l'OCDE ou du Conseil de l'Europe. Jusqu'à présent, 63 Etats ont signé la convention, dont tous les membres du G20, et la convention révisée est déjà en vigueur dans 28 pays. Cette convention peut donc être considérée comme la norme internationale actuelle.

Conçue selon un modèle que l'on peut décrire comme modulaire, la convention pose un cadre pour la collaboration fiscale entre Etats. Outre l'échange de renseignements sur demande et l'échange spontané de renseignements, les Etats parties peuvent s'entendre notamment, dans le cadre de la convention, sur l'application de l'EAR, sur des contrôles fiscaux simultanés ou sur la participation à des contrôles fiscaux à l'étranger. Abstraction faite de l'échange de renseignements sur demande et de l'échange spontané de renseignements, aucune des mesures mentionnées n'a toutefois de caractère contraignant. L'EAR passe en particulier par la signature préalable d'une convention complémentaire entre deux ou plusieurs Etats parties. La convention comporte en outre une clause de rétroactivité qui oblige les Etats à fournir une assistance administrative pour les infractions fiscales commises avant l'entrée en vigueur de la convention. Cet effet rétroactif peut être limité à une période de trois ans avant l'entrée en vigueur de la convention.

Pour pouvoir s'appliquer en Suisse, la convention doit traverser le processus ordinaire de ratification applicable aux traités internationaux.

4.2.1.2 Echange automatique de renseignements

Le débat international autour de l'EAR a pris de l'ampleur en 2013. Les chefs d'Etat et de gouvernement des pays du G20 ont exprimé leur souhait de voir l'EAR devenir la norme sur le plan international. Ils ont chargé l'OCDE d'élaborer cette norme, qui devrait être présentée en février 2014 et précisée d'ici au milieu de 2014. Les travaux techniques au sein de l'OCDE sont déjà bien avancés.

Au vu de ces développements internationaux, le Conseil fédéral a déclaré le 14 juin 2013 être disposé à collaborer avec l'OCDE au développement d'une norme mondiale pour l'EAR. Cette norme devra garantir la conformité aux règles de la fiscalité, satisfaire à des exigences élevées en matière de respect du principe de la spécialité et de protection des données, assurer la réciprocité et réglementer de manière fiable l'identification des ayants droit économiques de toutes les structures juridiques, y compris les trusts et les sociétés de domicile.

Le Conseil fédéral est prêt à considérer une reprise de la norme EAR dès qu'elle aura vu le jour et qu'elle sera reconnue et appliquée par les pays du G20, les membres de l'OCDE et toutes les grandes places financières du monde. Les Chambres fédérales seront associées à ce processus. Avant l'introduction de l'EAR, il conviendra de rechercher, avec les pays partenaires importants, un règlement équitable de la question des avoirs non fiscalisés. En outre, l'accès au marché devra être garanti, ou amélioré, pour les établissements financiers helvétiques.

4.2.1.3 Lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS)

Le 12 février 2013, l'OCDE a publié un rapport visant à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices dans des juridictions prévoyant une imposition faible ou nulle (rapport BEPS). Le rapport a été rédigé en réaction aux pratiques des multinationales qui parviennent à optimiser leur charge fiscale tout en restant dans les limites de la légalité. Il a donné lieu à l'adoption d'un plan d'action (plan d'action BEPS) publié par l'OCDE le 19 juillet 2013. Le G20 a exprimé son soutien au plan d'action et mène conjointement sa mise en œuvre avec

l'OCDE. Les quinze mesures du plan visent notamment à imposer les bénéfices sur le lieu de l'activité économique effective, à lutter contre la planification fiscale agressive et à éviter la non-imposition internationale.

Les premiers résultats du plan d'action BEPS sont attendus pour septembre 2014, alors que l'ensemble des travaux prendra fin en décembre 2015. Suite à cela débutera la phase d'implémentation des résultats. En participant activement à ce projet, la Suisse peut faire valoir au mieux ses intérêts lors de l'élaboration des différentes mesures.

4.2.2 Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales

Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial) veille à ce que les normes internationales en matière de transparence et d'échange de renseignements soient respectées et appliquées de la même manière au niveau international par un processus complet d'examen par les pairs. Le Forum mondial est le plus grand organisme existant dans le domaine fiscal puisqu'il compte aujourd'hui plus de 120 membres. Sont soumis à des examens tous les membres ainsi que certaines juridictions non membres considérées comme pertinentes pour les travaux du Forum mondial. L'objectif est d'éviter que des pays se procurent un avantage concurrentiel en refusant d'appliquer les normes internationales ou de participer au Forum mondial. La Suisse est représentée au sein du cercle restreint de l'organe de direction (steering group) et du groupe d'examen par les pairs (peer review group). Le premier compte 18 membres, le second 30.

Le processus d'examen par les pairs se déroule en deux phases. La première sert à évaluer la qualité du cadre juridique et réglementaire des Etats en matière de transparence et d'échange de renseignements, alors que la deuxième phase porte sur le contrôle de l'efficacité de l'échange de renseignements dans la pratique. Une fois les deux phases terminées, l'examen se conclut par une notation.

La Suisse a passé la première phase de l'examen par les pairs en juin 2011. Le rapport du Forum

mondial de 2011 atteste qu'elle a réalisé d'importants progrès en matière d'assistance administrative depuis 2009, mais qu'elle ne remplit pas, ou ne remplit que partiellement, les conditions requises sur certains points pour un échange effectif de renseignements. Notamment, la législation suisse ne prévoit pas de mécanismes adéquats qui permettent de déterminer dans tous les cas l'identité des propriétaires des actions au porteur. Les critères d'identification du contribuable concerné et du détenteur de renseignements (par ex. une banque) qui doivent figurer dans une demande de renseignements se sont révélés trop restrictifs. Par ailleurs, la Suisse ne peut pas encore échanger des renseignements fiscaux avec tous ses partenaires et la législation nationale ne prévoit pas la possibilité, même dans des cas exceptionnels, de transmettre les renseignements à l'Etat requérant sans une notification préalable de la personne concernée. Le Forum mondial recommande à la Suisse de prendre des mesures pour remédier à ces lacunes.

Le Conseil fédéral a adopté les mesures nécessaires pour une mise en œuvre des recommandations du Forum mondial. Les critères d'identification du contribuable concerné et du détenteur de renseignements ont été adaptés suite au rapport du 1^{er} juin 2011. A fin décembre 2013, la Suisse a signé 45 accords (y compris trois AERF), entièrement conformes à la norme, dont 36 sont en vigueur (cf. chap. 4.4.1). En outre, la Suisse a signé le 15 octobre 2013 la Convention multilatérale de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (cf. chap. 4.2.1.1), permettant d'élargir le cercle de ses partenaires. En ce qui concerne l'introduction de la possibilité, dans certains cas exceptionnels, d'informer une personne concernée par une enquête administrative après transmission des informations à l'Etat requérant (notification différée) et non préalablement à cette transmission, le Conseil fédéral a transmis la révision de la loi sur l'assistance administrative en ce sens et le message y relatif au Parlement le 16 octobre 2013. Le Conseil national a approuvé le projet au cours de sa session de décembre 2013 (cf. chap. 4.4.2). Enfin, s'agissant des mesures de transparence pour les actions au porteur, le projet de loi mettant en œuvre les recommandations révisées du GAFI contient des propositions sur ce point. Le message du Conseil fédéral a été transmis au Parlement le

13 décembre 2013 (cf. chap. 2.2.4). En respectant ses engagements, la Suisse peut faire valoir ses atouts sans faire l'objet de pressions internationales. Ce faisant, elle assure la crédibilité, l'attractivité et la stabilité de sa place économique et financière.

Pour pouvoir accéder à la deuxième phase de son examen par les pairs, la Suisse devra pouvoir démontrer avoir mis en œuvre au moins un des éléments mentionnés qui ne sont pas ou ne sont que partiellement remplis selon le rapport d'évaluation de 2011. Dans une lettre datée du 20 décembre 2013, le DFF a formellement demandé au Forum mondial un rapport supplémentaire pour déterminer si les conditions de passage à la deuxième phase sont réunies.

Le Forum mondial se réunit chaque année depuis 2009 en séance plénière et fait état de ses travaux et des progrès accomplis par les juridictions. A l'heure actuelle, 100 juridictions ont passé la première phase de l'examen. L'étape marquante de la réunion plénière qui s'est tenue à Jakarta en novembre 2013 aura été la publication des 50 premières notations et l'adoption de décisions portant sur l'organisation future des travaux. Une attention accrue sera portée sur les juridictions qui n'ont pas encore terminé leur cycle d'évaluation.

4.2.3 Nations Unies

Le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale de l'ONU a été réélu pour un mandat de quatre ans en juillet 2013. Il accueille à nouveau un Suisse en la personne de l'ambassadeur Christoph Schelling. Ce comité est notamment chargé d'adapter le modèle de convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement, en fonction des évolutions actuelles. Il s'occupe aussi de coopération au développement et d'aide technique aux pays en développement dans le domaine de la fiscalité. Il constitue par ailleurs un cadre de dialogue sur la coopération internationale en matière fiscale et peut définir son agenda thématique en toute autonomie. Lors de sa première séance, qui s'est tenue à Genève en octobre 2013, le comité a défini les priorités de son action et attribué les mandats d'étude nécessaires à ses sous-commissions. Il a notamment décidé d'approfondir les questions liées à l'échange de renseignements à

des fins fiscales, aux prix de transfert ainsi qu'à la promotion de la coopération au développement dans le domaine de la fiscalité.

4.3 Union européenne

4.3.1 Imposition des entreprises

Certains régimes fiscaux suisses ne sont plus acceptés sur le plan international. Les difficultés financières auxquelles ont été confrontés de nombreux Etats ces dernières années ont entraîné une augmentation des pressions internationales. En juin 2010, l'UE a proposé à la Suisse d'entamer un dialogue sur l'adoption du code de conduite de l'UE en matière d'imposition des entreprises. Ce code constitue un instrument politique interne à l'UE par lequel les Etats membres s'engagent à lutter contre toute concurrence fiscale dommageable au sein de l'UE dans le domaine de l'imposition des entreprises. Il s'attaque en particulier aux dispositions et pratiques fiscales qui conduisent, dans des situations déterminées, à une imposition effective nettement inférieure à celle qui prévaut habituellement dans le pays concerné. La Suisse tient expressément à préserver sa souveraineté et à maintenir la concurrence fiscale et refuse un dialogue fondé sur le code de conduite européen. Elle est toutefois disposée à mener des discussions avec l'UE sur les régimes fiscaux entraînant des distorsions, notamment lorsqu'ils présentent les aspects d'une imposition privilégiée des revenus de source étrangère (ring-fencing). La Suisse souhaite trouver une solution qui soit satisfaisante pour les deux parties et qui englobe la question des contre-mesures prises par certains pays de l'UE à l'égard de la Suisse. Le Conseil fédéral a adopté le 4 juillet 2012 un mandat en ce sens, dans lequel il a défini les trois objectifs suivants:

- préservation et développement de l'attractivité fiscale de la place économique suisse pour les entreprises;
- promotion de l'acceptation internationale du système fiscal suisse d'imposition des entreprises;
- garantie de recettes suffisantes pour le financement des activités étatiques de la Confédération, des cantons et des communes.

Des discussions ont dès lors été engagées avec l'UE dans le but de parvenir à un accord. En plus

de nombreuses réunions techniques et politiques avec la Commission européenne, la Suisse a pu exposer sa position aux membres de l'UE en mai et en novembre 2013, dans le cadre des réunions du groupe «Code de conduite (fiscalité des entreprises)». Lors de sa réunion de décembre 2013, le Conseil des affaires économiques et financières (ECOFIN) a chargé la Commission européenne de poursuivre le dialogue avec la Suisse et de l'achever d'ici à fin juin 2014. Parallèlement à ce dialogue avec l'UE, le Forum de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables a poursuivi ses investigations sur les règles spéciales d'imposition des entreprises et sur les régimes fiscaux sélectionnés fin 2012, parmi lesquels figurent cinq régimes fiscaux suisses, dont certains sont également critiqués par l'UE. Ces travaux font partie du projet BEPS (cf. chap. 4.2.1.3) et devraient se terminer mi-2014.

En automne 2012, le DFF a mis sur pied une organisation de projet paritaire, composée de représentants de la Confédération et des cantons, qu'il a chargée de préparer les mesures en vue de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Après la publication d'un rapport intermédiaire le 17 mai 2013, le Conseil fédéral a, le 18 décembre 2013, pris acte du rapport de l'organe de pilotage établi le 11 décembre 2013 à l'intention du DFF, et chargé celui-ci de consulter les cantons sur cette base. Se fondant sur les résultats de la consultation et les développements internationaux, le Conseil fédéral décidera de la suite des travaux et chargera le DFF de préparer un projet destiné à la consultation. La troisième réforme de l'imposition des entreprises vise à garantir durablement l'attractivité fiscale de la Suisse ainsi que l'acceptation internationale du système fiscal suisse d'imposition des entreprises. Ces travaux sont menés en tenant compte des développements au sein de l'OCDE et en coordination avec le dialogue avec l'UE sur l'imposition des entreprises.

4.3.2 Accord sur la fiscalité de l'épargne

A travers l'accord sur la fiscalité de l'épargne entre la Suisse et l'UE signé en 2004, la Suisse concourt à l'application du système européen d'imposition des paiements d'intérêts transfrontaliers à des personnes physiques. C'est ainsi qu'une retenue d'impôt de 35 % est prélevée sur les intérêts dus aux contribuables ayant leur

domicile dans un Etat membre de l'UE par les agents payeurs se trouvant en Suisse – par exemple les banques. En lieu et place de la retenue d'impôt, les bénéficiaires d'intérêts peuvent aussi opter pour la communication volontaire des intérêts aux autorités fiscales de leur pays de domicile.

Le 14 mai 2013, le Conseil Affaires économiques et financières (ECOFIN) a adopté un mandat chargeant la Commission européenne d'ouvrir des négociations avec la Suisse, Andorre, le Liechtenstein, Monaco et Saint-Marin en vue de modifier les accords bilatéraux sur la fiscalité de l'épargne conclus avec ces pays. En élargissant l'accord sur la fiscalité de l'épargne, l'UE souhaite obtenir que les pays tiers appliquent à l'avenir des mesures équivalentes en matière d'imposition des revenus de l'épargne. Les négociations devront se fonder sur le dernier projet de révision de la directive européenne sur la fiscalité de l'épargne. L'objectif est de combler les lacunes du système actuel, notamment en élargissant l'éventail des produits soumis à la directive et en empêchant que des personnes ne se soustraient à l'impôt en créant des sociétés-écrans.

Le 17 mai 2013, la Commission européenne a proposé à la Suisse d'ouvrir des négociations sur l'élargissement de l'accord sur la fiscalité de l'épargne. La Suisse s'était déclarée prête dès 2009 à discuter avec la Commission d'une adaptation de l'accord sur la fiscalité de l'épargne. Celui-ci ne sera toutefois révisé que si une solution satisfaisante est trouvée, dans le cadre de MiFID II, à la question de la réglementation applicable aux Etats tiers pour la fourniture de services financiers transfrontaliers (cf. chap. 2.3.2). Le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation le 18 décembre 2013, après avoir consulté les commissions parlementaires compétentes et les cantons. Les négociations ont pu commencer début 2014.

4.3.3 Taxe sur les transactions financières

La controverse internationale sur la taxation des transactions financières dure depuis des décennies. Il n'y a pas de consensus à ce sujet au sein du G20 et la tentative visant à introduire une taxe sur les transactions financières (TTF) à l'échelle de l'UE a aussi échoué. Actuellement, onze Etats membres de l'UE ont manifesté leur

intention de collaborer étroitement en vue de prélever un impôt de ce genre dans leurs pays. Le 14 février 2013, la Commission européenne a présenté une proposition de directive dont le but est d'accroître la stabilité financière et d'associer le marché financier aux coûts de la crise. Jusqu'à présent, les onze membres intéressés ne sont toutefois pas parvenus à s'entendre.

Certaines dispositions de la proposition de directive de février 2013 ont des effets extraterritoriaux étendus, qui impliquent par exemple que des établissements financiers suisses seraient aussi assujettis à la TTF. La Suisse juge problématique la perception de cet impôt hors du territoire des pays participants, car il remet en question la souveraineté fiscale d'autres Etats, est difficile à mettre en œuvre et entraîne des doubles impositions. En vertu des principes internationaux sur la souveraineté fiscale, un Etat impose des éléments présentant un lien réel avec lui. Il peut par exemple s'agir d'immeubles sis dans l'Etat qui perçoit l'impôt ou de transactions effectuées sur son territoire. La Suisse est persuadée que les Etats devraient en principe s'abstenir d'impositions hors de leur territoire. Le Conseil fédéral estime par ailleurs que des mesures réglementaires – par exemple des exigences plus strictes en matière de capital à l'égard des banques – conviennent mieux pour préserver la stabilité financière.

4.4 Coopération bilatérale

4.4.1 Conventions contre les doubles impositions et accords sur l'échange de renseignements fiscaux

L'OCDE a élaboré une norme internationale sur l'échange de renseignements en matière fiscale (art. 26 du modèle de convention de l'OCDE) que ses Etats membres doivent respecter. En 2009, la Suisse a décidé de reprendre cette norme dans son intégralité. Depuis lors, elle a repris et paraphé la clause d'assistance administrative selon la norme de l'OCDE dans les conventions contre les doubles impositions (CDI) conclues avec 51 pays (état: fin 2013). Elle a profité de cette occasion pour convenir de clauses plus favorables (par ex. réduction de l'impôt à la source sur les dividendes, les intérêts et les droits de licences), supprimer certaines discriminations ou négocier des clauses d'arbitrage et conclure de nouvelles CDI.

Fin 2013, la Suisse a signé 42 CDI intégrant une clause d'assistance administrative conforme à la norme internationale actuelle. 36 sont déjà entrées en vigueur. La Suisse est disposée à inclure une clause d'assistance administrative conforme à la norme de l'OCDE dans toutes les CDI déjà conclues et à signer de nouvelles conventions comportant cette clause. A ce jour, la Suisse dispose de CDI avec 87 Etats.

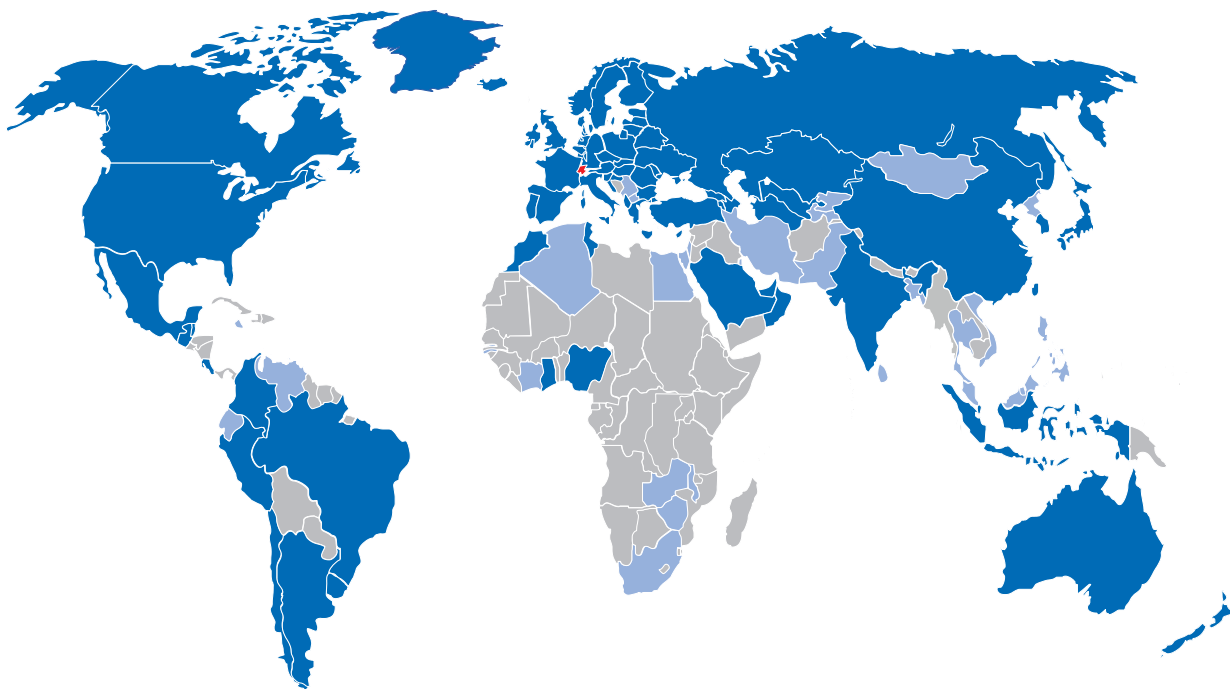
Le 4 avril 2012, le Conseil fédéral a décidé de reprendre la norme internationale sur l'assistance administrative non seulement dans les CDI, mais aussi dans les accords sur l'échange de renseignements fiscaux (AERF). Les CDI et les AERF sont en principe des instruments équivalents pour mettre en œuvre une clause d'assistance administrative conforme à la norme internationale. A la différence des CDI, qui visent principalement à éviter les doubles impositions et contiennent par conséquent des dispositions à cet égard, les AERF règlent uniquement l'échange de renseignements. La Suisse a signé un AERF avec Jersey le 16 septembre 2013, avec Guernesey le 11 septembre 2013 et avec l'Ile de Man le 28 août 2013. Comme les CDI, ces accords doivent être ratifiés par le Parlement pour pouvoir entrer en vigueur. Trois autres AERF ont été paraphés. D'autres négociations ont été entamées, y compris avec des pays en développement.

4.4.2 Assistance administrative internationale en matière fiscale – application en droit interne

La loi sur l'assistance administrative fiscale (LAAF; RS 672.5) est entrée en vigueur le 1^{er} février 2013. Elle règle l'exécution de l'assistance administrative d'après les CDI et les AERF au titre des demandes suisses et étrangères d'assistance administrative. L'assistance administrative est accordée exclusivement sur demande. La loi autorise l'exécution au niveau national des demandes groupées. L'entrée en matière sera refusée notamment si la demande n'est pas fondée sur des indices concrets et que son but est de rechercher des preuves (ce qu'on appelle la «pêche aux renseignements») ou si elle repose sur des informations obtenues par des actes punissables selon le droit suisse (par ex. l'acquisition illégale de données).

Dans la déclaration finale du sommet du G20 des 5 et 6 septembre 2013, les chefs d'Etat et

L'assistance administrative internationale de la Suisse en matière fiscale



■ Assistance administrative conforme à la norme internationale

CDI entrées en vigueur (36)

Bulgarie	Grèce	Canada	Pays-Bas	Russie	Taiwan
Danemark	Royaume-Uni	Qatar	Norvège	Suède	République tchèque
Allemagne	Hong Kong	République de Corée	Autriche	Singapour	Turkménistan
Iles Féroé	Inde	Luxembourg	Pologne	Slovaquie	Turquie
Finlande	Irlande	Malte	Portugal	Slovénie	Uruguay
France	Japon	Mexique	Roumanie	Espagne	Emirats arabes unis

CDI approuvées par les Chambres fédérales (2)

Kazakhstan	Etats-Unis
------------	------------

CDI/AERF signés ou convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (47)

Albanie ³⁾	Bermudes ³⁾	Estonie ³⁾	Islande ³⁾	Lithuanie ³⁾	Arabie saoudite ³⁾
Andorre ³⁾	Brésil ³⁾	Géorgie ³⁾	Ile de Man ^{2) 3)}	Maroc ³⁾	Saint-Martin ³⁾
Argentine ³⁾	Iles Vierges britanniques ³⁾	Ghana ³⁾	Italie ³⁾	Moldavie ³⁾	Afrique du Sud ³⁾
Aruba ³⁾	Iles Caïmans ³⁾	Gibraltar ³⁾	Jersey ²⁾	Montserrat ³⁾	Tunisie ³⁾
Azerbaïdjan ³⁾	Chili ³⁾	Groenland ³⁾	Colombie ³⁾	Nouvelle-Zélande ³⁾	Turks et Caïcos ³⁾
Australie ^{1) 3)}	Chine ¹⁾	Guatemala ³⁾	Croatie ³⁾	Nigeria ³⁾	Ukraine ³⁾
Belgique ³⁾	Costa Rica ³⁾	Guernesey ²⁾	Lettonie ³⁾	Pérou ¹⁾	Hongrie ^{1) 3)}
Belize ³⁾	Curaçao ³⁾	Indonésie ³⁾	Liechtenstein ³⁾	Saint-Marin ³⁾	

CDI/AERF paraphés (4)

Oman ¹⁾	Seychelles ²⁾	Ouzbékistan ¹⁾	Chypre ¹⁾
--------------------	--------------------------	---------------------------	----------------------

■ Assistance administrative non conforme à la norme internationale

CDI entrées en vigueur (36)

Egypte	Biélorussie	Iran	Malaisie	Zambie	Saint-Vincent
Algérie	Dominique	Israël	Macédoine	Serbie	Tadjikistan
Antigua-et-Barbuda	Equateur	Jamaïque	Mongolie	Sri Lanka	Thaïlande
Arménie	Côte d'Ivoire	Kirghizistan	Monténégro	Saint-Kitts-et-Nevis,	Trinité-et-Tobago
Bangladesh	Gambie	Koweït	Pakistan	Anguilla	Venezuela
Barbade	Grenade	Malawi	Philippines	Sainte-Lucie	Vietnam

CDI paraphées (2)

Corée du Nord	Zimbabwe
---------------	----------

■ Pas d'assistance administrative

¹⁾ Convention de double imposition (CDI) ²⁾ Accord sur l'échange de renseignements fiscaux (AERF)

³⁾ Convention multilatérale de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale

Figure 11

de gouvernement ainsi que les ministres des finances du G20 ont enjoint toutes les juridictions de mettre en œuvre sans tarder les recommandations du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial). A cet égard, il convenait de modifier la LAAF, car elle ne prévoyait aucune exception à l'information préalable des personnes habilitées à recourir contre une demande d'assistance administrative (cf. chap. 4.2.2). Par ailleurs, certaines dispositions de cette loi ne sont pas conçues pour permettre les demandes groupées.

Le Conseil fédéral a adopté le projet de modification de la LAAF le 16 octobre 2013 et la révision de la loi a été approuvée par le Conseil national le 12 décembre 2013. Le Conseil des Etats traitera cet objet au printemps 2014, de sorte que la révision pourrait entrer en vigueur au deuxième semestre de 2014.

4.4.3 Accords d'imposition à la source avec le Royaume-Uni et l'Autriche

Les accords d'imposition à la source conclus avec le Royaume-Uni et l'Autriche sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2013. En vertu de ces accords, les personnes domiciliées dans un Etat partenaire peuvent régulariser leurs relations bancaires existantes en Suisse, soit en se soumettant à une imposition par paiement unique,

soit en déclarant leurs comptes (communication volontaire). Jusqu'à présent, l'équivalent d'environ 1,5 milliard de francs d'impôts a pu être transféré aux deux Etats partenaires, tandis que des valeurs patrimoniales représentant 21,5 milliards de francs ont pu être régularisées¹⁰.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les revenus et gains en capital réalisés en Suisse sur les avoirs de personnes domiciliées dans un Etat partenaire sont soumis à un impôt à la source libératoire. Les taux d'imposition sont alignés sur ceux en vigueur dans les Etats partenaires afin de prévenir toute distorsion de concurrence fiscale. La Suisse verse le produit de cet impôt aux autorités de l'Etat partenaire. Les produits de l'impôt à la source sur les revenus du capital seront transférés vers les Etats partenaires fin mars 2014 pour la première fois. Les personnes concernées peuvent également autoriser leur agent payeur à déclarer leurs revenus du capital à l'Etat partenaire. L'accord d'imposition à la source signé avec le Royaume-Uni prévoit un mécanisme analogue pour les successions¹¹.

4.4.4. Autres dossiers fiscaux bilatéraux

4.4.4.1 Etats-Unis

Régularisation du passé: des discussions ont été menées avec les autorités judiciaires et fiscales américaines sur la base d'un mandat

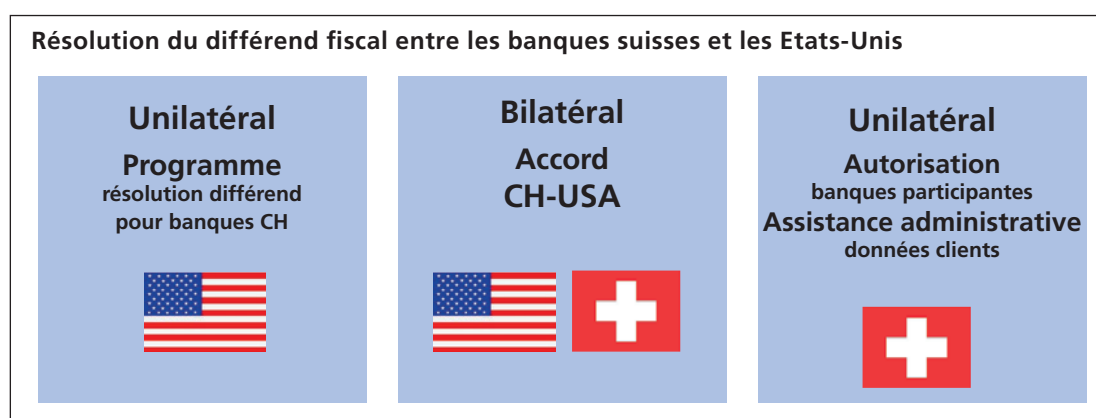


Figure 12

¹⁰ L'avance de 500 millions de francs versée par les banques suisses convenue avec le Royaume-Uni a en outre été transférée début 2013.

¹¹ L'Autriche ne connaissant pas d'impôt sur les successions, l'accord correspondant ne comprend aucune disposition sur les successions.

Répartition des banques selon le programme américain

Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4
Enquête pénale en cours aux Etats-Unis	Violation du droit fiscal américain	Pas de violation du droit fiscal américain	Banques ayant une clientèle locale
Informations complètes sur les activités américaines	Informations complètes sur les activités américaines	Communication des actifs sous gestion américains	Pas d'informations
Conditions	Aucune condition	Aucune condition	Aucune condition
Amendes individuelles	Amendes forfaitaires	Pas d'amende	Pas d'amende

Figure 13

adopté par le Conseil fédéral le 26 octobre 2011, afin de mettre un terme au long différend fiscal des banques suisses avec les Etats-Unis. Dans sa déclaration du 19 juin 2013 publiée à l'issue de l'examen de la «lex USA», le Parlement suisse a exprimé ses attentes envers le Conseil fédéral: celui-ci devait prendre, dans les limites du droit en vigueur, toutes les mesures utiles en vue de permettre la collaboration des banques avec le Département de la justice des Etats-Unis.

La solution négociée se compose de trois éléments: l'arrangement signé le 29 août 2013 entre les gouvernements des deux pays (joint statement), le programme unilatéral des Etats-Unis auquel les banques suisses peuvent adhérer sur une base volontaire et les autorisations de coopérer avec les autorités américaines délivrées aux banques suisses. Le 18 décembre 2013, le Conseil fédéral a habilité le DFF à délivrer ces autorisations sur la base de sa décision modèle du 3 juillet 2013. Ces décisions autorisent les banques concernées à coopérer avec le Département de la justice des Etats-Unis et à remplir les obligations prévues par le programme.

Cette solution permet aux banques de régulariser le passé dans un cadre clairement défini. Elle respecte l'ordre juridique suisse, ne crée pas de règles rétroactives et ne passe pas par le droit d'urgence.

Foreign Account Tax Compliance Act: la loi fiscale américaine *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) doit permettre aux Etats-Unis d'obtenir l'imposition de tous les comptes détenus à l'étranger par des personnes soumises

à l'impôt aux Etats-Unis. Le FATCA est une réglementation américaine unilatérale dont le champ d'application s'étend à tous les pays du monde et qui va s'appliquer progressivement à partir du 1^{er} juillet 2014. Cette loi oblige les établissements financiers étrangers à transmettre aux autorités fiscales américaines des informations relatives aux comptes américains ou à percevoir un impôt élevé. Les établissements financiers qui n'appliqueront pas le FATCA seront évités par les établissements qui travaillent dans le respect de cette loi et ils perdront leur accès au système bancaire international.

La mise en œuvre du FATCA entraîne, à l'échelle internationale, de lourdes charges administratives et financières pour les établissements financiers concernés. Celles-ci peuvent toutefois être réduites par la conclusion d'un accord bilatéral avec les Etats-Unis, lesquels proposent deux modèles. L'accord FATCA signé le 14 février 2013 entre la Suisse et les Etats-Unis offre des allègements administratifs et financiers aux établissements financiers rapporteurs suisses. Dans son annexe II, il prévoit en outre que certaines catégories d'établissements financiers et de produits suisses pourront être exemptés du FATCA ou être considérés comme conformes à cette loi. Différents points de l'accord ont été précisés dans le protocole d'entente du 7 juin 2013, sans toutefois créer de nouveaux droits ou obligations. L'Assemblée fédérale a ratifié l'accord, après modification des délais conformément à l'échange de notes, et adopté la loi modifiée transposant ledit accord en droit interne le 27 septembre 2013. Le délai référendaire s'est écoulé sans avoir été utilisé.

4.4.4.2 France

Le 11 juillet 2013, les ministres des finances de la France et de la Suisse ont signé un projet de révision de la convention franco-suisse contre les doubles impositions en matière d'impôts sur les successions (CDI successions). Cette révision a été rendue nécessaire par la volonté de la France de résilier la CDI successions au motif que cette dernière ne correspondait plus au droit français actuel. Le projet de révision de la CDI successions rencontre une forte opposition au Parlement, notamment en raison de la concession à la France d'un droit subsidiaire d'imposition des héritiers ou légataires domiciliés en France d'un de cujus dont le dernier domicile se trouvait en Suisse.

Lors de la signature de la CDI successions, les ministres des finances des deux pays ont décidé l'ouverture d'un dialogue fiscal bilatéral, qui a formellement débuté le 5 novembre 2013. Il a été convenu à cette occasion que des échanges réguliers auraient lieu sur l'ensemble des sujets fiscaux d'intérêt commun (imposition d'après la dépense, assistance administrative, etc.). Ce dialogue devrait contribuer à stabiliser les relations fiscales bilatérales et à résoudre de manière pragmatique les questions en suspens.

4.4.4.3 Italie

La Suisse mène des négociations avec l'Italie sur la base d'un mandat adopté par le Conseil fédéral le 29 août 2012, afin de trouver des solutions dans les domaines suivants:

- régularisation des avoirs des résidents italiens déposés dans des banques en Suisse et mise en place d'une solution pour l'imposition des revenus futurs;
- accès des établissements financiers suisses au marché italien;
- révision de la convention contre les doubles impositions et intégration d'une disposition sur l'échange de renseignements conforme à la norme internationale;
- révision de l'imposition des travailleurs transfrontaliers;
- suppression de la Suisse des listes noires de l'Italie en matière fiscale;
- révision de la réglementation douanière concernant Campione d'Italia.

A la suite du changement de gouvernement en Italie, les négociations ont été suspendues pendant le premier semestre de 2013. Elles ont toutefois pu reprendre après l'entrée en fonction du gouvernement Letta.

