

Rapport 2015 sur les questions financières et fiscales internationales



Impressum

Editeur:
Département fédéral des finances DFF
Berne 2015

Rédaction:
Secrétariat d'Etat aux questions
financières internationales SFI

Photo première de couverture:
Bernershof, Berne, siège du
Département fédéral des finances
Frank Wettstein



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: 604.001.15F
Février 2015

Table des matières

Préambule	5
Condensé	6
1 Contexte international	9
2 Collaboration financière et monétaire internationale	12
2.1 Aperçu	12
2.2 Fonds monétaire international	12
2.2.1 Réformes du FMI	12
2.2.2 Examens effectués en Suisse en 2014	13
2.2.3 Dotation, octroi de crédits et contributions de la Suisse	14
2.3 G20	15
2.4 Conseil de stabilité financière	16
2.5 Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme	19
2.5.1 Mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI	19
2.5.2 Analyse nationale des risques	19
2.5.3 GAFI	19
2.6 Coopération bilatérale	20
2.6.1 Dialogues sur les questions financières et contacts approfondis avec les grands centres financiers	20
2.6.2 Place de négoce pour le renminbi	20
2.6.3 Dialogue avec l'UE sur la réglementation	21
2.6.4 Activités internationales en matière douanière	22
2.6.5 Accord avec le Liechtenstein dans le domaine de l'assurance des dommages dus à des événements naturels	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	25
3.3.1 Marché financier	25
3.3.2 Projets de réglementation	25
3.3.3 Accès au marché	29
3.3.4 Négoce de matières premières	30
4 Questions fiscales internationales	32
4.1 Aperçu	32
4.2 Echange de renseignements à des fins fiscales	32
4.2.1 Norme de l'OCDE sur l'échange automatique de renseignements	32
4.2.2 Norme de l'OCDE sur l'échange sur demande	36
4.2.3 Forum mondial	36
4.2.4 FATCA	37
4.2.5 Nations Unies	38
4.3 Fiscalité des entreprises	38
4.3.1 Dialogue avec l'UE sur la fiscalité des entreprises	38
4.3.2 Lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS)	39
4.4 Coopération bilatérale dans le domaine fiscal	41
4.4.1 Conventions contre les doubles impositions et accords sur l'échange de renseignements fiscaux	41
4.4.2 Dossiers fiscaux bilatéraux (France, Italie, Etats-Unis, Inde)	43
Bilan et perspectives	45

Préambule

Six ans après l'éclatement de la crise financière, les effets de celle-ci se font encore sentir. D'une part, l'économie mondiale ne se remet que lentement, freinée notamment en Europe par le niveau élevé d'endettement et le manque de réformes structurelles. D'autre part, la communauté internationale a déployé des efforts considérables pour rendre le système financier plus résistant aux crises. Il faut à présent que les normes internationales soient appliquées dans le monde entier. C'est aussi dans l'intérêt de la Suisse.

Cette évolution comporte certes des risques pour nous, mais offre aussi des opportunités. Il faut que la Suisse s'adapte de manière proactive à ces nouvelles réalités, qu'elle représente et défende au mieux ses intérêts dans ce contexte international dynamique. L'objectif du Conseil fédéral est clair: nous voulons que la Suisse soit dotée d'une place financière et économique stable, compétitive, bien acceptée au niveau international et dont la contribution à la prospérité de notre pays reste substantielle.

Pour cela, des adaptations douloureuses sont parfois nécessaires, comme le montrent les débats publics controversés sur la politique financière, les nouvelles réglementations, les règles d'imposition des entreprises et la levée du secret bancaire fiscal vis-à-vis de l'étranger. Mais l'évolution de la place financière et économique suisse depuis la crise financière confirme que la direction prise est la bonne. En comparaison internationale, les indicateurs économiques sont résolument positifs. Quant à l'Etat, il a conservé sa capacité d'action et, contrairement à la tendance internationale, il a même diminué sa dette.

Il importe de continuer sur cette voie car des risques persistent. D'où la nécessité d'une réglementation bien pensée, qui renforce la stabilité et améliore la protection des clients comme des investisseurs. D'où la nécessité également de réformer la fiscalité des entreprises, d'accroître la transparence des données de la clientèle bancaire et d'appliquer des règles strictes contre la criminalité financière. Nous nous engageons activement pour l'adoption de normes internationales valables dans tous les pays. Et nous appliquons ces normes afin de contribuer à la stabilité financière et à l'intégrité des marchés financiers mondiaux. Ce faisant, nous offrons une sécurité juridique aux investisseurs, aux entrepreneurs et aux clients, et limitons les risques de réputation. Il nous est ainsi possible de tirer un meilleur parti encore de nos atouts que sont la stabilité politique, la sécurité juridique, la neutralité, la qualité des services et le fait de posséder notre propre monnaie.

A cet effet, nous devons continuer de mettre en œuvre – et d'affiner – la nouvelle politique des marchés financiers mise en place dès 2009 par le Conseil fédéral. En décembre 2014, le groupe d'experts mandaté par le Conseil fédéral, dirigé par le professeur Aymo Brunetti et composé de représentants des autorités, de l'économie privée et des milieux académiques, a émis dans son rapport final des propositions relatives au développement de la politique suisse en matière de marchés financiers. Le Conseil fédéral étudiera de près ces recommandations et les reprendra dans ses futurs travaux.

Le présent rapport du Conseil fédéral, qui paraît cette année pour la cinquième fois, montre comment la Suisse relève les défis relatifs aux questions financières et fiscales internationales, et quels sont les défis qui l'attendent en 2015 et au-delà.



Eveline Widmer-Schlumpf
Cheffe du Département fédéral des finances

Condensé

En 2014, les conséquences de la crise financière mondiale et de la crise de la dette se sont encore fait sentir. L'économie mondiale s'est certes stabilisée et s'est un peu reprise, du moins en partie. Mais le fardeau de la dette reste un sujet d'inquiétude et le système financier comporte encore de nombreux risques.

La plupart des réformes du système financier international découlant de la crise financière ont entre-temps été lancées et leur mise en œuvre a progressé en 2014. Par ailleurs, de nouvelles normes ont vu le jour en 2014 sur le plan international, dans différents domaines importants. La Suisse, dont la place financière est tournée vers l'international et très diversifiée, est particulièrement touchée par cette évolution.

- En novembre, le Conseil de stabilité financière (CSF) a présenté des propositions portant sur une norme supplémentaire en matière de capital pour les banques d'importance systémique. Ces propositions sont actuellement en consultation au niveau international et devraient être finalisées à la fin de 2015. Les nouvelles exigences visent à garantir qu'en cas de crise le capital destiné à absorber les pertes soit suffisant pour stabiliser ou liquider une banque sans aide publique. Elles complètent l'actuel dispositif de Bâle III ainsi que les renforcements des fonds propres déjà décidés dans le passé par le CSF pour les banques d'importance systémique au niveau mondial. La Suisse, qui comptait au CSF parmi les partisans de normes strictes, se félicite de ces nouvelles propositions. Celles-ci sont compatibles sur le fonds avec le concept *too big to fail* de la Suisse et sont intégrées au réexamen en cours des mesures suisses axées sur la stabilité du système. Les propositions du groupe d'experts Brunetti de décembre 2014 tiennent déjà compte de ces développements et recommandent à la Suisse de viser le haut de la fourchette en ce qui concerne les exigences de fonds propres en discussion sur la scène internationale (cf. chap. 3.3.1).
- Dans l'UE, deux projets de réglementation importants ont été concrétisés. La directive révisée concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID II) traite de la distribution des services financiers et vise notamment à améliorer la protection des clients. A cet

égard, les conditions accordées par l'UE aux prestataires de services financiers issus d'Etats tiers revêtent une grande importance pour la Suisse; elles continuent pour l'instant à relever essentiellement de la compétence des Etats membres. Le second projet, intitulé EMIR (European Market Infrastructure Regulation), désigne un règlement en vigueur depuis 2012, portant notamment sur la négociation de gré à gré de produits dérivés. De telles opérations seront à l'avenir réalisées de façon plus transparente, sur des plates-formes auxquelles les contreparties centrales auront accès. Là encore, il est très important pour la Suisse, en sa qualité d'Etat tiers, d'obtenir l'accès au marché en soumettant ses exploitants d'infrastructures à une réglementation jugée équivalente. Le Conseil fédéral a proposé en 2014 d'introduire des prescriptions légales dans ce sens. Les consultations relatives à la loi sur les services financiers (LSFin) et à la loi sur les établissements financiers (LEFin), ainsi qu'à la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF), ont été menées en 2014. Le message concernant la LIMF a été transmis au Parlement en septembre 2014. Le Conseil fédéral soumettra en 2015 aux Chambres fédérales le message relatif à la LSFin et à la LEFin (cf. chap. 3.3.2).

- L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a adopté la norme mondiale d'échange automatique de renseignements à des fins fiscales. Le modèle d'accord et la norme commune de déclaration, parus en février 2014, définissent la manière dont s'effectuera l'échange automatique entre les autorités fiscales de deux pays, et quels types de données bancaires seront concernés. Cette norme mondiale, qui comprend également le commentaire du modèle d'accord ainsi que les solutions informatiques sous-jacentes, a été finalisée en juillet 2014. La Suisse a participé activement à son élaboration et s'est engagée avec succès afin que cinq principes de base soient respectés:
 - existence d'une seule et unique norme mondiale;
 - réciprocité (échange de données réciproques);
 - protection des données;

- principe de la spécialité (données utilisables seulement pour les buts fixés);
- transparence également pour les trusts et autres entités financières.

Toutes les grandes places financières se sont engagées à reprendre la nouvelle norme, lors de l'assemblée plénière du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial) qui s'est tenue à la fin d'octobre 2014 à Berlin. La Suisse y a fait part de son intention d'adopter les bases légales requises jusqu'à la fin de 2016 afin que l'échange automatique de renseignements (EAR) devienne possible à partir de 2018. Le Conseil fédéral organisera en 2015 une consultation sur les bases légales. En font partie une loi d'application, qui permettra l'échange automatique transfrontalier, ainsi que l'accord multilatéral concernant l'EAR signé par le Conseil fédéral à la fin de 2014 et la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, que le Conseil fédéral a signée en 2013. Par ailleurs, le Parlement devra se prononcer – selon l'issue des négociations menées – sur les pays partenaires avec lesquels la Suisse pratiquera l'EAR. En parallèle aux négociations sur l'EAR, des efforts seront faits, conformément au mandat du Conseil fédéral, pour améliorer l'accès au marché et pour régulariser le passé (cf. chap. 4.2.1).

- L'OCDE a également poursuivi à un rythme rapide les travaux relatifs à l'ambitieux projet BEPS (Erosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices; Base Erosion and Profit Shifting). Des premiers résultats ont été publiés en septembre 2014, et les travaux devraient s'achever d'ici à la fin de 2015. L'objectif est d'élaborer au niveau mondial de nouvelles règles portant sur l'imposition des entreprises actives au plan international, et notamment d'éviter toute double non-imposition. Toutes les entreprises doivent ainsi pouvoir lutter à armes égales. La Suisse est très engagée dans les travaux de l'OCDE liés au projet BEPS. Le Conseil fédéral a ouvert le 22 septembre 2014 la procédure de consultation relative à la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Cette réforme, qui tient dûment compte des travaux menés par l'OCDE, doit renforcer

Rétrospective 2014

- 18.03.** Le FMI atteste les bonnes perspectives de croissance et la stabilité du secteur financier de la Suisse
- 10.04.** Réunions de printemps 2014 du FMI et de la Banque mondiale à Washington
- 02.06.** Entrée en vigueur de l'accord FATCA entre la Suisse et les Etats-Unis
- 20.06.** Le Conseil fédéral lève la restriction d'accès aux dossiers d'archives concernant l'Afrique du Sud
- 25.06.** Le Conseil fédéral publie un rapport sur les monnaies virtuelles telles que le bitcoin
- 25.06.** Le ministre des finances français Michel Sapin effectue une visite de travail à Berne: poursuite du dialogue fiscal avec la France
- 27.06.** Le Conseil fédéral ouvre la consultation sur la LSFIn et la LFin
- 27.06.** Dialogue financier avec la Chine à Berne, suivi d'une table ronde organisée par le secteur financier
- 30.06.** Entrée en vigueur de la loi FATCA
- 11.07.** Le Forum mondial donne son feu vert à la préparation d'un rapport supplémentaire de la Suisse
- 21.07.** L'OCDE publie la norme internationale régissant l'échange automatique de renseignements
- 01.08.** Entrée en vigueur de la loi révisée sur l'assistance administrative fiscale
- 03.09.** Le Conseil fédéral approuve le message concernant la LIMF
- 16.09.** L'OCDE publie les premiers résultats du projet BEPS (imposition des entreprises)
- 22.09.** Le Conseil fédéral ouvre la consultation sur la troisième réforme de l'imposition des entreprises
- 08.10.** Echange automatique de renseignements en matière fiscale: le Conseil fédéral approuve des mandats de négociation avec les Etats partenaires ainsi que le passage au modèle 1 de mise en œuvre de l'accord FATCA avec les Etats-Unis
- 09.10.** Assemblée annuelle 2014 du FMI et de la Banque mondiale à Washington
- 14.10.** Signature d'une déclaration commune sur la fiscalité des entreprises par la Suisse et l'UE, en marge de la réunion des ministres des finances de l'UE et de l'AELE au Luxembourg

- 14.10.** Entrée en vigueur des trois premiers accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale
- 15.10.** La Suisse et l'Inde signent une déclaration en matière d'assistance fiscale
- 29.10.** Réunion plénière du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales à Berlin
- 30.10.** Publication d'un rapport sur le rôle des banques parallèles en Suisse
- 10.11.** Publication du projet TLAC du Conseil de stabilité financière
- 19.11.** Le Conseil fédéral décide que la Suisse participera à l'accord multilatéral concernant l'échange automatique de renseignements
- 05.12.** Le Conseil fédéral prend connaissance du rapport final du groupe d'experts Brunetti sur le développement de la stratégie en matière de marchés financiers
- 12.12.** Les Chambres fédérales adoptent la loi sur les recommandations révisées du GAFI

la compétitivité de la place économique helvétique. La Suisse a par ailleurs mis fin, le 14 octobre 2014, à sa longue controverse avec l'UE sur la fiscalité des entreprises, en signant avec les Etats membres de l'UE une déclaration commune (cf. chap. 4.3.2).

- Les nouvelles recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) en matière de lutte contre le blanchiment d'argent remontent à 2012. Leur reprise dans le droit suisse est bien engagée. Le Parlement s'est penché plusieurs fois sur ce dossier en 2014 pour examiner la marge de manœuvre de la Suisse dans la mise en œuvre de la norme du GAFI (cf. chap. 2.5.1).

Outre son engagement dans les organismes multilatéraux comme le Fonds monétaire international (FMI), le CSF, l'OCDE ou le GAFI, la Suisse entretient d'étroits contacts bilatéraux avec l'UE, avec ses pays voisins et les Etats-Unis, et mène des dialogues financiers réguliers avec d'autres pays du G20 comme l'Australie, le Brésil, la Chine, l'Inde, le Japon, le Royaume-Uni, la Russie et la Turquie.

1 Contexte international

Perspectives: le contexte international devrait demeurer un défi pour l'économie suisse. Au niveau mondial, le Fonds monétaire international (FMI) s'attend à une croissance économique de 3,8 % en 2015. Les pays avancés devraient connaître une croissance de 2,3 %, alors que cette dernière devrait se monter à 5 % dans les pays émergents. Quant à la Suisse, le FMI prévoit un léger renforcement de la croissance économique à 1,6 %.

En 2014, la croissance économique mondiale a été relativement modeste et a atteint un niveau semblable à celui de 2013 (+ 3,3 %). La croissance économique mondiale a cependant été inégale. En ce qui concerne les pays avancés (+ 1,8 %), la croissance a été relativement élevée aux Etats-Unis (+ 2,2 %) et au Royaume-Uni (+ 3,2 %) alors que la zone euro a connu une année 2014 relativement difficile (+0,8 %), après un arrêt de la croissance au deuxième trimestre. Au Japon également, la croissance a été passablement faible (+ 0,9 %) et la dette héritée du passé reste très élevée. Les pays émergents demeurent toujours un des moteurs de la croissance mondiale (+ 4,4 %), même si leur performance a été moins bonne qu'en 2013 (+ 4,7 %).

Même si l'économie mondiale s'est en partie remise de la récente crise économique et financière, de nombreux risques demeurent. Ceci est d'autant plus vrai que les développements géopolitiques, tels que la crise ukrainienne ou les troubles au Moyen-Orient, et la modeste croissance économique des pays de la zone euro pèsent sur la croissance économique mondiale.

En outre, bien que de nombreux progrès aient été faits concernant la stabilité du secteur financier, ce dernier présente toujours des risques. D'une manière générale, le contraste reste saisissant entre des marchés financiers plutôt confiants et des fondamentaux fragiles. Avant tout, la politique monétaire toujours très expansive au niveau global a créé une situation de confiance sur les marchés financiers. Cependant, la faiblesse des taux d'intérêt a aussi contribué à la recherche de rendement, entraînant les différents acteurs à prendre davantage de risques. Dans un même temps, les taux d'intérêt très bas n'ont pas nécessairement

amené à un octroi massif de crédits dans l'économie réelle. De plus, l'annonce des Etats-Unis de normaliser la politique monétaire, qui n'est pas encore suivie par d'autres banques centrales majeures, pose aussi un défi pour l'économie mondiale.

Les défis d'ordre économique et budgétaire restent par conséquent inchangés. Premièrement, il faut continuer à consolider la stabilité du système financier, tout en garantissant l'accès aux marchés internationaux. Deuxièmement, des réformes économiques structurelles doivent être mises en place afin de garantir une croissance économique durable. A moyen terme, il s'agira en outre de consolider les finances publiques précaires à beaucoup d'endroits (cf. figure 1).

En 2014, la croissance de l'économie suisse, estimée à 1,8 % par le Groupe d'experts de la Confédération, s'est située dans la moyenne des pays avancés. Le contexte international demeure la principale source de risques. La place financière est d'autant plus sous pression que les banques doivent repenser leurs modèles d'affaires et que le cadre réglementaire, fiscal et économique international pousse inexorablement à la consolidation. Poursuivre l'amélioration des conditions-cadres permettra de faire face à ces défis et de garder une structure économique solide et dynamique.

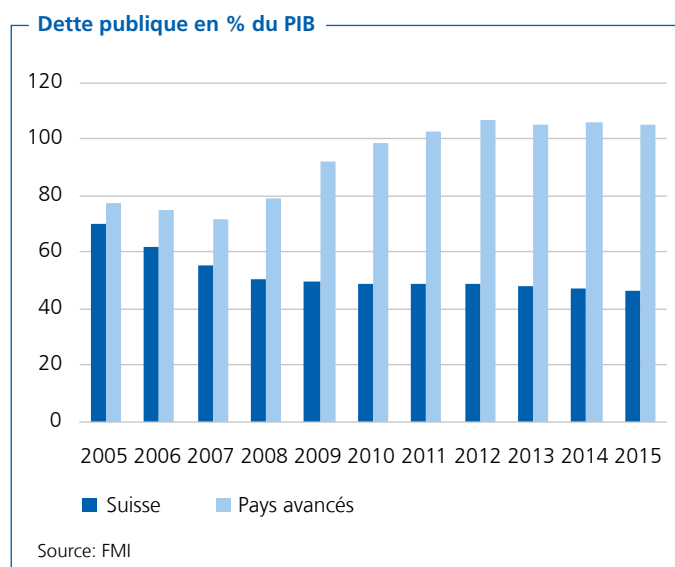


Figure 1

**Six ans après la crise financière:
comment la Suisse fait valoir ses intérêts**

Comme l'a révélé la crise financière de 2008, une plus grande stabilité financière mondiale requiert des efforts concertés sur la scène internationale. Par ailleurs, de nombreux Etats en proie à un endettement croissant ont durci leur lutte contre l'évasion fiscale, et pas seulement à l'intérieur de leurs frontières mais aussi au niveau mondial. Enfin, les réglementations se sont multipliées pour accroître la transparence du système tant financier que fiscal et pour améliorer la protection des clients et des investisseurs.

Les glissements géopolitiques ont par ailleurs des répercussions sur l'architecture financière internationale. Les pays émergents cherchent à accroître leur influence, tant au FMI qu'au Conseil de stabilité financière (CSF) ou au Forum mondial, qui surveille le respect des normes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) relatives à l'assistance administrative et à la transparence en matière fiscale. Cette évolution s'opère souvent aux dépens de pays industrialisés de petite ou de moyenne taille, qui sont dotés d'une économie ouverte.

La politique d'hégémonie du G20, qui réunit les plus grandes puissances économiques mondiales, en est la preuve éclatante. Sans être, avec sa présidence annuelle tournante, une organisation internationale au sens du droit international public et bien qu'étant dépourvu de secrétariat permanent, le G20 a réussi, dans le sillage de la crise financière, à imposer ses priorités sur les questions économiques, financières et fiscales.

Qu'implique cette évolution pour la Suisse, représentée dans la plupart des instances financières internationales sans être membre du G20? Comment les intérêts suisses peuvent-ils être défendus de façon optimale dans ce contexte international dynamique?

La réponse doit être nuancée. D'une part, la Suisse et beaucoup d'autres pays industrialisés de taille moyenne ou petite ont perdu de leur

influence au niveau international. Et pas seulement parce que les pays émergents ont gagné en importance, mais aussi parce que les puissants secrétariats des organisations multilatérales cherchent à imposer les vues du G20.

D'autre part, l'implication du G20 permet d'envoyer des signaux forts bien au-delà des Etats membres. Les déclarations communes adoptées aux sommets du G20 passent un peu partout pour être le fruit d'un consensus international et acquièrent ainsi un caractère contraignant. Autrement dit, le terrain est plus propice qu'avant la crise financière aux normes ayant une portée réellement mondiale et à une concurrence à armes égales entre toutes les places économiques et financières. Une telle situation est dans l'intérêt de la Suisse, compte tenu de son économie largement internationalisée.

En voici quelques exemples:

- En 2003, quand avait été négocié l'accord sur la fiscalité de l'épargne avec l'UE, d'importantes places financières asiatiques sont restées à l'écart, alors même que l'UE avait cherché activement à les rallier au projet. Ces mêmes places financières – comme presque toutes les autres d'ailleurs – introduisent aujourd'hui la nouvelle norme mondiale de l'OCDE sur l'échange automatique de renseignements à des fins fiscales.
- Le train de réformes du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Bâle III), prévoyant notamment des exigences plus élevées en matière de fonds propres, a bénéficié d'un soutien politique accru suite aux décisions du G20 organisé en Corée en 2010.
- Renforcé après la crise financière, le Conseil de stabilité financière (CSF, auparavant Forum de stabilité financière) a édicté – conforté par les ordres reçus du G20 et avec le concours des autres organismes de normalisation – des règles supplémentaires destinées aux banques ainsi qu'aux assureurs présentant une importance systématique mondiale.

– L’OCDE est en train d’élaborer dans le cadre du projet BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) de nouvelles règles contraignantes sur l’imposition des entreprises actives au niveau international. Ces travaux ont été expressément soutenus par le G20, et il en est régulièrement question à ses sommets.

Pour défendre efficacement ses intérêts, la Suisse doit prendre en compte la nouvelle réalité des normes mondiales promues par le G20. La meilleure façon d’y parvenir est de contribuer activement au développement et au réexamen de telles normes. Concrètement, la Suisse participe actuellement aux travaux de l’OCDE sur l’imposition des entreprises, elle intervient au CSF sur les exigences de fonds propres auxquelles les établissements d’importance systémique doivent satisfaire,

ou au FMI à propos de la surveillance des secteurs financiers et du respect du cadre budgétaire. Déjà plus tôt, la Suisse était parvenue à inscrire dans la norme régissant l’échange automatique des principes tels que la protection des données ou l’extension de la transparence aux trusts. Quant aux nouvelles recommandations du GAFI en matière de lutte contre le blanchiment d’argent et le financement du terrorisme, la Suisse a veillé à ce que la formulation des normes internationales révisées limite autant que possible les complications bureaucratiques pour les branches concernées.

Les interventions de la Suisse seront d’autant plus crédibles et ses critiques auront d’autant plus de poids qu’elle-même se réfère aux normes mondiales et les applique.

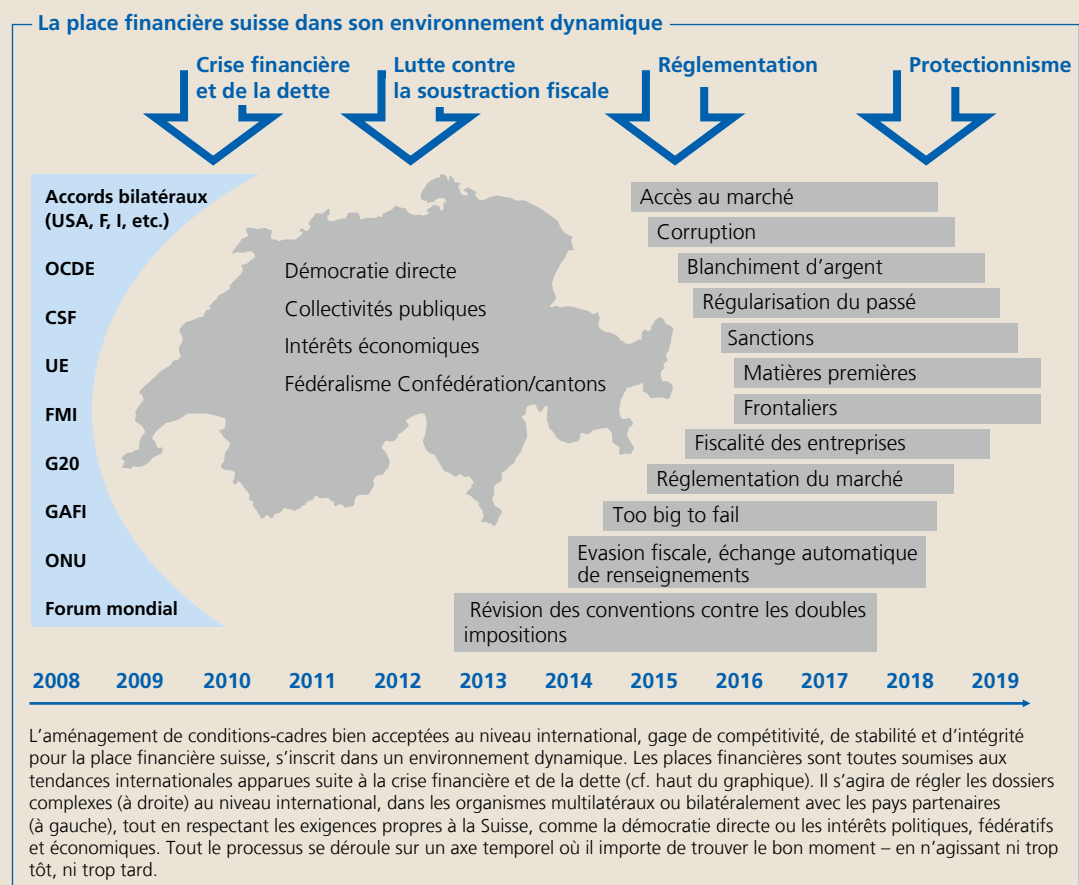


Figure 2

2 Collaboration financière et monétaire internationale

Perspectives: en 2015 également, un défi de taille consistera à mettre en œuvre de façon systématique, au niveau national, les réformes en cours du système financier international. Le Fonds monétaire international (FMI) poursuivra l'introduction de ses instruments de surveillance économique et budgétaire améliorés sur le plan bilatéral et multilatéral. Il s'agira par ailleurs de vérifier si ses moyens financiers provenant des quotes-parts suffisent, et si leur répartition convient. La mise en œuvre de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI adoptée en 2010 reste donc d'actualité. Quant au Conseil de stabilité financière (CSF), sa priorité en 2015 sera, d'une part, de finaliser les normes de réglementation encore en suspens, par exemple pour les banques d'importance systémique. Il continuera d'autre part de se concentrer sur la mise en œuvre des réformes, afin d'accroître la stabilité financière tout en garantissant que les marchés financiers restent ouverts. D'où la nécessité d'un degré élevé de coopération internationale, et aussi d'un climat de confiance réciproque entre les autorités des marchés financiers.

2.1 Aperçu

Depuis l'éclatement de la crise financière en 2008, une série de réformes du système financier international ont été lancées pour à la fois renforcer le cadre réglementaire des marchés financiers et permettre une meilleure surveillance. Ceci avec l'objectif d'augmenter la résistance du système financier international en prévision des crises futures. Alors que la plupart des normes internationales ont été élaborées, il s'agit maintenant de les transposer sur le plan national partout dans le monde.

En 2014, pour déterminer l'efficacité de ces initiatives, le FMI a procédé à plusieurs analyses. Pour apporter à ses membres les liquidités et l'aide d'urgence requise, le FMI a réexaminé ses instruments d'assurance¹. Le Conseil d'administration du FMI a achevé la revue triennale de la surveillance, en notant les progrès significatifs accomplis depuis 2011. La revue du Programme d'évaluation du secteur financier a montré que la réforme de ce programme – approuvée en 2009 – a apporté des améliorations importantes à cet

outil en termes d'efficacité et de clarté. Pour le FMI il s'agit maintenant de formuler des recommandations utiles à consolider la stabilité financière et économique de ses membres. Ces derniers devront à leur tour développer des politiques en accord avec ces recommandations.

La réforme de la réglementation du secteur financier a progressé de manière satisfaisante sous l'égide du CSF. En 2014, les travaux sur le cadre d'assainissement et de liquidation de banques d'importance systémique ont progressé, tout comme ceux sur la définition d'exigences supplémentaires de fonds propres pour ces établissements. Le développement d'exigences de fonds propres pour les assureurs d'importance systémique, la réforme des marchés des dérivés de gré à gré et l'élaboration de normes pour le secteur bancaire parallèle ont également été des points forts des travaux du CSF en 2014. Enfin, le CSF s'est aussi concentré sur la surveillance de la mise en œuvre cohérente des réformes par les Etats membres: un aspect de plus en plus important du processus de réforme.

2.2 Fonds monétaire international

2.2.1 Réformes du FMI

Les quotes-parts du FMI assument plusieurs fonctions centrales: c'est d'après elles que sont fixées les contributions financières 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, qui renforce notamment la représentation des pays émergents. La réforme n'a toujours pas été ratifiée, l'accord du Congrès des Etats-Unis faisant toujours défaut. 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

¹ Soit la ligne de crédit modulable, la ligne de précaution et de liquidité ainsi que l'instrument de financement rapide.

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 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 Pologne prendra le relais pour la première fois en novembre 2016. 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.

Egalement comprise dans le paquet de réformes 2010, une nouvelle révision de la formule des quotes-parts devrait avoir lieu parallèlement à l'examen ordinaire des quotes-parts 2015. 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 Examens effectués en Suisse en 2014

Les évaluations régulières de la situation économique et financière des Etats membres sont au cœur de l'activité de surveillance de la politique économique déployée par le FMI. Le 30 avril 2014, le Conseil d'administration du FMI a adopté deux rapports consacrés l'un à l'analyse du secteur financier de la Suisse et l'autre à l'examen annuel de la Suisse.

L'analyse du secteur financier par le FMI (Programme d'évaluation du secteur financier, PESF), obligatoire pour les pays dotés d'une place financière d'importance systémique mondiale, a lieu tous les cinq ans environ. La revue de la Suisse a révélé la stabilité accrue de son secteur financier depuis la crise financière. Des progrès significatifs ont été réalisés au niveau de la réglementation et de la surveillance du secteur financier. Le FMI recommande néanmoins de renforcer encore la surveillance des marchés financiers, y compris sur le plan des effectifs, et d'approfondir la collaboration avec les autorités étrangères. Le FMI a salué la décision du Conseil fédéral de relever le volant de fonds propres anticyclique. Et comme l'évolution du marché hypothécaire et du secteur immobilier continue

Adaptation des ressources générales du FMI depuis 2009				
	Avril 2009	Mars 2011	Avril 2012	Entrée en vigueur de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance de 2010 (probablement en 2015)
Quotes-parts	Total: USD 334 mia + USD 5,3 mia	Total: USD 334 mia + USD 5,3 mia	Total: USD 367 mia + USD 5,3 mia	Total: USD 367 mia + USD 5,3 mia
Ressources des NAE	Total: USD 52 mia + USD 2,3 mia	Total: USD 52 mia + USD 2,3 mia	Total: USD 567 mia + USD 16,8 mia	Total: USD 570 mia + USD 16,8 mia
Ressources bilatérales		Total: USD 240 mia + pas de contribution	Total: USD 441 mia + pas de contribution	Total: USD 441 mia + pas de contribution
				Total: USD 735 mia + USD 8,9 mia

Figure 3

de présenter des risques, il estime qu'il pourrait être nécessaire d'envisager encore d'autres mesures. Enfin, il a recommandé de mieux aligner la protection des déposants sur les normes internationales.

Globalement, le FMI a attesté les bonnes perspectives de croissance dans son examen annuel de la Suisse. L'acceptation de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse» a toutefois augmenté à ses yeux les incertitudes concernant les perspectives de croissance à moyen terme. Selon le FMI, ce scrutin a par ailleurs souligné les défis liés au vieillissement de la population. A cet égard, le FMI salue la réforme en cours de la prévoyance vieillesse et, en particulier, l'égalisation prévue de l'âge de la retraite des femmes et des hommes.

2.2.3 Dotation, octroi de crédits et contributions de la Suisse

Les membres financent les ressources générales du FMI par l'intermédiaire des quotes-parts. 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 pour pouvoir octroyer des crédits (cf. figure 3). Cette augmentation de ressources inclut d'une part le doublement du montant des quotes-parts, qui interviendra avec la ratification de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance (cf. également chap. 2.2.1). D'autre part, elle comprend le renforcement du filet de sécurité du FMI (Nouveaux accords d'emprunt, NAE), entré en vigueur en 2011. Globalement, le doublement des quotes-parts s'accompagne d'une réduction d'environ la moitié des ressources des NAE. Il est à noter que les ressources du FMI englobent aussi les lignes de crédit bilatérales qui sont mises à la disposition du FMI par 35 pays membres au total. Fin 2014, le FMI était donc doté d'un filet de sécurité supplémentaire de quelque 441 milliards de dollars, qui n'a pas encore dû être utilisé jusqu'à présent. La Suisse contribue aux ressources générales du FMI jusqu'à un montant maximal d'environ 20 milliards de francs, dont environ un quart sous forme de quote-part et le restant dans le cadre des NAE. De ce montant maximal, 2,1 milliards sont actuellement utilisés par le FMI, ce qui cor-

respond à environ 2 % des ressources générales du FMI actuellement utilisées.

En confirmant la tendance observée en 2013, les crédits engagés dans le cadre de programmes terminés ou en cours ont diminué aussi en 2014. Après avoir atteint un pic de 216 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS) en 2012 (environ 333 milliards de dollars américains), ils se montaient à 173 milliards de DTS (env. 251 milliards de dollars américains) à la fin de l'année 2014. L'évolution des engagements de crédit par le FMI et de l'utilisation de ces crédits sur les 20 dernières années sont représentées à la figure 4. En 2014, 18 pays ont mis en place un programme d'ajustement du FMI. Du point de vue des ressources engagées, les programmes en faveur de la Grèce et de l'Ukraine sont les plus importants. Les ressources du FMI utilisées par l'Irlande et le Portugal dans le cadre des programmes élaborés conjointement avec les partenaires européens (UE et BCE) et entretemps achevés restent considérables. Fin 2014, les instruments d'assurance du FMI, sous la forme de lignes de crédit modulables (LCM) ou de crédit de précaution et de liquidité (LPL), sollicitaient près de 44 % des ressources engagées (cf. 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), qui soutient les pays les plus pauvres par des prêts accordés à des conditions préférentielles. Ce fonds dispose de ressources de l'ordre de

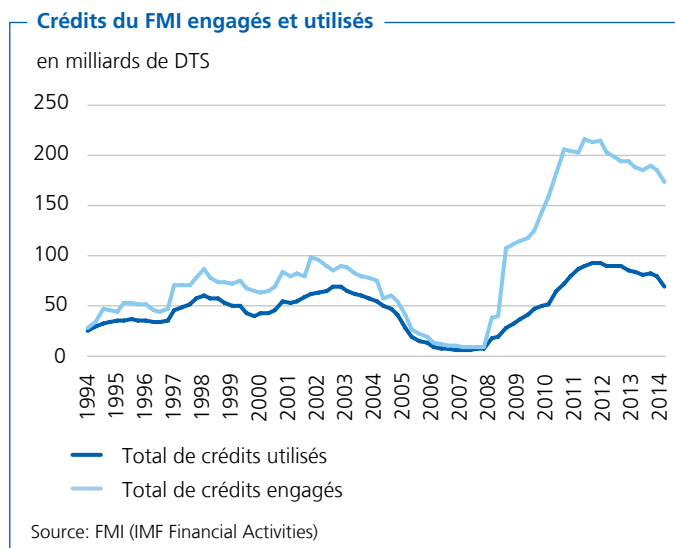


Figure 4

40 milliards de dollars, auxquelles la Suisse contribue actuellement jusqu'à 950 millions de francs environ. La Suisse dispose d'une base légale, la loi de mars 2004 sur l'aide monétaire (LAMO), pour la participation de la Suisse aux fonds spéciaux du FMI, notamment ceux destinés au financement de crédits à taux d'intérêt réduits au profit de pays à faibles revenus. La Banque nationale suisse (BNS) assure, sous forme de crédits, la participation de la Suisse au capital du fond fiduciaire RPC. La Confédération garantit à la BNS le remboursement dans les délais de ces crédits, y compris les intérêts. Fin 2014, les ressources engagées et utilisées de ce fonds se montaient à quelque 3,3 milliards de dollars. La contribution de la Suisse se montait à 218,3 millions de francs.

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. En s'appuyant sur la LAMO, le Conseil fédéral a 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. La première tranche a été versée en janvier 2014.

Pour l'aide monétaire en cas de perturbation du système monétaire international (art. 2 LAMO) ou en faveur d'Etats déterminés (art. 4 LAMO), la Suisse dispose en outre de ressources allant jusqu'à 10 milliards de francs (arrêté sur l'aide monétaire de 2013). En 2014, aucune aide monétaire n'a été accordée reposant sur cette base juridique.

Dans une série de domaines relevant de la collaboration technique, la Suisse entretient un partenariat étroit avec le FMI, tant sur le plan bilatéral qu'en association avec d'autres pays. Les secteurs où 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.

Crédits du FMI engagés envers une sélection de pays (fin 2014)

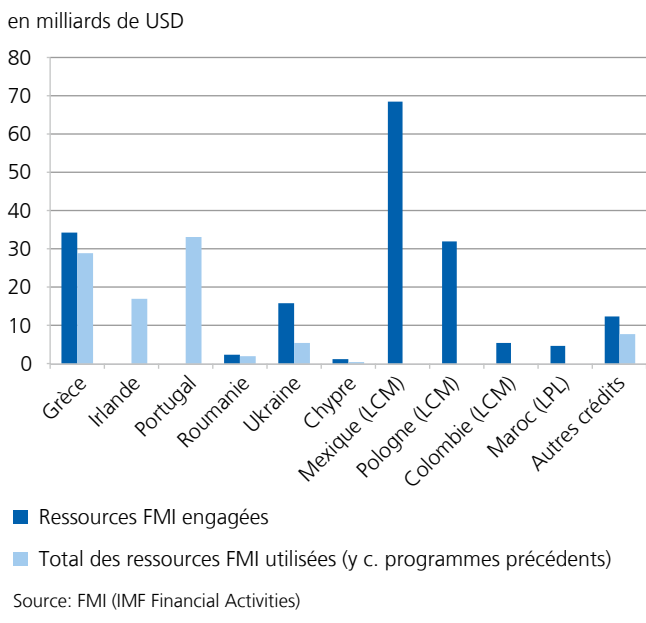


Figure 5

Dans ces domaines, la Suisse met aussi ses propres experts à disposition. Elle le fait généralement à la demande de pays avec lesquels elle collabore étroitement, à l'instar des membres de son groupe de vote. La cheffe du Département fédéral des finances (DFF) a ainsi signé au Kazakhstan, durant son voyage de juillet 2014 en Asie centrale, un protocole d'entente portant sur la collaboration entre les deux ministères des finances. Un tel protocole avait déjà été signé en 2013 avec le Kirghizistan. Cette officialisation de l'assistance technique bilatérale permet de collaborer de façon plus ciblée avec les Etats membres du groupe de vote de la Suisse. Elle contribue ainsi à la transition de ces pays et à leur stabilité financière.

2.3 G20

Le G20 continue de jouer un rôle central dans la coordination des politiques macroéconomiques, ainsi que pour orienter et stimuler les travaux des organisations internationales, notamment sur la réforme de la régulation financière. La présidence tournante donne chaque année à l'agenda du G20 une dynamique spécifique.

Sous l'impulsion de l'Australie et pour la première fois, le G20 s'est fixé en 2014 un objectif concret visant à élever la trajectoire du PIB mondial de 2,1 % supplémentaires en cinq ans, soit

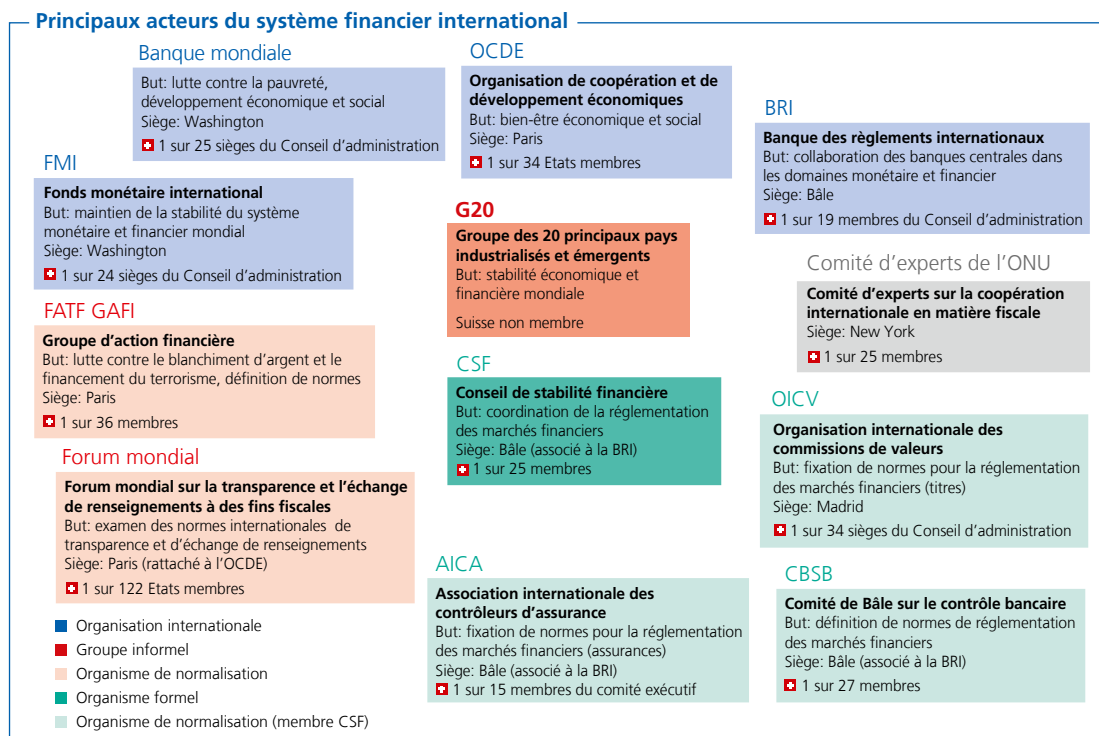


Figure 6

l'équivalent d'environ 2000 milliards de dollars américains. La présidence australienne a choisi de resserrer les priorités du G20 sur le secteur privé et la promotion des investissements. Dans ce cadre, le G20 a créé en 2014 une initiative pour une infrastructure mondiale, laquelle constitue une plate-forme de coopération visant à améliorer le climat d'investissement mondial. En matière fiscale, le G20 a stimulé le développement de l'échange automatique de renseignements et la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS). Par ailleurs, dans le cadre de ses travaux sur la régulation financière, le G20 a adopté une proposition pour une nouvelle norme sur les fonds propres bancaires (Total Loss-Absorption Capacity, TLAC).

2014, la Suisse n'a pas été conviée à participer au G20, contrairement à l'année 2013 où elle avait participé pour la première fois au volet financier du G20. Néanmoins, la Suisse a activement engagé le dialogue avec la présidence australienne et d'autres membres du G20. L'Australie a aussi invité la Suisse à plusieurs séminaires et ateliers techniques. En outre, sur le thème de l'inclusion financière, la Suisse est devenue membre cette année du G20 Global

Partnership for Financial Inclusion (GPFI), qui est ouvert à tous les pays non membres du G20 et est étroitement associé aux travaux du groupe de travail du G20 sur le développement. Le Secrétaire d'Etat aux questions financières internationales (SFI) y représente la Suisse et coordonne les travaux. Par ailleurs, la Suisse continue activement de promouvoir un système de représentation à géométrie variable des pays extérieurs au G20, en fonction de thèmes d'intérêt spécifiques.

La Turquie préside le G20 en 2015, et la Chine le présidera en 2016. A partir de 2016, le G20 assurera une présidence tournante par région (cf. figure 7).

2.4 Conseil de stabilité financière

Représentation de la Suisse au CSF

Le Conseil de stabilité financière (CSF) établi à Bâle, principal forum international en matière de réglementation des marchés financiers, a poursuivi en 2014 ses travaux visant à l'adoption et à la mise en œuvre de normes réglementaires internationales. Les intérêts de la Suisse, qui compte deux sièges au CSF, sont défendus par le DFF et la BNS. La FINMA y est également représentée dans divers groupes de travail (cf. figure 8).



Figure 7

Etablissements financiers d'importance systémique

Le CSF continue de mettre l'accent sur la réduction des risques que les établissements financiers d'importance systémique mondiale font courir à la stabilité financière. Selon sa liste actualisée en novembre 2014, 30 établissements en font partie, dont les deux grandes banques suisses. Pour accroître leur capacité à supporter les pertes (Total Loss Absorbing Capacity, TLAC), le CSF a préparé une nouvelle norme en matière de fonds propres, mise en consultation publique en novembre 2014. Les exigences en matière de TLAC visent à compléter les règles de Bâle III sur les fonds propres, ainsi que les exigences supplémentaires en matière de fonds propres adoptées par le CSF et le Comité de Bâle pour les banques d'importance systémique mondiale. Ces nouvelles exigences devraient garantir, en cas de crise, la présence de fonds de tiers suffisants pour un bail-in – soit une conversion en fonds propres destinés à un renflouement interne – pour permettre une stabilisation et la liquidation d'une banque sans devoir recourir à des fonds publics. Il s'agit d'une étape supplémentaire pour désamorcer la problématique too big to fail. Les autorités suisses s'engagent donc au CSF en vue de la mise en place d'une norme ambitieuse et unique. Sur la base des résultats de la consultation et d'une étude des effets, le CSF souhaite finaliser et adopter les exigences en matière de TLAC jusqu'au sommet du G20 prévu à fin 2015.

Un autre chantier central pour la Suisse réside dans la coopération transfrontalière pour la liquidation des banques. Parmi les progrès réalisés en 2014, l'industrie bancaire a adapté au niveau mondial les modèles utilisés pour les contrats sur produits dérivés, afin de faciliter l'application transfrontalière des mesures adoptées par une autorité de résolution (protocole ISDA).

Depuis 2013, le CSF tient également une liste d'assureurs présentant une importance systé-

mique mondiale, dressée à l'aide d'une méthode de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA). Cette liste mise à jour en novembre 2014 contient comme jusque-là neuf assureurs, mais aucune entreprise suisse. Il est vrai qu'en 2014 le CSF a remis à plus tard sa décision concernant les grands réassureurs, au motif que la méthode pour déterminer leur importance systémique n'était pas encore au point. Les assureurs d'importance systémique mondiale seront soumis à des exigences supplémentaires en matière de fonds propres, de surveillance prudentielle et de capacité de liquidation. L'AICA a présenté en octobre 2014, comme base pour les exigences supplémentaires en matière de fonds propres, une première norme destinée aux assureurs d'importance systémique mondiale. A moyen terme, elle sera remplacée par une réglementation plus aboutie en matière de fonds propres, conçue par l'AICA pour les assureurs actifs au niveau international. La Suisse est également concernée par ces travaux et continuera à s'engager en vue du développement d'une telle norme.

En outre, le CSF et l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) travaillent à une méthode servant à déterminer les établissements financiers d'importance systémique mondiale autres que les banques et les assurances, à l'instar des agents de bourse ou des sociétés financières. A cet effet, le CSF a lancé une seconde consultation publique au début de 2015.

Autres travaux du CSF

Les réformes de la réglementation de la négociation de dérivés de gré à gré constituent une deuxième priorité du CSF. Elles instaurent un régime d'annonce des transactions sur dérivés, requièrent de compenser les opérations sur dérivés par des contreparties centrales, obligent à mener toutes les négociations sur des plateformes électroniques, et comportent des exigences supplémentaires en matière de fonds

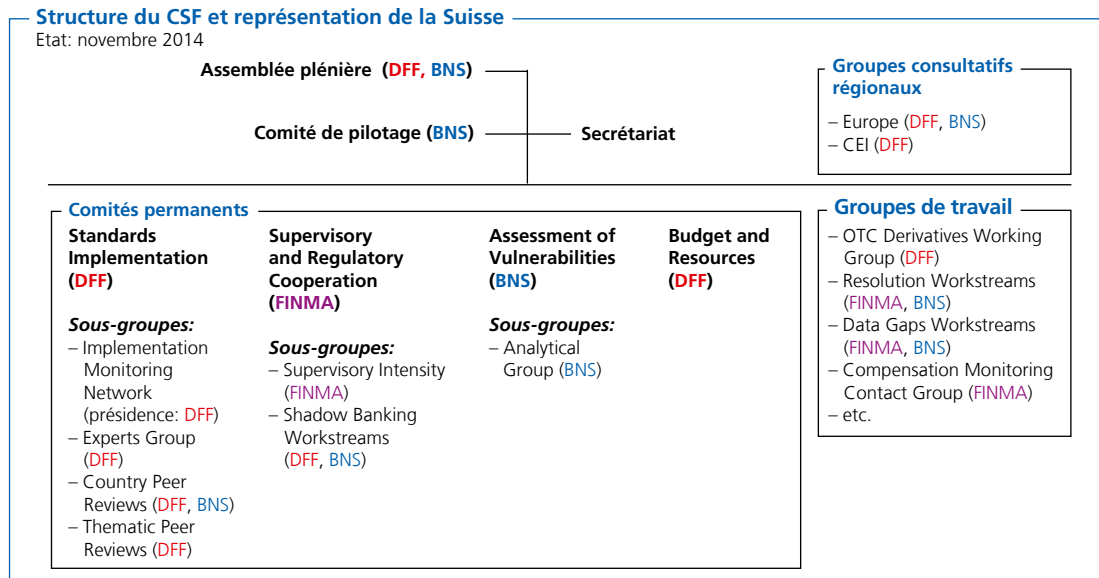


Figure 8

propres ainsi que l'obligation de réduire les risques pour les dérivés ne pouvant être compensés par une contrepartie centrale. Le CSF a publié en 2014 deux autres rapports sur la mise en œuvre de ces réformes. Les nouvelles règles feront leur entrée en Suisse dans la nouvelle loi sur l'infrastructure des marchés financiers (cf. chap. 3.3.2). Au niveau international, les travaux sont déjà globalement plus avancés, notamment en ce qui concerne l'obligation d'annonce. Le CSF s'est malgré tout penché en 2014 – notamment à l'occasion d'un examen par les pairs qui s'achèvera au printemps 2015 – sur les obstacles empêchant l'exploitation effective, par les autorités de surveillance, des données annoncées aux centrales de collecte de données. Les priorités de la Suisse, dont le CSF s'occupera en 2015 également, sont d'assurer la stabilité des infrastructures des marchés financiers et d'éviter les redondances, à travers la reconnaissance des réglementations étrangères équivalentes (principe de «deference»).

Une troisième priorité du CSF réside dans la surveillance du système bancaire parallèle, soit des entreprises actives dans l'intermédiation de crédits sans être des banques. Le CSF et divers organismes de normalisation ont adopté dès 2012 différentes normes réglementaires visant à combattre la migration des risques du secteur bancaire dans d'autres secteurs soumis à une réglementation moins stricte. D'autres normes s'y sont ajoutées en 2014, notamment dans le

domaine du prêt de titres et des opérations de pensions de titres. Et en 2015, le CSF procédera à un examen par les pairs de la réglementation du système bancaire parallèle.

Le CSF s'est également occupé en 2014 de thèmes comme la mise en œuvre de Bâle III, le mode de fixation des valeurs de référence des taux de change ou les effets de la réglementation des marchés financiers sur les investissements et sur les pays émergents. En 2014, le CSF a également achevé un examen par les pairs de la mise en œuvre de ses propres principes sur la réduction de la dépendance à l'égard des notes des agences de notation, lors duquel le DFF a publié un plan d'action. Un autre chantier a progressé, soit l'introduction par le CSF d'un

Juridictions représentées au Conseil de stabilité financière

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

Figure 9

système d'identification universel des personnes morales (Legal Entity Identifier, LEI). Le SFI et, depuis 2014, l'Office fédéral de la statistique (OFS) ont un rôle d'observateurs dans le comité de surveillance du système LEI. Le groupe de travail du CSF «Implementation Monitoring Network», dirigé par le DFF depuis 2012, établit chaque année une vue d'ensemble de la mise en œuvre des réformes convenues au niveau international. Enfin, le CSF a décidé en 2014 d'accorder un second siège à cinq pays émergents, au détriment de cinq organisations internationales qui en possédaient deux jusque-là.

2.5 Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme

2.5.1 Mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI

Le 13 décembre 2013, le Conseil fédéral a adopté et transmis au Parlement le message relatif au projet de loi sur la mise en œuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière (GAFI), remaniées en 2012. Ce projet vise à compléter au niveau normatif le dispositif de la Suisse en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et de renforcer son efficacité conformément aux normes internationales actualisées du GAFI et du Forum mondial.

Alors que le Conseil des Etats s'est largement rallié au projet du Conseil fédéral lors de la première lecture et a confirmé sa position sur les points les plus importants du projet lors de la deuxième, le Conseil national a créé des divergences avec le Conseil des Etats en juin 2014. Ces divergences ont pu être ensuite aplanies de manière à permettre l'adoption du projet de loi par le Parlement le 12 décembre 2014. Cette loi permet notamment de répondre aux exigences du GAFI et du Forum mondial. La loi de mise en œuvre des recommandations du GAFI pourra en principe entrer en vigueur à partir du 1^{er} juillet 2015, comme prévu initialement.

2.5.2 Analyse nationale des risques

Suite à la révision des recommandations du GAFI en 2012, les pays doivent désormais évaluer systématiquement et régulièrement leurs risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et établir, sur cette base, des dispositifs permettant d'atténuer ces risques effi-

cacement. Le Conseil fédéral a renforcé dans ce but la coordination au sein de l'administration fédérale, en créant le 29 novembre 2013 le «Groupe de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF)».

Structure permanente, le GCBF est dirigé par le SFI. Il inclut plusieurs départements fédéraux et se compose de membres de la direction de différents offices fédéraux. Il comprend trois sous-groupes de travail techniques permanents lui rapportant et qui sont investis de tâches spécifiques dans les domaines de l'évaluation des risques, de l'échange d'information et de la coordination des questions opérationnelles, et du traitement des listes terroristes étrangères. Lors de sa séance constitutive en février 2014, il a été décidé d'élaborer en 2015 un rapport national d'analyse des risques, soit concrètement une cartographie générale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse. Ce rapport sera publié et se fondera sur des analyses approfondies des risques dans les secteurs soumis à la loi sur le blanchiment d'argent. D'autres sujets tels que l'immobilier, les organismes à but non lucratif, le transport transfrontalier d'espèces et le commerce de métaux précieux seront aussi abordés. La question du risque de blanchiment en lien avec les ports-francs sera traitée à la lumière de la stratégie du Conseil fédéral sur les ports-francs et entrepôts douaniers ouverts.

En 2014, le GCBF a siégé à plusieurs reprises. Il informe au minimum chaque année le Conseil fédéral sur le suivi de ses travaux.

2.5.3 GAFI

Les travaux au sein du GAFI ont porté cette année principalement sur les sujets suivants:

- Evaluations mutuelles: les premiers rapports d'évaluation mutuelle du quatrième cycle, en l'occurrence ceux concernant l'Espagne et la Norvège, ont été traités en plénière du GAFI en octobre 2014. La Suisse s'est engagée en faveur de procédures claires et de l'application des critères d'évaluation équitables afin d'assurer un level playing field en vue de l'évaluation de la Suisse à venir.

- Thèmes: dans le cadre de l'adoption de lignes directrices relatives à la transparence du bénéficiaire économique, la Suisse a défendu la norme actuelle, qui ne prévoit pas l'abolition des actions au porteur. Les travaux du GAFI se poursuivront avec l'examen des risques associés aux bénéficiaires économiques. Dans le domaine des monnaies virtuelles, le GAFI a publié le 27 juin 2014 un document typologique dont les définitions correspondent à celles que le Conseil fédéral a présenté dans son rapport du 25 juin 2014. Les travaux du GAFI se poursuivront en vue de l'établissement de lignes directrices pour le traitement des monnaies virtuelles. Des travaux typologiques sont en cours, notamment quant aux vulnérabilités associées à l'or ou au transport physique d'argent liquide.
- Elargissement du GAFI: le GAFI a décidé d'examiner les candidatures de la Malaisie, d'Israël, de l'Arabie saoudite et du Nigéria en vue de leur adhésion au GAFI. La Malaisie a obtenu d'ores et déjà le statut d'observateur.

2.6 Coopération bilatérale

2.6.1 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, tout en garantissant l'échange régulier d'avis et d'expériences ainsi qu'une étroite collaboration dans des domaines d'intérêt mutuel (par ex. en matière de politique ou de réglementation des marchés financiers, ou de positionnement dans les organismes financiers internationaux comme le FMI et le CSF). De tels dialogues fournissent en outre un cadre propice pour signaler que le secteur financier suisse souhaite accéder au marché de l'Etat partenaire en question. Avec le concours d'autres offices et institutions, le SFI coordonne les positions internes de l'administration sur les questions financières et les défend lors de ces dialogues financiers.

Les dialogues financiers en cours ont été poursuivis en 2014. D'où des rencontres avec l'UE ainsi qu'avec l'Allemagne, l'Australie, le Brésil, la Chine, le Japon, la Pologne et le Royaume-Uni.

De même, les contacts avec les Etats-Unis, Singapour et Hong Kong ont été approfondis. Le SFI prévoit de poursuivre en 2015 les dialogues lancés et les contacts établis, et le cas échéant de les étendre à d'autres Etats partenaires.

2.6.2 Place de négoce pour le renminbi

La Chine exploite progressivement les possibilités d'utilisation transfrontalière de sa monnaie, le renminbi, dans les opérations commerciales et sur les marchés financiers. Pendant longtemps, l'essor économique foudroyant de la Chine n'avait pas conféré de véritable rôle international à sa monnaie. Tout a changé après la crise financière mondiale, qui a favorisé l'émergence du renminbi tant pour les transactions internationales que pour la diversification des portefeuilles de devises. Même si cette devise continue d'avoir, en chiffres absolus, une importance secondaire au niveau international, on constate une rapide hausse du volume des transactions transfrontalières en renminbis. De janvier 2013 à octobre 2014, la part des paiements internationaux traités en renminbis est ainsi passée, selon la société SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication), de 0,6 % à 1,7 %.

Dans le cadre de cette internationalisation progressive du renminbi, s'inscrivant dans un processus de réforme du secteur financier indigène, les autorités chinoises s'efforcent de créer à l'étranger des places de négoce pour le renminbi. Concrètement, il s'agit à la fois de réunir les conditions propices à une utilisation accrue du renminbi pour les transactions commerciales et les investissements, et d'améliorer l'efficacité des marchés financiers indigènes. Le secteur financier helvétique participe à cette évolution et souhaiterait enrichir constamment sa palette de produits et services financiers correspondants. Il est d'ores et déjà possible de détenir des comptes en renminbis et d'effectuer en Suisse ou à partir de Suisse des paiements en renminbis, tout comme le financement d'activités commerciales et d'exportation et la couverture du risque de change sont proposés dans cette devise aussi.

La Suisse s'emploie à mettre en place les conditions-cadres requises afin que l'économie puisse tirer parti des possibilités que l'internationalisation du renminbi ouvre au commerce et aux

services financiers². En mai 2013, le SFI et la Banque populaire de Chine ont jeté dans un protocole d'entente les fondements d'un dialogue bilatéral régulier sur les questions financières. Lors des deux premières réunions tenues en décembre 2013 et en juin 2014, la Suisse a approfondi sous la conduite du SFI sa coopération avec la Chine dans le domaine financier, et obtenu ainsi de participer plus étroitement à l'internationalisation du renminbi. En outre, les associations bancaires des deux pays ont organisé, en marge du dialogue financier de cette année, une table ronde destinée à promouvoir les échanges et à approfondir la collaboration dans la branche.

Suite aux rencontres précitées, la BNS et la Banque populaire de Chine ont signé le 21 juillet 2014 un accord de swap de devises. Cet accord permet aux deux banques centrales d'acheter ou de vendre des renminbis et des francs, et ainsi de disposer des liquidités nécessaires. Un accord de swap constitue une importante condition préalable à l'essor du marché du renminbi en Suisse. En outre, la Suisse a émis le vœu que les banques suisses puissent participer aux programmes d'investissement chinois, y compris le système de quotes-parts Renminbi Qualified Foreign Institutional Investor (RQFII), qui permettrait d'effectuer des investissements directs en renminbis en Chine à partir de la Suisse.

Parmi les autres mesures discutées pour encourager les activités commerciales en renminbis figure la compensation de cette devise en Suisse. La présence physique d'une banque chinoise jouerait ici un rôle important. Les conditions-cadres requises sont en principe bonnes et le Conseil fédéral se féliciterait de l'implantation de banques chinoises. La décision économique concernant une activité en Suisse appartient toutefois aux banques chinoises, et donc dépendra aussi de leur appréciation du potentiel de développement des transactions en renminbis en Suisse. Le potentiel augmentera au fur et à mesure que des entreprises et la branche financière s'engageront en Suisse dans des opérations dans cette devise. L'accord de libre-échange ainsi que la nouvelle convention contre les doubles impositions entre la Chine et la Suisse, entrés en vigueur respectivement le

² Le Conseil fédéral soutient l'objectif d'approfondir les relations commerciales et monétaires avec la Chine et s'engage afin que des progrès soient réalisés sur ce terrain. Les présentes explications renseignent sur les mesures adoptées selon la réponse du Conseil fédéral à la motion 14.3003 du 17 janvier 2014.

Essor du commerce extérieur de la Suisse avec la Chine

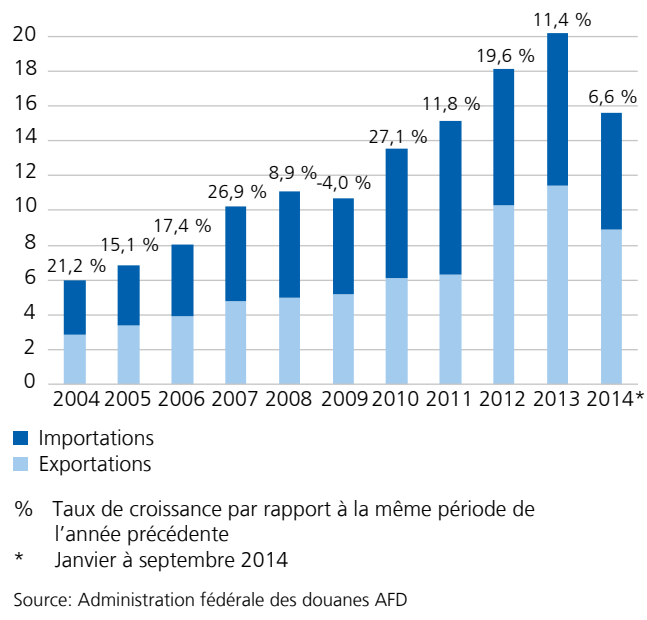


Figure 10

1^{er} juillet et le 8 novembre 2014, donneront des impulsions positives sur ce terrain.

2.6.3 Dialogue avec l'UE sur la réglementation

Les efforts de réglementation de l'UE constituent des défis majeurs pour la politique suisse des marchés financiers. L'accès à l'UE et à l'EEE s'avère en effet vital pour le marché financier helvétique. En effet, les intermédiaires financiers suisses exportent une grande part de leurs services sur le marché intérieur européen, qui joue traditionnellement un rôle-clé dans leurs activités transfrontalières, pour des raisons d'ordre géographique et culturel. En dépit d'une faible dynamique de croissance et de tendances à la saturation, le marché européen reste donc important pour les activités transfrontalières. Les changements qui interviennent constamment dans le droit européen font surgir de nouveaux obstacles pour l'accès au marché. A supposer que la Suisse ne puisse plus accéder au marché financier européen dans d'importants secteurs, de graves conséquences seraient à craindre pour la compétitivité de sa place financière.

L'évolution du droit européen joue ici un rôle central. Ces dernières années, l'harmonisation des prescriptions nationales fragmentées régissant l'accès des Etats tiers – comme la Suisse –

au marché financier de l'UE a bien avancé (cf. aussi encadré du chap. 3.3.3). Or cette harmonisation comporte à la fois des chances et des risques pour la Suisse. Elle instaure certes, par des conditions d'accès uniformisées, des exigences et critères clairs, auxquels un Etat tiers peut se référer. Mais le contrôle du respect des conditions d'équivalence par la Commission européenne est grevé d'incertitudes – dans l'optique de l'Etat tiers.

D'où l'importance du dialogue annuel sur la réglementation, entretenu depuis 2012 par la Suisse avec la Commission européenne. Ces contacts institutionnels établis avec les autorités concernées au niveau européen permettent à la Suisse de discuter des pierres d'achoppement et de formuler ses propres souhaits, d'obtenir des informations de première main sur les développements en cours 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. Les questions liées à l'accès au marché ont été au cœur du troisième dialogue sur la réglementation, qui a eu lieu le 26 septembre 2014.

2.6.4 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 – en partie avec les Etats de l'AELE – des accords d'assistance administrative avec l'UE et ses Etats membres ainsi qu'avec la Colombie, l'Islande, Israël, la Norvège, le Pérou, la Turquie et l'Union douanière d'Afrique australe (Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland). 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, certains Etats membres ne l'ayant pas encore ratifié, mais qui est néanmoins appliqué provisoirement avec plusieurs 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 pourparlers avec les Etats-Unis, en vue d'un accord d'assistance administrative en matière douanière.

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 2014, l'AFD a par exemple intensifié sa coopération avec les administrations des douanes de la République kirghize ainsi que de l'Azerbaïdjan. En outre, elle a soutenu et mené à bien, dans le cadre de l'année de présidence suisse de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, de nombreuses missions de courte durée lancées par cette organisation en Asie centrale.

2.6.5 Accord avec le Liechtenstein dans le domaine de l'assurance des dommages dus à des événements naturels

Le 4 décembre 2014, la Suisse et le Liechtenstein se sont entendus sur un accord dans le domaine de l'assurance de droit privé contre les dommages dus à des événements naturels. En complément, les autorités de surveillance des marchés financiers ont décidé d'améliorer leur collaboration sur le terrain des assurances. L'accord crée une base juridique formelle qui renforcera tant la sécurité du droit que la transparence dans l'exercice transfrontalier de ce genre de transactions d'assurance. En effet, le Liechtenstein s'y engage à appliquer dans son droit national la réglementation suisse en matière d'assurance contre les dommages dus à des événements naturels. Il est prévu de signer l'accord et de finaliser les formalités internes d'approbation en 2015.

3 Compétitivité, accès au marché et résistance aux crises

Perspectives: comme le prévoit l'art. 52 de la loi sur les banques, le DFF a examiné en 2014 les dispositions too big to fail. Les Chambres fédérales recevront avant mars 2015 un rapport analysant le degré de mise en œuvre des normes internationales en Suisse, les développements à l'étranger ainsi que les éventuels besoins d'adaptation au niveau légal et réglementaire. L'évaluation se fondera sur le rapport du groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers. L'adoption du message relatif aux lois fédérales sur les services financiers (LSFin) et sur les établissements financiers (LEFin) suivra en été 2015. Par ailleurs, les travaux liés à la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF) se poursuivront en 2015 au niveau réglementaire pour permettre à la loi et à son ordonnance d'entrer en vigueur au début de 2016.

Le secteur financier suisse

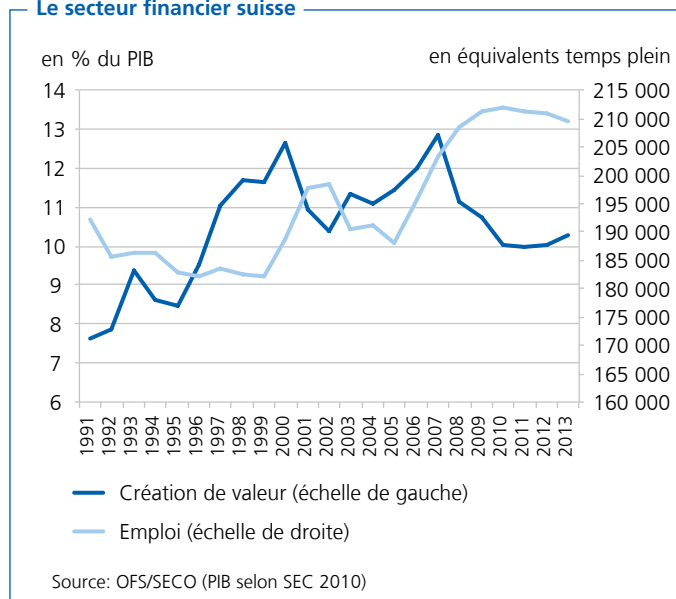


Figure 11

3.1 Aperçu

Afin de minimiser le risque d'instabilité auquel sa place financière est exposée, la Suisse a réagi rapidement à la suite de la crise financière, en appliquant une réglementation appropriée (too big to fail, TBTF). Le chapitre 3.3.2 resitue cette réglementation dans son contexte international. Il convient encore de signaler trois nouvelles lois en préparation dans le domaine des marchés financiers (loi sur les services financiers, loi sur les établissements financiers et loi sur l'infrastructure des marchés financiers). Ces projets de réformes auront pour effet de simplifier et de moderniser la systématique actuelle. Il s'agit de remplacer le foisonnement législatif hérité du passé par une architecture fonctionnelle de lois sur les marchés financiers.

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 11).

En 2013, la fourniture de services financiers et d'assurance s'est traduite par une création de valeur de l'ordre de 65 milliards de francs, ce qui correspond à 10,3 % du PIB³. Ce taux est

³ Calcul basé sur le Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC) 2010.

comparable à celui atteint dans d'autres grands centres financiers: 8,6 % au Royaume-Uni, 11,2 % à Singapour et 6,6 % aux Etats-Unis. Il reste cependant nettement inférieur au taux de 25,4 % enregistré au Luxembourg (cf. figure 12). Le secteur financier suisse a connu au cours des 20 dernières années un développement supérieur à celui de l'économie suisse. En effet, alors que le PIB progressait d'un facteur de 1,6, la création de valeur a quasiment doublé sur la place financière suisse. Sur le plan de l'emploi, 210 000 personnes travaillaient à la fin de 2013 dans le secteur financier suisse, soit 6,0 % du total des emplois du pays.

Système bancaire parallèle

Dans une acception large, le système bancaire parallèle désigne l'intermédiation du crédit impliquant des entités et des activités se trouvant à l'extérieur du système bancaire traditionnel. Les hedge funds et autres types de fonds ou encore les sociétés de leasing sont des exemples d'entités appartenant au système bancaire parallèle. Ce dernier peut contribuer positivement au système financier en matière d'innovation, d'efficacité et de diversification. Néanmoins, il présente également des risques pour la stabilité financière.

Notamment dans le but de mesurer l'importance de ces risques, le Conseil de stabilité financière (CSF) publie annuellement le rapport «Global Shadow Banking Monitoring Report». Bien que le système bancaire parallèle suisse ne présente que 2 % du système bancaire parallèle mondial, ce rapport classe la Suisse, par rapport au PIB, parmi les trois pays ayant le plus grand système bancaire parallèle.

Afin de pouvoir faire une comparaison au niveau international, le CSF utilise une méthodologie très large. Or cette méthodologie induit une surestimation de la taille du secteur bancaire parallèle, en particulier dans le cas de la Suisse. C'est la raison pour laquelle le DFF, la BNS et la FINMA ont lancé une analyse plus détaillée du système bancaire parallèle suisse, dont un extrait a été publié en annexe du rapport du CSF de 2014. Les estimations suisses de la taille du système bancaire parallèle suisse pour 2012 oscillent entre 315 et 480 milliards de francs, ce qui est bien inférieur à l'estimation large du CSF qui évalue la taille de ce système à 1500 milliards de francs. Le résultat issu de l'estimation des autorités suisses est inférieur car celle-ci exclut les activités n'impliquant aucune intermédiation de crédit, notamment les fonds d'action et les participations des holdings dans les entreprises. Ces dernières représentent un montant particulièrement important en Suisse.

Lorsqu'il est estimé à 480 milliards de francs, le système bancaire parallèle suisse est plus de cinq fois inférieur au secteur bancaire suisse. En outre, la plupart des activités identifiées, dont 60 % sont des fonds, sont réglementées et surveillées par la FINMA. Il sera toutefois important de continuer à examiner attentivement l'évolution du système bancaire parallèle et les risques susceptibles de menacer la stabilité du système financier.

Fin 2013, on comptait 283 établissements bancaires en Suisse, dont plus de 40 % étaient des banques étrangères. En tant qu'intermédiaires entre les pourvoyeurs et les demandeurs de capitaux, les banques sont des acteurs centraux des marchés financiers. Tant les entreprises que les ménages doivent pouvoir recourir au crédit. Fin août 2014, le volume de crédits,

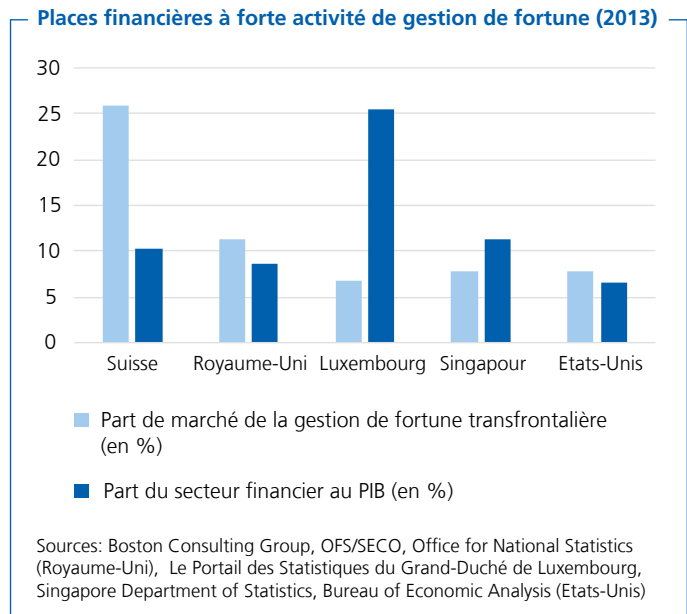


Figure 12

autrement dit l'utilisation effective des limites de crédit accordées par les banques, s'élevait à 1214 milliards de francs environ, 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 relativement avantageux, avec notamment des taux et des marges d'intérêt faibles. Des incertitudes pèsent toutefois sur le marché immobilier et, pour éviter toute dérive due aux déséquilibres existants, 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: le dynamisme persistant du marché du crédit a donc conduit ce dernier à relever le volant de fonds propres anticyclique de 1 à 2 %, avec effet au 30 juin 2014. La résistance du secteur bancaire en cas de correction de déséquilibres sur le marché hypothécaire et immobilier devrait ainsi être stabilisée, voire renforcée.

Outre les banques, les acteurs du secteur financier comprennent les assurances, les caisses de pensions et les gérants de fortune indépendants. En 2013, on dénombrait en Suisse 223 sociétés d'assurance soumises à surveillance, dont la moitié était des compagnies d'assurance dommages. Fin 2013, les placements de capitaux des assureurs suisses avoisinaient 540 milliards de francs,

investis pour moitié dans des titres à revenus fixes. Les caisses de pensions – on en compte près de 2100 – et les quelque 2300 gérants de fortune indépendants jouent aussi un rôle important sur la place financière. Fin 2012, les placements des caisses de pensions totalisaient 673 milliards de francs, dont un tiers en obligations et un quart en actions. Quant aux gérants de fortune indépendants, ils ont manié en 2012 près de 560 milliards de fonds appartenant à des clients, selon les estimations de la Haute école zurichoise des sciences appliquées (Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, ZHAW).

3.3 Conditions-cadres

3.3.1 Marché financier

Le Conseil fédéral a désigné, avec un mandat limité à la fin de l'année 2014, un groupe d'experts disposant d'une assise solide, chargé de développer la stratégie en matière de marchés financiers. Sans devoir subir la pression des affaires courantes, le groupe d'experts placé sous la direction du professeur Aymo Brunetti a examiné, partant de l'actuelle politique en matière de marchés financiers, non seulement les défis auxquels la place financière est confrontée au niveau national, mais aussi les possibilités qui s'offrent à notre pays au niveau international.

Il a approfondi quatre thèmes, à savoir l'accès au marché, les risques économiques, le contexte fiscal et enfin le processus de réglementation et sa mise en œuvre, et soumis son rapport final à fin 2014. Le groupe d'experts propose au Conseil fédéral des mesures ciblées visant au maintien et à l'amélioration de l'accès au marché. Quant aux risques économiques, les besoins d'intervention ont été identifiés dans le domaine bancaire comme dans le secteur non-bancaire. Dans le domaine fiscal, des recommandations ont été émises pour la refonte de l'impôt anticipé. Sur le plan de la réglementation enfin, les résultats du groupe d'experts montrent qu'il faut principalement améliorer la mise en œuvre des bases légales existantes. Sur la base de ces recommandations, le Conseil fédéral décidera de la ligne à suivre.

En lieu et place du groupe d'experts, un comité consultatif «Avenir de la place financière» sera instauré en 2015. Egalement placé sous la

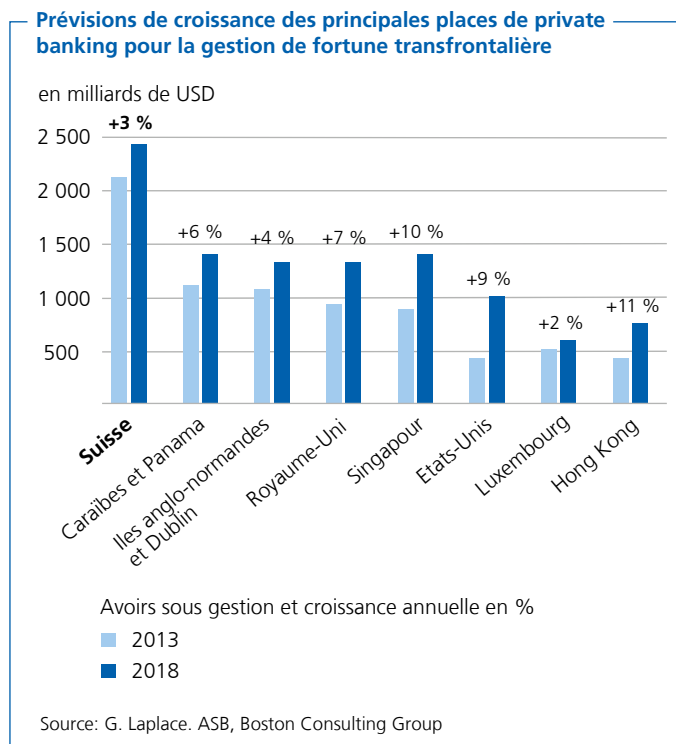


Figure 13

conduite du professeur Aymo Brunetti, ce comité assurera les échanges réguliers entre les acteurs-clés de la stratégie en matière de marchés financiers et examinera les défis stratégiques et les perspectives d'avenir du secteur financier suisse, en tenant compte de l'ensemble de l'économie.

3.3.2 Projets de réglementation

Too big to fail

Les établissements financiers d'importance systémique⁴ 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 Suisse a été l'un des premiers pays à mettre en vigueur, au 1^{er} mars 2012, des dispositions sur le thème du too big to fail. Ces mesures visent à réduire au minimum la probabilité d'effondrement d'un établissement financier d'importance systémique, soit les effets négatifs d'une insolvabilité qui surviendrait malgré toutes les précautions prises. Elles diminuent en outre considérablement l'effet de distorsion de la

⁴ Selon la décision de la BNS, les établissements suivants sont considérés comme étant d'importance systémique en Suisse: UBS, Credit Suisse, la Banque cantonale de Zurich (depuis novembre 2013) et le groupe Raiffeisen (depuis juin 2014).

concurrence résultant de la garantie étatique de fait dont les banques d'importance systémique bénéficiaient auparavant, et l'Etat s'expose moins à devoir à nouveau prendre de gros risques financiers pour sauver de telles banques.

Les mesures adoptées vont au-delà des exigences de Bâle III en matière de fonds propres, de liquidités, de répartition des risques et d'organisation. De nouveaux instruments de capital (emprunts conditionnels à conversion obligatoire, ou CoCo [contingent convertible bonds]) aident les banques à satisfaire à ces exigences plus sévères en matière de fonds propres. De plus, faisant partie d'un plan global d'assainissement et de liquidation, un plan d'urgence doit permettre le maintien des fonctions d'importance systémique (notamment les opérations de paiement, de dépôt et de crédit) en cas d'insolvabilité.

Les mesures susmentionnées ont nécessité l'adoption de dispositions d'exécution – principalement dans l'ordonnance sur les banques et dans 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. En amont de l'adoption de leur plan d'urgence, les deux grandes banques ont modifié leur structure juridique ou annoncé qu'elles le feraient afin de pouvoir garantir, en cas de crise majeure, la continuité de leurs activités d'importance systémique.

Bâle III

Les exigences helvétiques figurant dans la réglementation sur les fonds propres et sur les liquidités s'inspirent étroitement des recommandations de normes minimales du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Bâle III).

Le tour de vis en matière de fonds propres figure dans le droit suisse depuis le 1^{er} janvier 2013 (ordonnance sur les fonds propres, OFR), avec des délais transitoires pouvant aller jusqu'en 2018. Le Comité de Bâle a abouti à la conclusion, dans le cadre du Programme d'évaluation de la concordance des réglementations de 2013, que ce régime était largement conforme à Bâle III et lui a attribué la meilleure note, soit

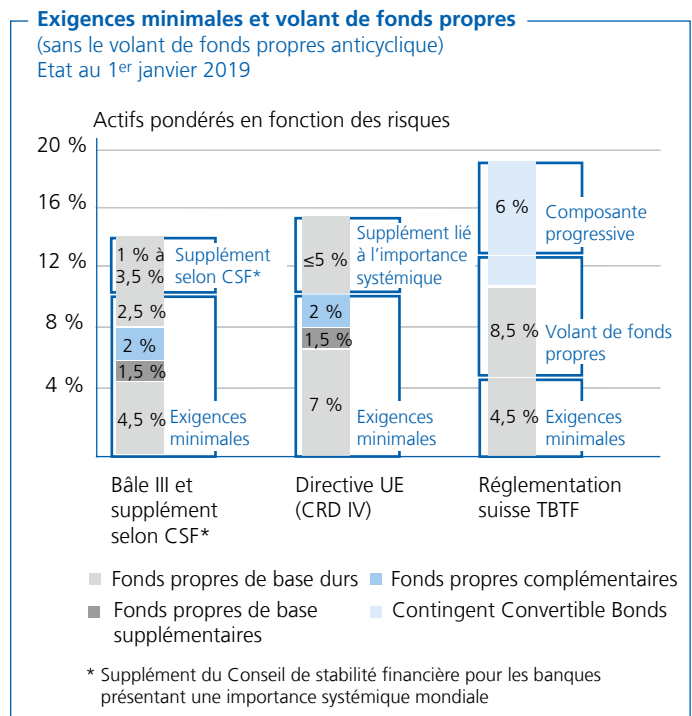


Figure 14

«compliant». Les quelques divergences marginales découvertes ont déjà été réglées par le biais de modifications de l'OFR et de diverses circulaires de la FINMA.





Quant aux recommandations en matière de liquidités, la Suisse les a mises en œuvre dans une nouvelle ordonnance (ordonnance sur les liquidités, OLiQ), qui est aussi entrée en vigueur au début de 2013. Outre des règles qualitatives, la nouvelle réglementation comporte des exigences quantitatives, qui déploient leurs effets depuis le 1^{er} janvier 2015. L'indicateur utilisé est le ratio de liquidité à court terme (liquidity coverage ratio, LCR) du Comité de Bâle. Le ratio structurel de liquidité à long terme (net stable funding ratio, NSFR), adopté en 2014 par le Comité de Bâle, le complétera à partir du début de 2018.

Loi sur les services financiers (LSFin) et loi sur les établissements financiers (LEFin)

Les projets de loi sur les services financiers (LSFin) et sur les établissements financiers (LEFin) visent tous deux à améliorer la qualité des services fournis par les établissements financiers suisses, ainsi qu'à mieux protéger leurs clients.

Evolution internationale de la surveillance des banques d'importance systémique (situation à fin 2014)

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 (Systemically Important Financial Institutions, SIFI). Une base importante est constituée par les prescriptions en matière de fonds propres et de liquidités de Bâle III (cf. chap. 3.3.2), 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 (Risk Weighted Assets, RWA). 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. Le 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 RWA 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 (living wills) doivent être élaborés et des liquidations internationales être possibles. Parmi les 30 banques mondiales d'importance systémique figurent Credit Suisse et UBS, qui doivent respecter une majoration de respectivement 1,5 et 1 % (CSF, novembre 2014). 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.

	 Suisse	 UE	 GB	 USA
Capital				
Ratio de levier (pour les grandes banques) ²	- 4,56 % ² du du capital total (ou 24 % des exigences RWA) - Décidé	- 3,0 % Tier 1 - Phase d'observation jusqu'en 2017 – - Mise en œuvre non encore décidée	- 3,35 %–4,95 % (0,75 % tier 1, le solde CET 1) - Décidé	- 5 % (groupe) ou 6 % tier 1 - Etablissement individuel avec dépôts pour les G-SIB - Décidé
Exigences en matière de capital pondéré en fonction des risques	- Exigences totales: 19 % ² (jusqu'à 6 % d'instruments de bail-in) - CET1: 10,0 % - Décidé	- Exigences totales: 11,5 %–15,5 % - CET1: 8 %–12 % - Décidé	- Exigences totales: 19 % (y.c. instruments de bail-in) - CET1: 11 % (entité ring-fence) - Décidé	- Exigences totales: min. 10,5 % ³ (sans supplément CSF: 1–2,5 %) - CET1: 7 % (sans supplément CSF) - Décidé (sauf supplément CSF)
Liquidité	- LCR Bâle III - Décidé (100 % à partir de 2015)	- LCR Bâle III - Décidé (100 % à partir de 2015–2018)	- LCR Bâle III - Décidé (100 % à partir de 2018)	- LCR Bâle III - Décidé (100 % à partir de 2017)
Répartition des risques	- Contrepartie: max. 25 % des fonds propres (CET1+ CoCo à seuil élevé) - Décidé	- Engagement vis-à-vis d'un autre établissement financier: max. 25 % du capital total («engagements totaux» vis-à-vis d'établissements financiers: 200 %) - Proposition (pas encore d'acceptation formelle de la directive)	- Engagement vis-à-vis de la contrepartie: max. 10 % du capital total (actifs > 500 milliards USD) - Décidé	- Engagement vis-à-vis de la contrepartie: max. 10 % du capital total (actifs > 500 milliards USD) - Décidé
Mesures organisationnelles	- Pas de prescriptions organisationnelles directes (subsidairement exigences de la FINMA) - Preuve par le plan d'urgence du maintien autonome des fonctions d'importance systémique (séparabilité) - Décidé	- Proposition de la Commission: dissociation, en termes de droits de propriété, des opérations de négociation pour compte propre et décentralisation des activités à risque dans des entités commerciales séparées (mesures ordonnées par l'autorité de surveillance) - Proposition - Allemagne et France: dissociation fonctionnelle entre opérations de négociation et affaires avec la clientèle - Interdiction des opérations pour compte propre pour les entités ring-fence - Décidé	- Règle Volcker: dissociation, en termes de droits de propriété, des opérations de négociation pour compte propre et des activités à risque par rapport au capital-risque/PE et aux fonds spéculatifs - Exigence d'un groupe intermédiaire pour les grandes banques étrangères - Décidé	- Règle Volcker: dissociation, en termes de droits de propriété, des opérations de négociation pour compte propre et des activités à risque par rapport au capital-risque/PE et aux fonds spéculatifs - Exigence d'un groupe intermédiaire pour les grandes banques étrangères - Décidé
Mesures en cas de crise	- Plans d'assainissement de droit privé et plans de liquidation de droit public - Banques d'importance systémique seules - Rabais sur fonds propres si amélioration de la capacité d'assainissement et de liquidation - Stratégie SPE	- Développement des plans d'assainissement et de liquidation déjà décidé - Plans d'assainissement et de liquidation conformément à la Directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement - Concerne les banques avec actifs > 50 milliards EUR - Fonds de résolution - Stratégie SPE	- Plans de liquidation pour banques avec actifs > 50 milliards USD - Plans d'assainissement dans le cadre de la planification annuelle des capitaux et du test de résistance - Stratégie SPE	- Plans de liquidation pour banques avec actifs > 50 milliards USD - Plans d'assainissement dans le cadre de la planification annuelle des capitaux et du test de résistance - Stratégie SPE
Instruments de bail-in⁵	- CoCo à seuil bas: 1–6 % RWA ² - Pas encore de proposition pour l'élaboration d'un concept TLAC	- MREL: exigences qualitatives + min. 8 % des engagements totaux - Accord sur le projet de directive, décision formelle non encore prise - PLAC - Décidé	- MREL: exigences qualitatives + min. 8 % des engagements totaux - Accord sur le projet de directive, décision formelle non encore prise - PLAC - Décidé	- Annonce publique des exigences minimales - Non encore mis en œuvre

1 En février 2014, le Comité de Bâle a présenté une version révisée du ratio de levier Bâle III. Des adaptations à cette version manquent encore dans toutes les juridictions.
 2 Pour les deux grandes banques suisses, on table actuellement sur une composante progressive d'env. 4,5 % des RWA et, partant, sur des exigences en capital de 17,5 % des RWA et sur un ratio de levier d'env. 4 %.
 3 Collins Amendment: double calcul des risques, selon des modèles internes et selon l'approche standard; le ratio le plus faible est déterminant. Devrait tendanciellement augmenter les exigences de fonds propres.
 4 Les Etats-Unis dépasseront les normes internationales minimales pour le supplément frappant les G-SIB au titre de leur importance systémique. Les chiffres exacts seront définis dans les mois à venir (cf. Gouverneur de la Fed Daniel Tarullo, 9 septembre 2014).
 5 Une norme internationale pour la Total Loss Absorbing Capacity (TLAC) est en voie d'élaboration sous la direction du CSF. Outre le capital réglementaire, la TLAC inclut des instruments de bail-in qui créent un substrat de responsabilité en cas d'assainissement. Les orientations ont été rendues publiques par le CSF le 10 novembre 2014.

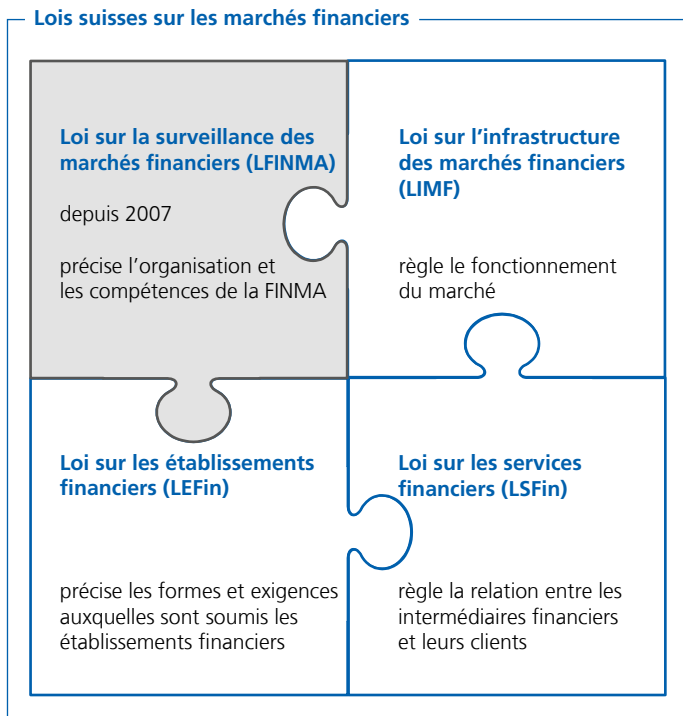


Figure 15

Il est par ailleurs prévu, notamment dans le cas de la LSFin, de créer une réglementation compatible avec les normes internationales et équivalente à celle de l'UE. Il s'agit de créer enfin des conditions de concurrence uniformes.

Le 25 juin 2014, le Conseil fédéral a ouvert la consultation concernant les deux lois, qui s'est achevée le 17 octobre. L'adoption du message par le Parlement devrait intervenir en été 2015.

La LSFin règle, pour les principaux produits financiers, la relation entre les établissements financiers et leurs clients et harmonise les règles de conduite applicables. Dans le projet mis en consultation, les prestataires doivent prendre en compte, dans leur activité de conseil, la situation financière de leurs clients, ainsi que leur connaissance et leur expérience. Une feuille d'information de base, qui doit être aisément compréhensible, sera établie pour chaque instrument financier, afin de permettre au client de prendre une décision de placement fondée et de comparer les produits. En outre, le projet mis en consultation uniformise les prescriptions en matière de prospectus pour toutes les valeurs mobilières proposées au public. Pour faciliter l'application du droit privé en cas de conduite fautive du prestataire, de nouvelles formes d'exercice

collectif des droits sont prévues, de même qu'un renforcement des organes de médiation, l'introduction d'un tribunal arbitral ou celle d'un fonds pour les frais de procès. Enfin, des prescriptions régissent les opérations transfrontalières de l'étranger vers la Suisse.

La LEFin reprend dans un seul et même acte législatif diverses lois réglant aujourd'hui la surveillance des établissements financiers pratiquant la gestion de fortune sous quelque forme que ce soit. Selon le projet de consultation, les gérants de fortune administrant des valeurs patrimoniales pour le compte de clients individuels ou d'institutions suisses de prévoyance seront désormais également soumis à une surveillance prudentielle. Par ailleurs, l'instauration de conditions de concurrence uniformes réduira au minimum les distorsions de la concurrence entre les prestataires.

Loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)

La loi sur l'infrastructure des marchés financiers vise à adapter à l'évolution du marché et aux directives internationales la réglementation en matière d'infrastructures des marchés financiers, d'une part, et les obligations des participants à ces marchés lors de la négociation de titres et de dérivés, d'autre part. Elle entend renforcer la stabilité et la compétitivité de la place financière suisse, tout en améliorant la protection des clients.

Le Conseil fédéral a adopté le 3 septembre 2014 le message concernant la loi sur l'infrastructure des marchés financiers. Si la loi est adoptée par le Parlement, on pourrait compter sur une mise en vigueur au plus tôt en 2016.

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 sinon achevés. Au sein de l'UE, seront notamment déterminants le règlement sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux, connu sous le nom d'EMIR (European Market Infrastructure Regulation), la directive révisée concernant les marchés d'instruments financiers (Markets in Financial Instruments Directive II, MiFID II) et son règlement concernant les marchés d'instruments financiers, ou MiFIR (Markets in Financial Instruments Regulation), ainsi que les règles appli-

cables aux dépositaires centraux (Regulation on settlement and Central Securities Depositories, CSDR). Aux Etats-Unis, les nouvelles dispositions régissant les opérations sur dérivés sont inscrites dans le Dodd-Frank Act (DFA). Plusieurs régimes des Etats tiers prévus par l'UE reposent sur le principe de l'équivalence. Il s'ensuit 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, au cas où la Suisse n'instaurerait 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 a lieu de veiller à ce qu'une telle réglementation soit rapidement mise en œuvre au travers de la LIMF.

Ordonnance sur la surveillance (OS)

D'entente avec le DFF, la FINMA a présenté à la fin de 2013 une proposition de révision partielle de l'ordonnance sur la surveillance. Le principal but visé ici est d'obtenir, pour le régime suisse de surveillance des assurances, une reconnaissance d'équivalence de l'UE. Dans un rapport de 2011, l'autorité européenne compétente, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA), avait déjà reconnu l'équivalence globale de la réglementation et de la surveillance helvétiques, tout en émettant des réserves sur les exigences de solvabilité des captives de réassurance, sur les obligations de publication et sur la gouvernance d'entreprise. La révision partielle vise à répondre à ces trois réserves. La décision d'équivalence de la Commission européenne est attendue pour le printemps 2015.

Les autres éléments de la révision partielle concernent le choix et la hiérarchie des modèles de calcul de la solvabilité des assureurs, le calcul et la constitution des provisions, etc.

En 2014, la FINMA, le DFF et le secteur des assurances ont affiné par étapes la proposition d'ordonnance, et une audition a finalement eu lieu en décembre. La révision partielle entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2015.

3.3.3 Accès au marché

La refonte de la réglementation des marchés financiers dans le sillage de la crise financière a

entraîné, dans le monde entier, un durcissement des conditions-cadres régissant les activités financières et transfrontalières, et donc rendu plus difficile aux prestataires suisses l'accès aux marchés étrangers. Or cet accès constitue un facteur de succès majeur pour la place financière suisse, qui occupe une position dominante dans la gestion de fortune transfrontalière. A supposer qu'il ne puisse être conservé, il n'est pas exclu que la compétitivité de la Suisse et la valeur ajoutée de son secteur financier s'en ressentent. Préserver l'accès au marché, voire l'améliorer s'avère dès lors un objectif stratégique prioritaire du Conseil fédéral. Aussi agit-il dans sa politique des marchés financiers à plusieurs niveaux et avec divers partenaires, afin de défendre au mieux les intérêts de la Suisse en matière d'accès aux marchés des services financiers. Il opère tant sur le plan bilatéral, avec certains Etats ou avec l'UE, que sur le plan multilatéral au sein des principaux organismes internationaux de normalisation, tel le Conseil de stabilité financière (CSF).

Dans le cadre de son mandat, le groupe d'experts sur le développement de la stratégie en matière de marchés financiers (cf. chap. 3.3.1) a procédé à un bilan de la situation et à une analyse des divers champs d'action possibles pour préserver et maintenir l'accès des prestataires de services financiers helvétiques aux marchés internationaux. Il en ressort que l'accès de la Suisse à d'importants marchés va se détériorer, à moins qu'elle ne mise sur le dialogue avec les Etats partenaires et avec l'UE, tout en cherchant activement des solutions visant à l'améliorer. Comme options possibles (soit nécessitant un examen plus détaillé), le groupe d'experts a identifié la conclusion de conventions avec des Etats partenaires importants, le modèle d'équivalence vis-à-vis de l'UE là où c'est indiqué (cf. encadré), ainsi qu'un éventuel accord sectoriel sur les services financiers avec l'UE.

Au niveau bilatéral, la Suisse s'efforce dans sa politique des marchés financiers de contribuer, avec des Etats partenaires sélectionnés, à préserver sinon améliorer l'accès des intermédiaires financiers suisses au marché, de façon à accroître la sécurité juridique des activités transfrontalières. En règle générale, de tels accords réglementent globalement les relations du secteur financier avec le pays concerné,

questions fiscales comprises. Le Conseil fédéral a ainsi décidé le 8 octobre 2014 que, dans le contexte des négociations sur l'échange automatique de renseignements, il fallait également s'efforcer de conserver sinon d'améliorer l'accès au marché. Dans le passé déjà, les négociations relatives aux accords sur l'imposition à la source menées avec la Grande-Bretagne et l'Autriche avaient permis de discuter bilatéralement des conditions-cadres de l'accès aux marchés et de les fixer dans des accords communs. En 2013, la Suisse et l'Allemagne ont conclu, par l'intermédiaire de leurs ministères des finances respectifs, une convention visant à faciliter l'accès aux marchés pour les prestataires suisses, même sans présence physique en Allemagne. Des discussions techniques bilatérales portant sur l'accès transfrontalier au marché ont également débuté avec la France en 2014.

Principe d'équivalence de l'UE

Le principe d'équivalence est un concept juridique auquel, ces derniers temps, l'UE confère une importance croissante dans sa réglementation des marchés financiers, de façon à définir de manière uniforme l'accès des prestataires financiers d'Etats tiers aux marchés de l'UE ou de l'Espace économique européen (EEE). Le modèle prévoit que lesdits prestataires ne peuvent accéder, dans des domaines spécifiques, au marché européen qu'à condition d'être soumis dans leur pays d'origine à une réglementation et à une surveillance équivalentes. L'idée est de rendre possibles les transactions transfrontalières, tout en garantissant la prise en compte des objectifs de protection du droit européen (par ex. protection des clients et stabilité systémique) et en écartant tout arbitrage réglementaire.

Or le concept d'équivalence est loin d'être homogène. Alors que la plupart des dispositions en la matière s'en tiennent à quelques exigences clairement définies, le règlement MiFIR (Markets in Financial Instruments Regulation) prévoit par exemple que l'équivalence doit être atteinte pour toute une série de dispositions (en l'occurrence des règles de surveillance ainsi que de conduite). Il

n'existe en outre pas de définition uniforme et constante des critères d'équivalence. On a affaire en partie à des comparaisons du libellé des dispositions légales, en partie aussi à un examen des résultats obtenus.

Les prestataires suisses de services financiers sont tout particulièrement concernés par les dispositions en matière d'équivalence des règlements MiFIR et EMIR (European Market Infrastructure Regulation). C'est pourquoi deux projets législatifs, la LIMF et la LSFIn (cf. chap. 3.3.2) visent notamment à doter la Suisse d'un cadre réglementaire équivalent à celui de l'UE, afin qu'il devienne ou demeure possible aux prestataires helvétiques d'accéder au marché européen dans les domaines concernés.

Le principe d'équivalence a ceci d'intéressant qu'il permet à la Suisse de cibler ses efforts sur les domaines à potentiel de rendement élevé. L'équivalence n'est toutefois pas un sésame. Ainsi, c'est la Commission européenne qui a le dernier mot en la matière, et on ne peut exclure qu'elle statue en fonction du contexte général des relations entre la Suisse et l'UE. Cet aspect ainsi que le flou de la définition d'équivalence entraînent une grande insécurité pour la Suisse et ses prestataires. A long terme, le modèle d'équivalence ne saurait donc constituer une stratégie suffisante pour préserver et améliorer l'accès au marché européen. D'où la nécessité d'examiner encore d'autres possibilités d'agir.

3.3.4 Négoce de matières premières

En Suisse, le secteur des matières premières revêt une grande importance, aussi bien pour l'économie que pour la place financière. On le voit notamment aux recettes nettes tirées du commerce de transit. Ces recettes, qui proviennent essentiellement du secteur des matières premières, atteignaient 23,4 milliards de francs en 2013, selon les statistiques de la BNS. Bien qu'elles aient légèrement fléchi par rapport aux pics des années précédentes, ces recettes représentent encore 3,7 % du PIB suisse (cf. figure 16)⁵.

⁵ La BNS ayant élargi sa méthode de relevé, les recettes tirées du commerce de transit s'avèrent nettement supérieures aux estimations des publications antérieures et du rapport de base sur les matières premières.

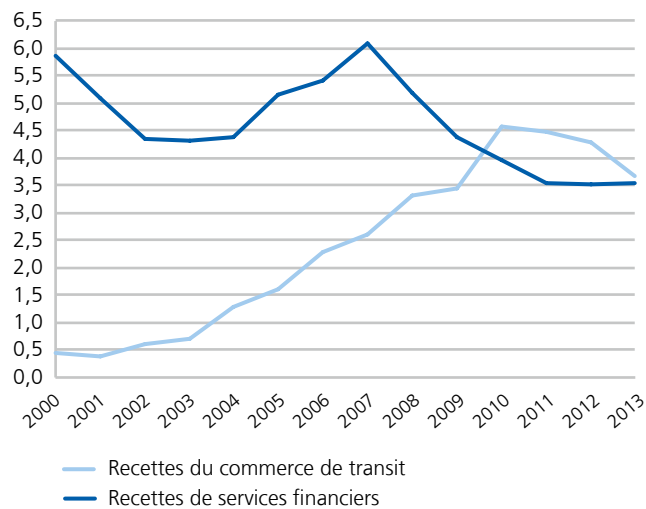
Comme l'indiquait déjà le rapport de base sur les matières premières du 27 mars 2013, le Conseil fédéral entend par conséquent poursuivre ses efforts pour préserver tant la compétitivité que l'intégrité de la place économique suisse, y compris la place de négoce des matières premières. Le 26 mars 2014, le Conseil fédéral a publié un rapport concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations du rapport de base sur les matières premières. Dans ce rapport, le Conseil fédéral juge que la mise en œuvre des recommandations est sur la bonne voie. En effet, les départements compétents ont entamé l'application des recommandations sans tarder et de nombreuses avancées ont déjà pu être enregistrées. L'expérience acquise au cours de la mise en œuvre des recommandations montre que les deux grands axes des recommandations – soit l'amélioration des conditions-cadres et la réduction des risques, risques de réputation compris – ont fait leurs preuves. A l'exception de quelques initiatives spécifiques au secteur des matières premières, les efforts portent sur l'aménagement des conditions-cadres générales applicables aux entreprises. Parmi les mesures sectorielles figurent l'élaboration de normes facultatives sur la responsabilité sociale des entreprises actives dans le négoce de matières premières, ainsi que la volonté d'introduire dans la révision du droit de la société anonyme des dispositions sur la transparence qui obligerait les entreprises extractrices à divulguer leurs paiements au profit de gouvernements et d'entités étatiques.

Dans les domaines de compétence du DFF, plusieurs réformes législatives, qui touchent également au secteur des matières premières et reprennent ainsi des recommandations du rapport de base sur les matières premières, ont été entamées. Dans le domaine de la réglementation des marchés financiers, ceci inclut la loi sur l'infrastructure des marchés financiers qui

Rôle important du négoce de matières premières en Suisse

Recettes du commerce de transit et des services financiers des banques avec l'étranger

en % du PIB



Source: BNS, Bulletin mensuel des statistiques économiques (octobre 2014), propres calculs

Figure 16

sera débattue au Parlement en 2015 (cf. chap. 3.3.2), la révision du dispositif en matière de lutte contre le blanchiment d'argent adoptée par le Parlement à la mi-décembre 2014 (cf. chap. 2.5), ainsi que la réforme de l'imposition des entreprises (cf. chap. 4.3). En outre, depuis le début de 2014, les données du commerce extérieur d'or, d'argent et de monnaies sont ventilées selon les pays d'origine et de destination dans les statistiques publiées. Cette mesure concrétise une autre recommandation du rapport de base sur les matières premières.

Le Conseil fédéral tient beaucoup à ce que la mise en œuvre des recommandations du rapport de base sur les matières premières se poursuive, et publiera en été 2015 un nouveau rapport sur la question.

4 Questions fiscales internationales

Perspectives: en 2015, les travaux nécessaires à la création des bases légales pour l'introduction de l'échange automatique de renseignements seront lancés. Des négociations débiteront également avec certains partenaires. Le Forum mondial décidera en début d'année 2015 si la Suisse peut passer en phase 2 du processus d'examen par les pairs. Cette phase 2 évaluera l'effectivité et l'efficacité de l'échange de renseignements au regard de la norme internationale en matière d'assistance administrative. Pour ce qui est de la fiscalité des entreprises, la Suisse soutient les efforts internationaux pour des pratiques fiscales équitables et des conditions permettant une concurrence loyale. Elle s'engage en conséquence au sein du projet BEPS de l'OCDE. Des résultats additionnels sont attendus en 2015 pour ce projet. La Suisse veillera à ce qu'aucun nouveau cas de double imposition ne soit créé. Elle reste fidèle au principe de concurrence fiscale.

4.1 Aperçu

L'année 2014 a été riche en événements sur la scène internationale. Le Conseil fédéral a précisé ses options stratégiques, notamment au sujet de l'introduction de l'échange automatique de renseignements en matière fiscale (EAR). De par son engagement dans l'élaboration et la mise en œuvre de normes internationales reconnues, la Suisse assure la crédibilité, l'attractivité et la stabilité de sa place économique et financière.

Le Conseil fédéral a adopté en octobre 2014 les mandats de négociation définitifs sur l'introduction de la nouvelle norme internationale régissant l'EAR avec des Etats partenaires. Il a mis en consultation l'ensemble des projets relatifs à l'EAR au début de l'année 2015. Ceux-ci seront ensuite soumis à la procédure ordinaire et, s'ils sont adoptés, devraient pouvoir entrer en vigueur en 2017.

Dans le domaine de la fiscalité des entreprises, une déclaration commune a été signée en octobre 2014 entre la Suisse et l'UE. Cette signature clôt un différend qui pesait depuis près d'une décennie sur les relations entre les deux parties. Les travaux relatifs au projet BEPS (Base Erosion and Profit Shifting, érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices) se sont poursuivis avec une grande intensité en 2014.

Les premiers résultats ont été publiés par l'OCDE en septembre. Les travaux devraient être finalisés d'ici fin 2015.

Sur la base des progrès accomplis par la Suisse, le Forum mondial a autorisé la Suisse en juin 2014 à présenter un rapport supplémentaire qui sera discuté en février 2015. S'il est approuvé, la Suisse pourra accéder à la phase 2 d'examen par les pairs qui pourrait être lancée avant la fin de l'année 2015.

Enfin, la Suisse a poursuivi de manière intense la coopération fiscale avec des partenaires importants tels que la France, l'Italie, les Etats-Unis et l'Inde. S'agissant des Etats-Unis, l'accord FATCA et la loi d'application sont entrés en vigueur en juin 2014. En octobre 2014, le Conseil fédéral a décidé d'ouvrir des négociations pour introduire l'échange automatique de renseignements avec les Etats-Unis sur la base du modèle 1. L'exécution du programme américain pour les banques suit son cours. Les premiers accords sont attendus pour 2015.

4.2 Echange de renseignements à des fins fiscales

4.2.1 Norme de l'OCDE sur l'échange automatique de renseignements

Chronologie

Les travaux visant à établir une norme EAR ont progressé à vive allure en 2014. La Suisse y a participé activement.

Le 13 février 2014, l'OCDE a publié son modèle d'accord sur l'EAR ainsi que la norme commune de déclaration. En mars, plus de 40 Etats ont signalé dans une déclaration commune leur volonté d'introduire rapidement la norme mondiale d'EAR conçue par l'OCDE. Ce groupe, dit des «précurseurs» (early adopters), entend collecter des données en 2016 déjà et procéder aux premiers échanges en septembre 2017. A la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres qui s'est tenue les 6 et 7 mai 2014, 48 Etats (soit les 34 membres de l'OCDE et 14 autres) et la Commission européenne ont adopté une déclaration politique sur l'EAR. Ils s'engagent à mettre rapidement en œuvre la nouvelle norme et à lutter par ce biais contre l'évasion et la fraude fiscales.

Pays s'étant ralliés à l'échange automatique de renseignements

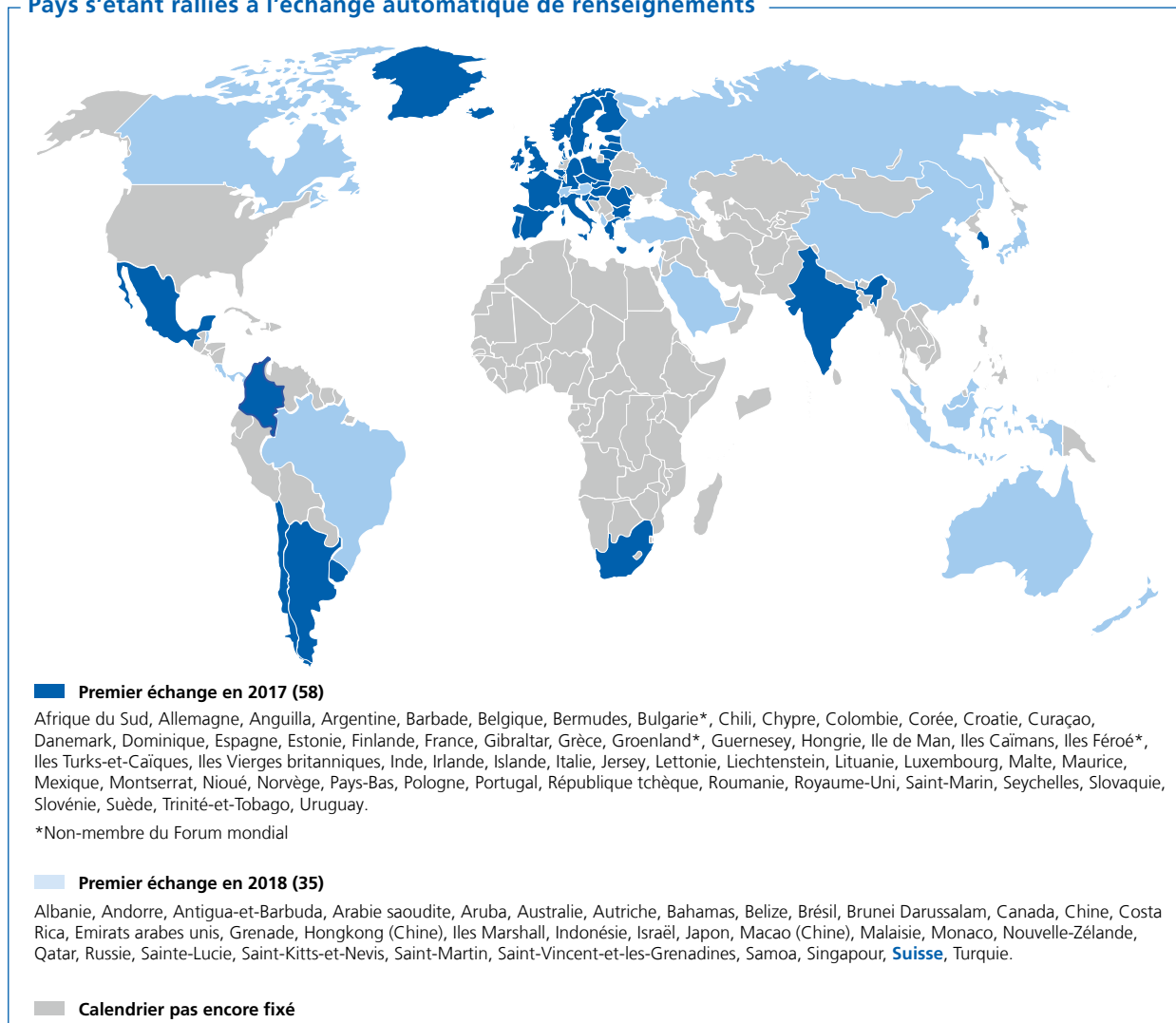


Figure 17

Le 15 juillet 2014, le Conseil de l'OCDE a approuvé dans sa version finale la norme mondiale, composée du modèle d'accord entre autorités compétentes, de la norme commune de déclaration (NCD), des commentaires précisant ces deux documents et des prescriptions en matière de solutions informatiques. Il a par ailleurs émis une recommandation, par laquelle les Etats membres de l'OCDE et les autres pays qui le souhaitent s'engagent à reprendre la norme régissant l'EAR. Lors de leur réunion des 20 et 21 septembre 2014 à Cairns (Australie), les ministres des finances du G20 ont confirmé la nouvelle norme EAR. Enfin, 93 Etats se sont ralliés à l'échange de renseignements selon la norme EAR – 58 dès 2017 et 35, dont

la Suisse, à compter de 2018 – à la réunion plénière du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial) organisée fin octobre à Berlin (cf. figure 17). En marge de cette réunion, 51 Etats ont signé l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA). Ces progrès ont été salués au sommet du G20 qui s'est tenu les 15 et 16 novembre 2014 à Brisbane.

Le 19 novembre 2014, le Conseil fédéral a approuvé une déclaration portant sur la signature, par la Suisse, du MCAA qui servira de

base à l'activation bilatérale de l'EAR (cf. pour plus de détails le chap. «Mise en œuvre»).

Contenu de la norme de l'OCDE

La norme de l'OCDE sur l'EAR comprend le modèle d'accord, la norme commune de déclaration, les commentaires de ces deux documents ainsi que des prescriptions en matière de solutions informatiques.

Le modèle d'accord détermine la nature des renseignements échangés entre les deux Etats contractants, en précisant les modalités (moment et forme de transmission). La protection des données et le principe de la spécialité sont réglés comme pour l'échange de renseignements sur demande.

Le modèle d'accord règle encore la coopération entre les autorités compétentes en cas d'erreurs, de problèmes dans l'application ou de divergences d'interprétation. En cas de non-respect d'obligations fixées dans l'accord, par exemple des dispositions relatives à la protection des données ou du principe de spécialité, l'Etat partenaire peut suspendre ou dénoncer l'EAR. Les droits et obligations des deux Etats parties au modèle d'accord sont identiques. La documentation de l'OCDE souligne que l'EAR repose sur le principe de réciprocité. Dans des situations

particulières, par exemple si un Etat ne prélève aucun impôt sur le revenu, les Etats parties peuvent toutefois décider de conclure des accords non réciproques.

La norme commune de déclaration (NCD) définit en détail qui doit collecter et transmettre quels renseignements à propos de quels comptes. Elle s'inspire du modèle FATCA. Outre les banques, certains instruments d'investissement collectifs et certaines sociétés d'assurance y sont assujettis. En plus de l'identité du client, les informations à transmettre concernent tous les types de revenus tirés des capitaux et de la fortune, ainsi que le solde du compte. Par ailleurs, le champ d'application couvre tant les comptes de personnes physiques que ceux de personnes morales. Pour les entités juridiques passives qui ne déploient aucune activité commerciale et s'en tiennent à la gestion de fortune (par ex. les trusts), les personnes physiques contrôlant l'entité doivent être identifiées conformément aux règles du GAFI. La NCD inclut des règles précises quant aux mesures à prendre dans le cadre de l'identification des clients.

Les commentaires concrétisent le modèle d'accord et la NCD. Ils ont pour but d'anticiper un maximum de questions liées à l'application et d'apporter des précisions, par souci d'une

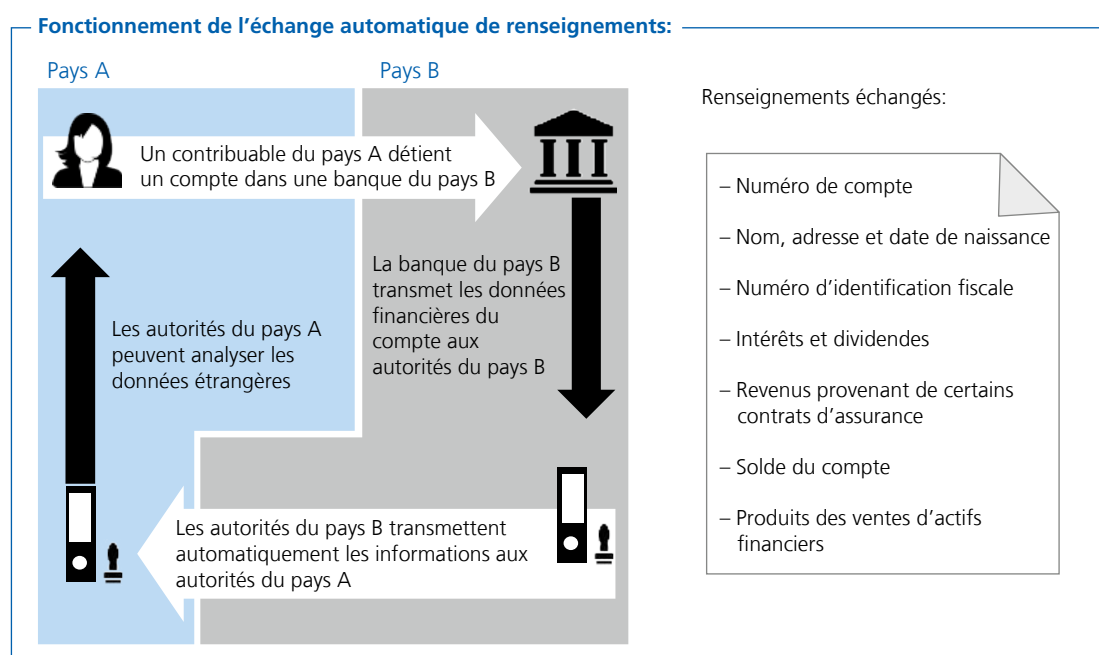


Figure 18

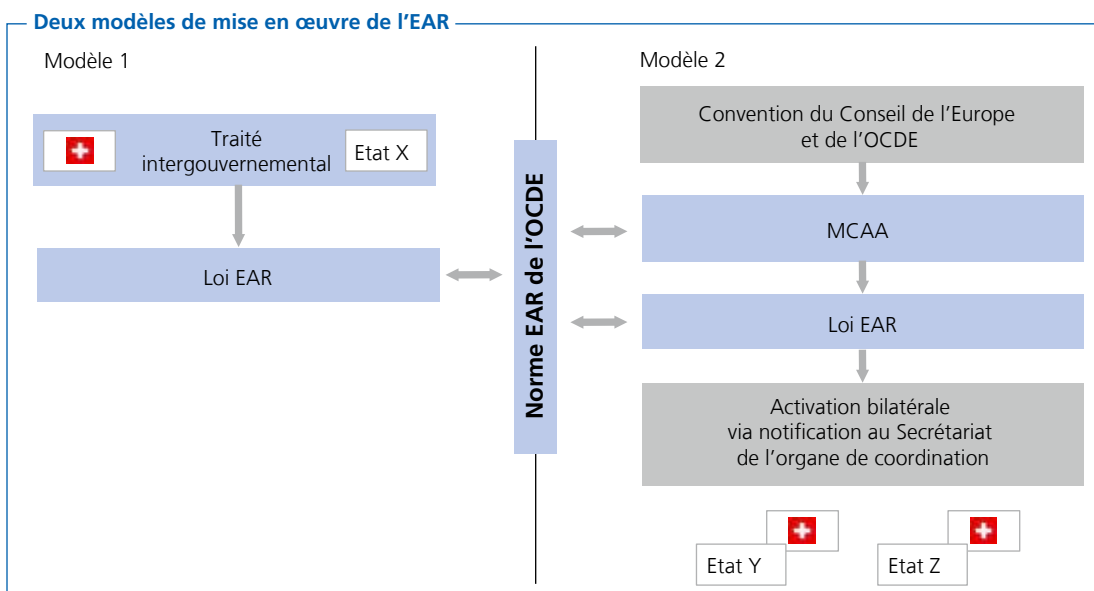


Figure 19

interprétation uniforme de la norme commune et afin de garantir des règles du jeu équitables (principe du level playing field).

Les prescriptions en matière de solutions informatiques assurent que les mêmes formats soient utilisés par tous afin de simplifier la collecte et l'analyse des données. Des normes minimales servent encore à garantir la transmission ainsi que la sécurité des données.

Le Conseil fédéral a fixé en juin 2013 les exigences auxquelles la nouvelle norme doit répondre. Il ne doit exister qu'une seule norme mondiale; les renseignements échangés seront utilisés exclusivement aux fins convenues (principe de la spécialité); les renseignements doivent être transmis dans le respect du principe de la réciprocité; la protection des données doit être garantie; les ayants droit économiques, y compris ceux des trusts et d'autres entités juridiques, doivent pouvoir être identifiés. La norme de l'OCDE correspond aux exigences initiales du Conseil fédéral. Par conséquent, il est important pour la Suisse de mettre en œuvre l'EAR sur cette base.

Mise en œuvre

Le Conseil fédéral a approuvé le 8 octobre 2014 les mandats de négociation sur la mise en œuvre de l'EAR. Ils concernent l'UE, les Etats-Unis et

d'autres pays qui entretiennent d'étroites relations économiques et politiques avec la Suisse.

Leur exécution peut être assurée selon deux modèles (cf. figure 19). D'une part, la mise en œuvre de l'EAR peut faire l'objet de traités bilatéraux, comme avec les Etats-Unis et l'UE. D'autre part, l'EAR peut reposer sur l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA) qui repose lui-même sur la convention de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (Convention concernant l'assistance administrative en matière fiscale)⁶. Le MCAA peut être signé par tout Etat ayant au moins exprimé son intention de signer ladite convention. Etant conçu comme accord entre les autorités compétentes, sa signature par un Etat ne préjuge en rien des procédures internes d'approbation. Le MCAA prévoit que l'activation de l'EAR s'effectue sur une base

⁶ La Suisse a signé le 15 octobre 2013 la Convention concernant l'assistance administrative en matière fiscale, dont l'ouverture de la procédure de consultation est prévue au début de 2015. Conçue selon un modèle modulaire, elle pose un cadre pour la coopération fiscale entre Etats. Outre l'échange de renseignements sur demande et l'échange spontané de renseignements, les Etats parties peuvent s'entendre notamment, dans ce cadre, sur l'application de l'EAR. Cette dernière mesure n'est toutefois pas obligatoire. L'EAR passe en particulier par la signature préalable d'une convention complémentaire entre deux ou plusieurs Etats parties.

bilatérale entre les Etats parties, après que tous deux ont mis en œuvre la Convention concernant l'assistance administrative en matière fiscale, signé le MCAA et confirmé s'être dotés des lois nécessaires à la mise en œuvre de la norme EAR. Les deux Etats doivent encore avoir informé le secrétariat du MCAA de leur intention d'échanger sur une base automatique des renseignements l'un avec l'autre. La liste des Etats avec lesquels on souhaite échanger des renseignements sur une base automatique peut être remise à la signature de l'accord multilatéral, ou à une date ultérieure.

La Suisse a pour objectif de créer les bases légales de l'EAR afin de collecter des renseignements dès 2017 et de les échanger à partir de 2018 avec les Etats partenaires. Ce calendrier a été communiqué en octobre 2014 au Forum mondial et est intégré dans la déclaration suisse accompagnant la signature du MCAA.

4.2.2 Norme de l'OCDE sur l'échange sur demande

Le 22 octobre 2014, le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur le projet de loi fédérale sur l'application unilatérale de l'échange de renseignements selon la norme de l'OCDE (LERN). La LERN se base sur la décision du Conseil fédéral du 19 février 2014 visant à étendre unilatéralement l'échange de renseignements sur demande conforme à la norme de l'OCDE à tous les Etats et territoires couverts par une convention contre les doubles impositions (CDI) en vigueur qui ne contient pas ladite norme.

L'extension unilatérale de l'échange de renseignements selon la norme de l'OCDE s'inscrit dans la stratégie du Conseil fédéral pour une place financière compétitive qui respecte les normes internationales en matière de fiscalité, en particulier celles concernant la transparence et l'échange de renseignements. La conformité avec la norme internationale de l'échange de renseignements sur demande est évaluée dans le cadre de l'examen par les pairs du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial). L'extension unilatérale se fait sous réserve de la réciprocité et du respect de la confidentialité des données échangées par les Etats ou territoires concernés.

4.2.3 Forum mondial

Le 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 plan international par un processus complet d'examen par les pairs. Le Forum mondial est le plus grand organisme existant en matière fiscale puisqu'il compte aujourd'hui 122 membres et l'Union européenne, ainsi que 14 organisations régionales et internationales avec un statut d'observateurs. Tous les membres sont soumis à des examens 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'effectivité et de l'efficacité de l'échange de renseignements dans la pratique. Une fois les deux phases terminées, l'examen se conclut par une notation.

Lors de sa séance plénière d'octobre 2014 à Berlin, le Forum mondial a fait le point sur les

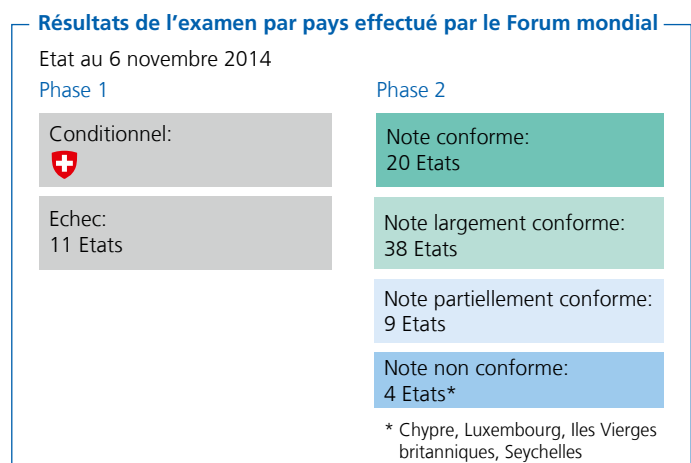


Figure 20

progrès accomplis par le Forum mondial depuis 2009 et a posé les jalons de ses futurs travaux, notamment pour ce qui concerne l'échange automatique de renseignements (EAR). Il a déjà procédé à l'examen de 105 Etats et territoires et décerné 71 notations aux Etats ou territoires ayant terminé leur phase 2 d'examen (cf. figure 20). Sachant qu'un nouveau cycle d'évaluation sera entamé en 2016, une attention accrue sera portée en 2015 sur les juridictions qui n'ont pas encore terminé leur cycle d'évaluation et reçu une notation.

Dans le rapport d'examen par les pairs de phase 1 du 1^{er} juin 2011 portant sur la Suisse, le Forum mondial a conclu que certains critères essentiels n'étaient pas remplis, ou ne l'étaient que partiellement. Depuis lors, le Conseil fédéral a pris toutes les mesures pour une mise en œuvre des recommandations du Forum mondial:

- Introduction dans la loi sur l'assistance administrative fiscale d'une *exception à la notification préalable* des personnes faisant l'objet d'une demande de renseignements. La révision de la loi a été approuvée par le Parlement et est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014.
- *Mise au standard d'une grande partie du réseau de CDI* par des négociations bilatérales et par la signature de la convention de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale le 15 octobre 2013, qui porte à 93 le nombre d'Etats et territoires partenaires avec lesquels la Suisse peut échanger des informations au standard. Par ailleurs, suite à la décision du Conseil fédéral du 19 février 2014, un projet sur l'application unilatérale en matière d'échange de renseignements et visant à couvrir les dernières CDI manquantes a été mis en consultation le 22 octobre 2014 (cf. chap. 4.2.2).
- Modifications législatives relatives à *l'identification des détenteurs d'actions au porteur* dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière (GAFI). Le Parlement a adopté, le 12 décembre 2014, la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012. Elle contient des dispositions permettant l'identi-

fication des bénéficiaires d'actions au porteur. L'entrée en vigueur est prévue pour la mi-2015.

Au vu des progrès effectués, la Suisse a demandé, le 5 juin 2014, l'autorisation de présenter un rapport supplémentaire répondant pleinement à la méthodologie révisée du Forum mondial. Le groupe d'examen par les pairs (peer review group, PRG) a fait droit à la demande suisse et a lancé la procédure de rapport supplémentaire le 11 juillet 2014. Le rapport supplémentaire présentera les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations du Forum mondial. Il sera discuté lors de la séance du PRG de février 2015 et, s'il est approuvé, la Suisse pourra accéder à la phase 2 d'examen par les pairs, qui pourrait être lancée avant la fin de l'année 2015. Au terme de la phase 2, la Suisse obtiendra une notation qui prendra en considération non seulement le cadre réglementaire en place et le suivi des recommandations, mais également la pratique et l'efficacité de l'assistance administrative en matière fiscale.

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.

4.2.4 FATCA

L'accord FATCA conclu entre la Suisse et les Etats-Unis est entré en vigueur le 2 juin 2014. Il facilite la mise en œuvre, par les établissements financiers suisses, de la réglementation unilatérale américaine Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA). La mise en œuvre en Suisse s'effectue selon le modèle 2. Selon ce modèle, les établissements financiers suisses doivent directement transmettre les données des clients américains, avec l'accord de ces derniers, au fisc américain. Pour obtenir les données de clients non coopératifs, les Etats-Unis doivent passer par la procédure d'assistance administrative ordinaire. Or de telles requêtes ne pourront être déposées que lorsque le protocole de 2009 modifiant la convention américano-suisse contre les doubles impositions sera entré en vigueur.

L'organe de qualification concernant FATCA a été constitué en octobre 2013, afin d'harmoniser dans la pratique la mise en œuvre de cet accord.

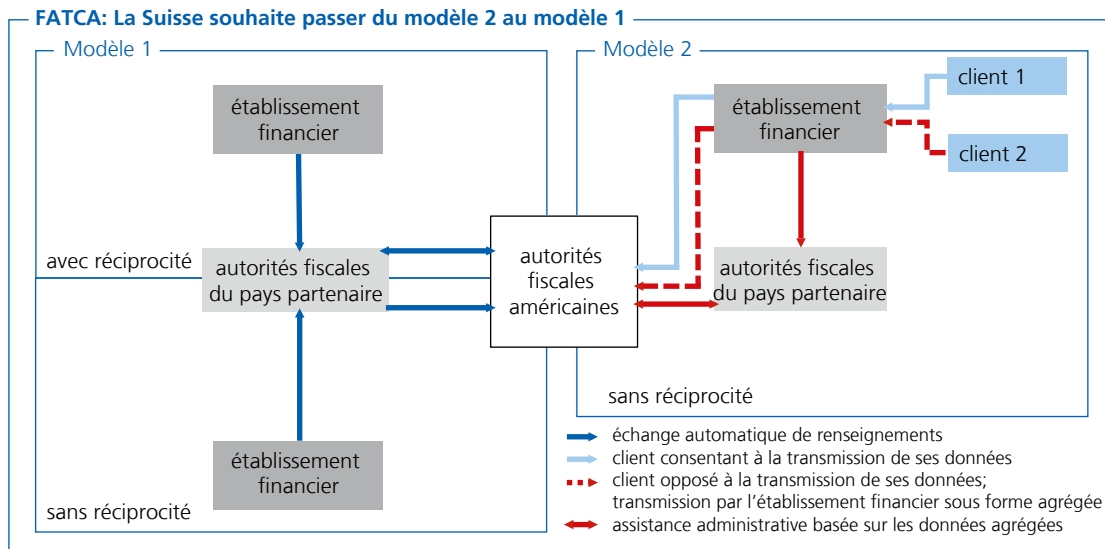


Figure 21

Il est placé sous la direction du SFI. En font également partie l'Administration fédérale des contributions (AFC), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), l'Association suisse des banquiers (ASB), l'Association suisse des institutions de prévoyance (ASIP), l'Association suisse d'assurances (ASA), la Swiss Funds & Asset Management Association (SFAMA), SwissHoldings, l'Association suisse des gérants de fortune (ASG) et SIX Group. L'organe de qualification a pour but de favoriser la collaboration entre les représentants impliqués. Il examine les questions émanant des associations faîtières ainsi que les requêtes des milieux économiques. Le cas échéant, il consulte les autorités américaines compétentes.

Le 8 octobre 2014, le Conseil fédéral a mandaté le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) pour négocier un accord FATCA selon le modèle 1. Un tel accord permettra aux autorités compétentes, contrairement au modèle 2, d'échanger des renseignements de manière automatique sur une base réciproque (cf. figure 21).

4.2.5 Nations Unies

Depuis sa dernière recomposition en 2013, le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale de l'ONU compte un nouvel expert suisse de haut niveau, en la personne de l'ambassadeur Christoph Schelling du SFI. 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. 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.

A sa dixième séance organisée en octobre 2014 à Genève, le comité a pris note des rapports relatifs aux travaux des différents sous-comités mandatés à sa séance de l'année précédente, et attribué des mandats en vue de nouveaux travaux ou donné des instructions sur ceux en cours. Il s'est principalement occupé du mode de taxation des prestations de services, de la refonte du manuel des Nations Unies sur les prix de transfert ainsi que de l'échange de renseignements à des fins fiscales.

4.3 Fiscalité des entreprises

4.3.1 Dialogue avec l'UE sur la fiscalité des entreprises

Le 14 octobre 2014, une déclaration commune a été signée au Luxembourg entre la Suisse et l'UE. Le Conseil fédéral et les représentants des 28 Etats membres de l'UE y énumèrent des principes et des objectifs communs en matière de fiscalité des entreprises. La signature de cette déclaration met fin à une controverse qui, pendant presque dix ans, a suscité de vives tensions entre la Suisse et l'UE.

La déclaration conjointe ne contient aucune obligation du point de vue du droit international. Le Conseil fédéral y confirme sa volonté de proposer l'abrogation de certains régimes fiscaux, notamment ceux qui prévoient une différence de traitement entre les revenus de source suisse et les revenus de source étrangère (ring fencing). Les nouvelles mesures fiscales devront respecter les normes internationales de l'OCDE. En contrepartie, les Etats membres de l'UE abandonneront leurs éventuelles mesures de rétorsion. Il n'est donc plus question que la Suisse reprenne le code de conduite européen en matière de fiscalité des entreprises. Il est fait à la place référence aux principes et critères définis par l'OCDE.

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

Le projet BEPS (base erosion and profit shifting) marque un tournant historique en matière de coopération fiscale internationale. Il vise à lutter contre l'érosion de la base d'imposition (il s'agit de la réduction excessive du bénéfice imposable) et le transfert de bénéfices dans des juridictions prévoyant une imposition faible ou nulle. Le plan d'action comprend 15 actions afin de s'attaquer à la problématique BEPS de façon globale (cf. figure 22).

L'ensemble des Etats membres de l'OCDE et du G20 ainsi que certains Etats qui ne sont ni membres de l'OCDE ni du G20 participent au projet BEPS sur un pied d'égalité, soit au total 44 pays. Le projet BEPS est intégralement mené au sein de l'OCDE sous la direction du Comité des affaires fiscales. Les travaux sont répartis entre différents groupes et sous-groupes de travail, soutenus par le secrétariat de l'OCDE. La Suisse participe activement à tous les groupes de travail et y fait valoir ses intérêts.

Le projet BEPS se compose de trois phases successives qui prévoient la finalisation des différentes actions en septembre 2014, septembre 2015 et décembre 2015.

Il se limite pour l'heure à des recommandations. Toutefois, certains Etats ont déjà exprimé leur intention de modifier leur droit interne, d'autres ont proposé de nouveaux projets de loi suite à la publication des premiers résultats du projet BEPS.

Les premiers résultats du projet BEPS, publiés en septembre 2014 et approuvés par le G20, concernent sept des quinze actions:

Plan d'action BEPS		
Cohérence	Substance	Transparence
Mesures:	Mesures:	Mesures:
Neutraliser les effets des montages hybrides 2	Empêcher l'utilisation abusive des conventions 6	Collecter et analyser les données BEPS et les contre-mesures prises 11
Renforcer les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées 3	Empêcher les mesures visant à éviter le statut d'établissement stable 7	Règles de déclaration obligatoire 12
Limiter les déductions d'intérêts 4	Actifs incorporels* 8	Réexaminer la documentation des prix de transfert 13
Lutter contre les pratiques fiscales dommageables 5	Risques et capital* 9	Améliorer les mécanismes de règlement des différends 14
	Autres transactions à haut risque* 10	
		Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique 1
		Elaborer un instrument multilatéral 15

* Faire en sorte que les prix de transfert calculés soient conformes à la création de valeur

■ mise en œuvre en 2014
■ mise en œuvre en 2015

Figure 22

- Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique (action 1): le rapport constate que l'économie numérique ne peut pas être distinguée de l'économie elle-même. Toutefois, l'économie numérique et ses modèles d'activité présentent des caractéristiques qui favorisent les risques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. Il a été décidé d'attendre la fin du plan d'action en vue de déterminer si les autres actions du projet suffiront à éliminer les problématiques BEPS liées à l'économie numérique (par ex.: la présence numérique significative d'une société dans un Etat sans y être imposée).
- Neutraliser les effets des montages hybrides (action 2): les montages hybrides sont des constructions juridiques, qui permettent de réduire la charge fiscale des contribuables en se basant sur le manque de coordination entre les législations fiscales des différents pays concernés. Concrètement, les montages hybrides produisent des doubles déductions ainsi que des déductions sans inclusion correspondante. De tels résultats peuvent se produire notamment lorsque des instruments financiers (ou des entités juridiques) sont qualifiés fiscalement différemment (par ex.: dette vs. fonds propre, entité transparente vs. entité opaque) par deux ou plusieurs Etats.
- Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance (action 5 – première phase): ces travaux se font au sein du Forum sur les pratiques fiscales dommageables de l'OCDE (Forum on Harmful Tax Practices, FHTP), qui y a consacré trois séances en 2014. La Suisse est devenue membre du Bureau en 2014. Le plan d'action prévoyait que l'examen des régimes dans les pays membres de l'OCDE soit finalisé pour septembre 2014. Toutefois, cet examen n'a pas été finalisé dans les temps. Pour les régimes considérés comme potentiellement dommageables, notamment quatre régimes suisses, une condamnation prématurée a été évitée. Les régimes d'IP box existants (régime fiscal qui permet d'imposer de manière préférentielle les revenus provenant de biens immatériels) dans certains Etats membres sont également passés en revue et au moment de la rédaction du présent rapport, des discussions ont lieu au sein du FHTP afin de déterminer à quelles conditions de tels régimes seraient acceptables. Dans la mesure où aucun accord sur la notion de substance économique relative aux IP box n'a pu être convenu avant septembre 2014, la finalisation de l'examen de ce type de régime particulier ainsi que des autres régimes a été différée. La Suisse prend en compte ces développements dans le cadre de sa réforme sur l'imposition des entreprises en cours. Par ailleurs, un cadre pour l'échange spontané d'informations sur les rulings ayant trait à l'octroi de régimes fiscaux préférentiels a été préparé par le FHTP. De nombreux Etats de l'OCDE et du G20 exercent une pression afin que l'échange d'informations spontané soit rapidement mis en œuvre.
- Empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales (action 6): le rapport demande aux Etats de respecter un standard minimum en introduisant des règles dans leurs conventions de double imposition (CDI) qui empêcheront l'application abusive des CDI. Une certaine flexibilité a été obtenue dans le choix des règles et dans leur combinaison afin de satisfaire à la norme. Il sera notamment possible de renoncer à l'introduction de règles anti-abus purement mécaniques (par ex. une règle de limitation des bénéfices, en anglais: limitation-on-benefits rule) et d'introduire des règles anti-abus générales correspondant à l'approche suisse en la matière.
- Faire en sorte que les prix de transfert soient calculés en conformité avec la création de valeur (action 8 – actifs incorporels): dès lors que cette action est fortement liée avec les autres actions relatives aux prix de transfert, ce rapport n'est pour le moment qu'un résultat intermédiaire. Des questions fondamentales sur la chaîne de valeur, la détermination de la transaction réellement effectuée et les possibilités de re-caractérisation devront encore être traitées d'ici à septembre 2015.
- Réexaminer la documentation des prix de transfert (action 13): le rapport a uniformisé les règles en matière de documentation des prix de transfert pour les sociétés multinationales. Ces sociétés seront tenues d'établir: un rapport pays par pays (country-by-country reporting), un fichier principal (master file) et un fichier local (local file). La quantité d'infor-

mations que contiendront ces documents a pu être sensiblement réduite. De plus, ces informations resteront en mains des autorités fiscales et ne seront pas accessibles au public.

- Elaborer un instrument multilatéral (action 15): le rapport de cette action a été rédigé par des experts de droit international public et de fiscalité internationale. L'objectif de ce rapport était de déterminer la faisabilité d'un instrument multilatéral qui permettrait une adaptation rapide des conventions de double imposition existantes.

Les rapports ne contiennent pas de prescriptions détaillées sur la mise en œuvre en droit interne. Il faut néanmoins s'attendre à ce que les prochains travaux fixent des délais à observer. Cela pourrait engendrer une certaine pression sur les Etats afin qu'ils se conforment aux résultats du projet au plus tôt.

Les résultats attendus pour 2015 sont également suivis attentivement. Les travaux relatifs aux règles sur les sociétés étrangères contrôlées (règles CFC) ainsi que ceux concernant la limitation de la déductibilité des intérêts sont notamment d'importance. En outre, la Suisse considère qu'il est nécessaire de garantir que les différentes recommandations du projet BEPS ne créent pas de nouveaux cas de double imposition et soutient fortement les développements effectués dans le cadre de l'action 14, qui vise à accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends.

4.4 Coopération bilatérale dans le domaine fiscal

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

L'OCDE a établi une norme internationale sur l'échange de renseignements en matière fiscale sur demande (art. 26 du modèle de convention de l'OCDE) que ses Etats membres doivent respecter. En 2009, la Suisse a décidé de reprendre pleinement cette norme. A fin 2014, elle avait signé 49 conventions contre les doubles impositions (CDI) prévoyant une clause d'assistance administrative selon la norme internationale. 41 d'entre elles sont déjà entrées en vigueur. La Suisse a profité de ces révisions pour convenir de clauses plus favorables (par ex. réduction de

l'impôt à la source sur les dividendes, les intérêts et les redevances de licences), pour supprimer certaines discriminations ou négocier des clauses d'arbitrage et conclure de nouvelles CDI.

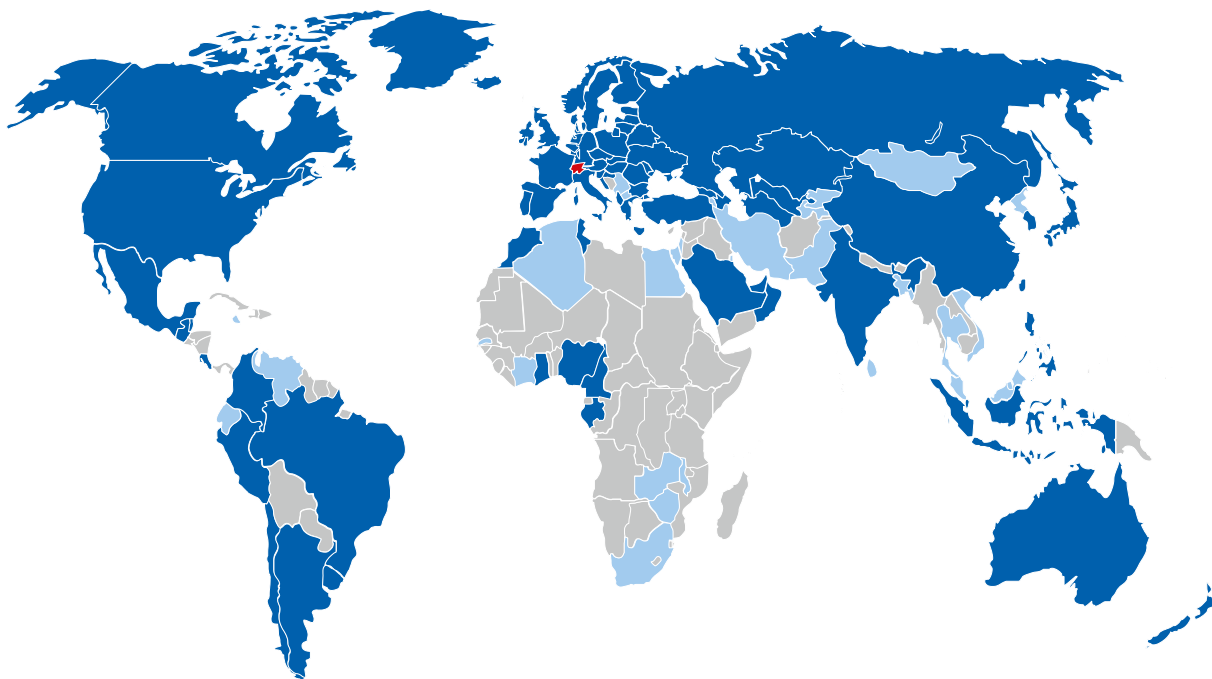
La Suisse est disposée à insérer une clause d'assistance administrative conforme à la norme de l'OCDE dans toutes les CDI déjà conclues

Flux financiers déloyaux et illicites en provenance des pays en développement

L'expression flux financiers illicites recouvre selon l'OCDE le transfert d'avoirs acquis de manière illégale, le transfert illégal d'avoirs acquis de manière légale ou non, ainsi que les transferts de fonds opérés dans un but illégal: blanchiment, fraude et évasion fiscales, abus dans la fixation des prix de transfert par les entreprises multinationales, ou corruption. La Suisse s'efforce d'empêcher de tels flux par diverses mesures concrètes. A ce titre, elle veille à mettre en œuvre les recommandations du GAFI (Groupe d'action financière), normes faisant autorité au niveau international dans la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Dans le domaine fiscal, les mesures adoptées contre les flux financiers illicites comprennent les conventions contre les doubles impositions (notamment celles conclues avec les pays en développement – Ghana, Pakistan, Ouzbékistan et Pérou), les accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (par ex. avec les Seychelles, pays en développement) et l'introduction de l'échange automatique de renseignements. En outre, la Suisse a signé en octobre 2013 la convention de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, prévoyant l'échange de renseignements sur demande, spontané et automatique. En août 2014, neuf pays en développement avaient signé cette convention: Cameroun, Colombie, Costa Rica, Gabon, Ghana, Maroc, Nigéria, Philippines et Tunisie). Une fois la convention entrée en vigueur, la Suisse pourra recevoir et traiter les demandes d'assistance administrative des Etats parties. Ces mesures conduiront à une augmentation des recettes fiscales des pays en développement, tout en contribuant à renforcer la coopération suisse au développement.

Assistance administrative internationale de la Suisse en matière fiscale



Assistance administrative conforme à la norme internationale

CDI entrées en vigueur (44)

Allemagne ¹⁾	Emirats arabes unis ¹⁾	Hongrie ¹⁾	Luxembourg ¹⁾	Qatar ¹⁾	Taiwan ¹⁾
Australie ¹⁾	Espagne ¹⁾	Ile de Man ²⁾	Malte ¹⁾	République tchèque ¹⁾	Turkménistan ¹⁾
Autriche ¹⁾	Finlande ¹⁾	Iles Féroé ¹⁾	Mexique ¹⁾	Roumanie ¹⁾	Turquie ¹⁾
Bulgarie ¹⁾	France ¹⁾	Inde ¹⁾	Norvège ¹⁾	Russie ¹⁾	Uruguay ¹⁾
Canada ¹⁾	Grande-Bretagne ¹⁾	Irlande ¹⁾	Pays-Bas ¹⁾	Singapour ¹⁾	
Chine ¹⁾	Grèce ¹⁾	Japon ¹⁾	Pérou ¹⁾	Slovaquie ¹⁾	
Corée ¹⁾	Guernesey ²⁾	Jersey ²⁾	Pologne ¹⁾	Slovénie ¹⁾	
Danemark ¹⁾	Hongkong ¹⁾	Kazakhstan ¹⁾	Portugal ¹⁾	Suède ¹⁾	

CDI approuvées par les Chambres fédérales (1)

Etats-Unis

CDI/AERF signés ou Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (48)

Afrique du Sud ³⁾	Belize ³⁾	Curaçao ³⁾	Iles Turks-et-Caïcos ³⁾	Moldavie ³⁾	Seychelles ²⁾
Albanie ³⁾	Bermudes ³⁾	Estonie ¹⁾³⁾	Iles Vierges britanniques ³⁾	Monaco ³⁾	Tunisie ³⁾
Andorre ²⁾³⁾	Brésil ³⁾	Gabon ³⁾	Indonésie ³⁾	Montserrat ³⁾	Ukraine ¹⁾³⁾
Anguilla ³⁾	Cameroun ³⁾	Géorgie ³⁾	Islande ¹⁾³⁾	Nigéria ³⁾	
Arabie saoudite ³⁾	Chili ³⁾	Ghana ¹⁾³⁾	Italie ³⁾	Nouvelle-Zélande ³⁾	
Argentine ¹⁾³⁾	Chypre ¹⁾³⁾	Gibraltar ³⁾	Lettonie ³⁾	Ouzbékistan ¹⁾³⁾	
Aruba ³⁾	Colombie ³⁾	Groenland ²⁾³⁾	Liechtenstein ³⁾	Philippines ³⁾	
Azerbaïdjan ³⁾	Costa Rica ³⁾	Guatemala ³⁾	Lituanie ³⁾	Saint-Marin ²⁾³⁾	
Belgique ¹⁾³⁾	Croatie ³⁾	Iles Caïmans ³⁾	Maroc ³⁾	Saint-Martin ³⁾	

CDI/AERF paraphés (2)

Grenade²⁾ Oman¹⁾

Assistance administrative non conforme à la norme internationale

CDI entrées en vigueur (33)

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

CDI paraphées (2)

Corée du Nord Zimbabwe

Pas d'assistance administrative

¹⁾ Convention contre les doubles impositions (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 23

et à signer de nouvelles conventions comportant cette clause. Le Conseil fédéral a ouvert en octobre 2014 la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur l'application unilatérale de l'échange de renseignements selon la norme de l'OCDE (LERN) (cf. chap. 4.2.2.). A ce jour, la Suisse dispose de CDI avec 102 Etats.

A la suite de la décision du Conseil fédéral d'avril 2012 de reprendre la norme internationale en matière d'assistance administrative en l'intégrant non seulement dans les CDI, mais aussi dans les accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF), la Suisse a signé sept AERF dont trois – avec Jersey, Guernesey et l'Île de Man – sont entrés en vigueur le 14 octobre 2014 et applicables à compter du 1^{er} janvier 2015. La Suisse a encore signé en 2014 des AERF avec Andorre, le Groenland, Saint-Marin et les Seychelles. En outre, deux AERF ont été paraphés en fin d'année avec le Belize et Grenade. Ces pays avaient invité la Suisse à ouvrir les négociations correspondantes.

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 d'autres dispositions dans ce domaine, les AERF se limitent à régler l'échange de renseignements sur demande. Des négociations portant sur des AERF sont en cours avec divers Etats ou territoires – dont des pays en développement. Ces derniers accords visent également à accroître les recettes fiscales. En ce sens, ils contribuent à renforcer la coopération suisse au développement.

4.4.2 Dossiers fiscaux bilatéraux (France, Italie, Etats-Unis, Inde)

France

La nouvelle convention franco-suisse du 11 juillet 2013 contre les doubles impositions en matière d'impôts sur les successions a été rejetée par les Chambres fédérales. La France a dénoncé l'ancienne convention du 31 décembre 1953 contre les doubles impositions en matière d'impôts sur les successions avec effet au 31 décembre 2014. Il n'y a par conséquent plus de protection contre les doubles impositions dans ce domaine à compter du 1^{er} janvier 2015.

Le dialogue fiscal bilatéral ouvert le 5 novembre 2013 a fait l'objet d'échanges réguliers sur l'ensemble des sujets fiscaux d'intérêt commun (assistance administrative, accès au marché, imposition sur la dépense, etc.). Ce dialogue contribue à la stabilisation des relations fiscales bilatérales et à la résolution pragmatique des questions en suspens. Ainsi, par exemple, les modalités pratiques de l'application de l'Accord du 11 avril 1983 relatif à l'imposition des travailleurs frontaliers ont pu être clarifiées et des discussions techniques ont débuté sur l'accès au marché des services financiers.

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 frontaliers;
- suppression de la Suisse des listes noires de l'Italie en matière fiscale;
- révision de la réglementation douanière concernant Campione d'Italia.

Les négociations ont progressé de manière significative, et devraient aboutir à la signature d'un accord d'ici à fin février 2015.

Etats-Unis

Sur la base de l'arrangement signé le 29 août 2013 entre la Suisse et les Etats-Unis (joint statement) et du programme unilatéral du Département de la justice américain (Department of Justice, DoJ) entré en vigueur le même jour, les banques suisses ayant de bonnes raisons de croire qu'elles pourraient avoir violé le droit américain (catégorie 2) pouvaient s'annoncer auprès du DoJ jusqu'au 31 décembre 2013 et lui transmettre de premières informations jusqu'au 30 avril 2014. De nombreuses banques suisses

Répartition des banques selon le programme américain

Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4
Enquête pénale en cours aux Etats-Unis	Violation éventuelle 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 américaine	Pas d'informations
Pénalités individuelles	Pénalités individuelles sur base forfaitaire	Pas de pénalités	Pas de pénalités

Figure 24

ont fait usage de cette possibilité de régularisation du passé.

Le 5 juin 2014, le DoJ a prolongé divers délais liés au programme américain. En particulier, le délai d'annonce des comptes déclarés a été repoussé à fin juillet 2014, et le délai d'annonce des clients ayant participé au programme de dénonciation volontaire de l'Internal Revenue Service (IRS) jusqu'au 15 septembre 2014 (catégorie 2). En outre, les banques des catégories 3 et 4 avaient jusqu'au 31 décembre 2014 pour demander aux autorités américaines de participer au programme afin d'obtenir une Non-Target Letter.

Parmi les banques figurant dans la catégorie 1, Credit Suisse a été la première à conclure avec le DoJ, le 19 mai 2014, un accord portant sur la régularisation du passé. D'autres établissements de cette catégorie sont toujours en négociations.

La Suisse est en contact régulier avec le DoJ et veille à ce que les banques suisses soient traitées équitablement et ne soient pas discriminées par rapport aux banques des Etats-Unis ou d'autres

pays. Ces contacts permettent en outre d'exiger le respect de l'ordre juridique suisse.

Inde

Le ministre indien des finances Arun Jaitley a pris ses fonctions le 26 mai 2014. Son arrivée au gouvernement s'inscrit dans un contexte où l'Inde intensifie sa lutte contre la fraude et l'évasion fiscales avec notamment la création d'une Special Investigation Team chargée de faire la lumière sur les avoirs détenus à l'étranger par des résidents indiens.

Les relations avec la Suisse demeurent tendues en raison du refus d'échanger des renseignements lorsqu'une demande est basée sur des données obtenues illégalement. Cependant, malgré ce contexte difficile, le dialogue reste ouvert. Ainsi, à l'initiative de la Suisse, une rencontre a eu lieu le 15 octobre 2014 à Berne. La rencontre s'est déroulée dans un climat positif et s'est conclue sur une déclaration commune identifiant des bases de solutions pour les points de discussion bilatéraux.

Bilan et perspectives

La Suisse a franchi plusieurs étapes décisives en 2014 dans la mise en œuvre de sa politique en matière de marchés financiers.

Des critères essentiels pour la Suisse, tels que la protection des données, le principe de la spécialité et la transparence pour les trusts, ont pu être intégrés dans la nouvelle norme mondiale concernant l'échange automatique de renseignements en matière fiscale. Toutes les grandes places financières ont reconnu la nouvelle norme. Le Département fédéral des finances a entamé les travaux préliminaires nécessaires à la mise en œuvre législative de cette norme.

En outre, la Suisse a enfin pu mettre un terme à des années de controverse avec l'UE en signant une déclaration conjointe sur la fiscalité des entreprises. Parallèlement, la Suisse s'engage activement au sein de l'OCDE, dont elle est membre, pour l'élaboration de nouveaux principes applicables à la fiscalité des entreprises actives sur le plan international: celles-ci doivent d'abord être imposées là où elles génèrent de la valeur et il convient de lutter contre le transfert indu des bénéfices dans des pays prévoyant une imposition faible ou nulle. La Suisse, qui souhaite maintenir sa position de grande place économique grâce à des réglementations fiscales acceptées au niveau international, a mis en consultation des projets correspondants, dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

La Suisse a encore étendu son réseau de conventions contre les doubles impositions conformes à la norme de l'OCDE et adapté à la norme internationale ses dispositions en matière d'assistance administrative. Ainsi, la Suisse n'est plus au centre des critiques du Forum mondial, et elle a pu présenter un rapport supplémentaire en vue d'accéder à la phase 2 de l'examen par les pairs. Le conflit avec les Etats-Unis concernant les anciens fonds non déclarés est également en voie de règlement. La Suisse s'est engagée auprès des autorités américaines pour que celles-ci traitent les banques suisses de manière juste et équitable, c'est-à-dire qu'elles ne les traitent pas plus sévèrement que des établissements bancaires d'autres pays ou des banques américaines.

Les accords sur l'imposition à la source passés avec le Royaume-Uni et l'Autriche en 2013 ont permis de régulariser l'an passé tous les avoirs non encore imposés en provenance de ces deux pays. Avec l'Allemagne, les tensions autour de tels fonds se sont nettement apaisées. Par ailleurs, la Suisse a entamé des discussions avec la France et a bien avancé ses négociations avec l'Italie en la matière.

Les Chambres fédérales ont adopté le projet de loi visant à mettre en œuvre les nouvelles prescriptions internationales en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Avec trois nouvelles lois sur les marchés financiers, le Conseil fédéral a présenté ses propositions conformes aux prescriptions internationales pour améliorer la protection des clients, augmenter la transparence sur les marchés des dérivés hors bourse et mettre en place des exigences prudentielles. Les discussions avec la Chine portant sur la création d'une plate-forme de renminbi, destinée aux transactions en monnaie chinoise en Suisse, ont pu se poursuivre.

La Suisse a apporté son savoir-faire en matière de stabilité financière, dans le cadre du Conseil de stabilité financière et du Fonds monétaire international. A la fin de l'année, le groupe d'experts Brunetti, composé de représentants de nombreux milieux concernés, a émis des propositions en vue du développement de la politique du Conseil fédéral en matière de marchés financiers, visant notamment à faciliter l'accès au marché et à renforcer les exigences en matière de fonds propres pour les établissements financiers d'importance systémique (too big to fail).

Dans cette période de transition difficile, l'évolution économique en Suisse, qui est relativement réjouissante en comparaison internationale, montre que le cap fixé est le bon. Nous nous engageons pour une place financière compétitive, sûre et stable, dont les conditions cadres sont acceptées sur le plan international. De nombreuses étapes restent néanmoins encore à franchir.

En 2015, il conviendra de poursuivre rapidement les travaux préparatoires en vue de l'introduction de l'échange automatique de renseignements en matière fiscale. Cela implique aussi de trouver des solutions acceptables avec des pays comme la France et l'Italie pour régulariser les avoirs non fiscalisés dans le passé. Compte tenu des tendances protectionnistes, il est également important d'analyser de manière approfondie la question de l'accès au marché, sur le plan tant bilatéral que multilatéral, et de défendre sans cesse notre position. Au cours de cette année, le Conseil fédéral dressera aussi le bilan des mesures prises jusqu'à présent pour résoudre le problème du too big to fail et décidera si

d'autres mesures sont nécessaires. Enfin, les travaux poursuivis par l'OCDE dans le domaine de la fiscalité des entreprises seront d'une importance primordiale pour la place économique suisse. Le rapport final est attendu à la fin de l'année.

Afin de contribuer au succès de la politique suisse en matière de services financiers, il est essentiel d'informer et de consulter assez tôt le secteur concerné, les cantons et les milieux politiques. Cela donne certes lieu à de nombreux débats, mais cette voie typiquement suisse du consensus permet au final de trouver des solutions adéquates et acceptables.

