



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Flux financiers déloyaux et illicites en provenance des pays en développement

Rapport du Conseil fédéral en réponse aux
postulats 13.3848 (Ingold) du 26 septembre
2013 et 15.3920 (Maury Pasquier) du 23 sep-
tembre 2015

Table des matières

Condensé

1	Introduction	2
1.1	Contexte	2
1.2	Mandat.....	2
1.2.1	Postulat 13.3533 (Fehr) et Postulat 15.3920 (Maury Pasquier).....	2
1.2.2	Postulat 13.3848 (Ingold)	3
1.3	Contenu du rapport.....	3
2	Définitions	3
2.1	Flux financiers illicites.....	3
2.1.1	Définition de flux financier illicite	3
2.1.2	Estimations du volume des flux financiers illicites.....	4
2.2	Catégories de pays.....	5
3	Conditions-cadres	6
3.1	Développement durable et flux financiers illicites.....	6
3.2	Facteurs influençant la constitution de flux financiers illicites et leur sortie des pays d'origine .	7
3.2.1	Généralités	7
3.2.2	État de droit et qualité de la gouvernance et des institutions publiques	7
3.2.3	Conditions-cadres économiques	8
3.3	Facteurs influençant l'entrée de flux financiers illicites dans les pays de destination.....	9
3.3.1	Généralités	9
3.3.2	État de droit et qualité de la gouvernance et des institutions publiques	9
3.3.3	Conditions-cadres économiques	9
3.3.4	Situation géographique et proximité culturelle	10
3.4	Intégration des économies et des marchés nationaux et règles fiscales internationales	10
4	Soustraction d'impôt et évasion fiscale	11
4.1	Généralités	11
4.2	Normes internationales.....	11
4.2.1	Échange de renseignements.....	11
4.2.2	Projet contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS)	13
4.2.3	Détermination abusive des prix de transfert au sein des groupes	14
4.3	Législation suisse et conformité	15
4.3.1	Échange de renseignements.....	15
4.3.2	Projet contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS)	16
4.3.3	Détermination abusive des prix de transfert au sein des groupes	16
4.4	Coopération internationale de la Suisse.....	16
4.4.1	Inspecteurs des impôts sans frontières.....	16
4.4.2	Instrument d'évaluation de la performance de l'administration fiscale (<i>Tax Administration Diagnostic Assessment Tool, TADAT</i>)	17
4.4.3	Groupe d'action sur les délits à caractère fiscal et autres délits	17
4.4.4	Projets d'appui technique du FMI en matière fiscale	17
4.4.5	Renforcement d'organisations régionales	18

4.4.6	Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)	18
4.5	Derniers développements.....	18
5	Corruption	19
5.1	Généralités	19
5.2	Normes internationales.....	19
5.2.1	Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales	19
5.2.2	Convention des Nations Unies contre la corruption	20
5.2.3	Groupe anticorruption du G20.....	21
5.2.4	Forum arabe sur le recouvrement des avoirs (G7) et Forum mondial sur le recouvrement des avoirs	22
5.2.5	GRECO	22
5.3	Législation suisse et conformité	23
5.3.1	Initiatives anticorruption de l'OCDE.....	23
5.3.2	Convention de l'ONU contre la corruption.....	23
5.3.3	Groupe anticorruption du G20.....	23
5.3.4	GRECO	24
5.3.5	Identification, blocage et rapatriement d'avoirs volés	24
5.3.6	Déductibilité des amendes et des commissions occultes aux particuliers.....	25
5.3.7	Adaptation du droit comptable.....	25
5.4	Coopération internationale de la Suisse.....	26
5.4.1	Mesures de coopération internationale	26
5.4.2	Identification, blocage et rapatriement d'avoirs volés	26
5.5	Derniers développements.....	27
6	Blanchiment d'argent.....	28
6.1	Généralités	28
6.2	Normes internationales.....	28
6.2.1	Groupe d'action financière (GAFI).....	28
6.2.2	Groupe Egmont	28
6.3	Législation suisse et conformité	29
6.3.1	GAFI	29
6.3.2	Groupe Egmont	29
6.4	Coopération internationale de la Suisse.....	30
6.4.1	Initiative internationale du FMI concernant l'assistance technique en matière de prévention du blanchiment d'argent	30
6.4.2	Programme de l'ONUDC contre le blanchiment d'argent	30
6.5	Derniers développements.....	30
7	Évaluation.....	31
7.1	Contexte international.....	31
7.2	Rôle, position et politique de la Suisse.....	31
8	Conclusion	32

Condensé

Les postulats 13.3848 et 15.3920 chargent le Conseil fédéral d'établir un rapport indiquant dans quelle mesure la place financière suisse et la Suisse, qui abrite le siège d'entreprises commerciales actives dans le monde entier, sont impliquées dans la problématique des flux financiers illicites. Le Conseil fédéral devait également présenter les risques pour la Suisse découlant de ces flux financiers, ainsi que la manière dont il entendait se positionner sur cette question sur le plan international et mettre un terme aux flux financiers qui aboutissent en Suisse. Dans ses avis sur ces postulats, le Conseil fédéral se déclarait disposé à établir un rapport présentant une vue d'ensemble de cette thématique ainsi que des travaux réalisés dans ce domaine.

Le phénomène des flux financiers illicites, en particulier l'exportation de fonds, touche – bien qu'à des niveaux différents – aussi bien les pays développés que les pays émergents ou en développement. Il s'agit d'un phénomène mondial complexe, consistant fondamentalement en des transferts transfrontaliers de capitaux en relation avec des activités déloyales et illégales, comme le blanchiment d'argent, la corruption ou la soustraction d'impôt ainsi que, dans sa nouvelle acception, l'évasion fiscale (c'est-à-dire la planification fiscale agressive et les pratiques visant à échapper à l'impôt). Parmi les facteurs influençant le phénomène des flux financiers illicites dans les pays d'origine et leur sortie de ces derniers figurent en particulier l'état de droit, la qualité de la gouvernance et des institutions publiques ainsi que les conditions-cadres économiques. De plus, les fortes inégalités sociales, l'absence de perspectives économiques ou la présence de matières premières naturelles y contribuent. Parallèlement, les pays de destination peuvent aussi présenter un contexte favorisant l'entrée de tels flux, notamment un niveau élevé d'état de droit, la stabilité politique et certaines qualités du cadre légal et du régime de la propriété (p. ex. une protection efficace de la sphère privée). La présence d'une place financière internationale dans le pays de destination facilite également leur entrée. Par ailleurs, l'intégration des économies et des marchés nationaux soumet les règles fiscales internationales en vigueur à une forte pression. Les entreprises opérant au niveau mondial exploitent les points faibles de ces règles pour réduire leur charge fiscale moyennant une planification agressive.

Le volume total des flux financiers illicites est considérable et fait obstacle au développement durable. Reconnaissant que ce phénomène ne peut être endigué que par une action coordonnée à l'échelle internationale, la communauté internationale y a réagi par de nombreuses mesures, telles que l'élaboration de normes et de recommandations et la coopération technique. Sur le plan international, le traitement de la question des flux financiers illicites a gagné en dynamique et plusieurs aspects du problème – comme le financement du terrorisme, les manipulations de prix dans le commerce avec des tiers indépendants, la transparence en matière d'ayants droit économiques, la corruption et le détournement de fonds de l'aide au développement – sont intensément débattus au sein des instances internationales.

La Suisse soutient les mesures internationales et a déjà mis en œuvre de nombreuses mesures visant à garantir l'intégrité de sa place financière. D'autres sont en préparation. Elle a en particulier mis en œuvre, ou est sur le point de le faire, les normes et les recommandations internationales relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, à l'échange de renseignements en matière fiscale, à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices et à la lutte contre la corruption.

Le Conseil fédéral est conscient des défis liés à cette problématique et entend continuer à participer activement à l'élaboration de solutions.

1 Introduction

1.1 Contexte

Les flux financiers illicites (*illicit financial flows*) sont un phénomène mondial complexe qui touche de nombreux pays et recèle une double problématique: d'une part, la constitution des flux financiers illicites dans les pays d'origine et leur sortie de ces derniers et, d'autre part, leur entrée dans les pays de destination. À l'origine, les flux financiers illicites étaient associés en particulier à la fuite de capitaux. Il n'en existe cependant toujours pas de définition faisant l'unanimité. Sur le fond, on sous-entend par ce terme le transfert transfrontalier de capitaux en relation avec des activités illégales et déloyales, comme le blanchiment d'argent, la corruption ou la soustraction d'impôt, mais aussi avec, dans sa nouvelle acception, l'évasion fiscale (c'est-à-dire la planification fiscale agressive et les pratiques visant à échapper à l'impôt).

En ce qui concerne les pays d'origine, les défis résultant de ces flux financiers – et qui peuvent aussi en être les causes (p. ex. absence de l'état de droit ou mauvaise qualité de la gouvernance publique) – varient fortement d'un pays à l'autre. Ils dépendent des conditions-cadres institutionnelles, du développement de l'économie et du secteur financier, de la dotation en ressources, de la législation fiscale, du niveau de sécurité publique et de l'intégration du pays dans la communauté internationale. Les flux financiers illicites ont un impact négatif sur la croissance économique. C'est pourquoi ils font obstacle au développement durable. Selon des études, ces sorties de fonds auraient des conséquences relativement plus graves pour les pays émergents ou en développement que pour les économies avancées.

Quant aux pays de destination, ils reconnaissent aujourd'hui que les flux financiers illicites sont un défi pour le développement et qu'ils savent les efforts qu'ils font dans ce domaine. Les pays développés s'emploient par conséquent, par des mesures appropriées, à assurer davantage de cohérence entre leur politique de développement et d'autres politiques, comme la politique fiscale internationale et la politique d'investissement, ou encore les questions de fond relevant du droit économique (p. ex. droit de la société anonyme). Par ailleurs, les flux financiers illicites entrants ont des répercussions sur l'intégrité des places financières internationales qui les accueillent et représentent donc un risque pour les pays de destination. C'est pourquoi ces derniers ainsi que la communauté internationale, en particulier les États membres du groupe des 20 pays industrialisés et pays émergents les plus importants (G20), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation des Nations Unies (ONU), réagissent par l'adoption de contre-mesures et de règles appropriées.

1.2 Mandat

1.2.1 Postulat 13.3533 (Fehr) et Postulat 15.3920 (Maury Pasquier)

Avec le postulat 13.3533 (Flux financiers déloyaux et illicites en provenance des pays en développement) du 20 juin 2013, la conseillère nationale Jacqueline Fehr demandait que le Conseil fédéral établisse un rapport dans lequel il devait indiquer dans quelle mesure la place financière suisse et la Suisse, en tant que pays où des entreprises commerciales actives dans le monde entier ont leur siège, sont impliquées dans la problématique des flux financiers illicites. Le Conseil fédéral devait aussi présenter les risques pour la réputation de la Suisse découlant de ces flux financiers ainsi que la manière dont il entendait se positionner sur cette question sur le plan international et mettre un terme aux flux financiers qui aboutissent en Suisse. Le 4 septembre 2013, le Conseil fédéral proposait d'accepter le postulat. Le Conseil national s'y est cependant opposé, si bien qu'il a finalement été classé d'office le 19 juin 2015, du fait qu'il était pendant depuis plus de deux ans. La demande du postulat a alors été reprise, dans les mêmes termes, dans le postulat 15.3920 (Flux financiers déloyaux et illicites en provenance des pays en développement), déposé le 23 septembre 2015 par la conseillère aux États Liliane Maury Pasquier. Le 18 novembre 2015, le Conseil fédéral proposait également de l'accepter et, le 8 décembre 2015, le Conseil des États suivait cette proposition.

Par le présent rapport, le Conseil fédéral répond au postulat 15.3920 et en propose le classement.

1.2.2 Postulat 13.3848 (Ingold)

Avec le postulat 13.3848 (Flux d'argent échappant à l'impôt dans les pays en développement) du 26 septembre 2013, la conseillère nationale Maja Ingold demandait que le Conseil fédéral présente un rapport sur les mesures qu'il prend, en sus de la réglementation actuelle (p. ex. loi sur le blanchiment d'argent ;LBA¹), pour contrecarrer les flux financiers qui trouvent leur origine dans l'évasion fiscale et dont la Suisse profite.

Le 20 novembre 2013, le Conseil fédéral proposait d'accepter le postulat. Le Conseil national s'y est opposé lors de sa séance du 13 décembre 2013 et, après avoir repoussé la discussion, a fini par l'accepter le 24 septembre 2015.

Par le présent rapport, le Conseil fédéral répond au postulat 13.3848 et en propose le classement.

1.3 Contenu du rapport

Le phénomène des flux financiers illicites, en particulier les sorties de fonds, touche aussi bien les pays développés que les pays émergents ou en développement. Le présent rapport donne une vue d'ensemble – comme le demandent les postulats 13.3848 et 15.3920 – de la manière dont la Suisse traite les flux financiers illicites en provenance de pays émergents ou en développement, et quelles mesures elle prend pour les contrecarrer. Il commence par clarifier le sens de certains termes et présenter les conditions-cadres susceptibles d'influer sur les flux financiers illicites. Il décrit ensuite, en suivant une approche thématique, comment la Suisse participe à la lutte contre les flux financiers illicites, sur le plan tant national qu'international. Outre qu'elle soutient de nombreuses normes internationales, la Suisse participe à des initiatives qui visent à renforcer les pays émergents ou en développement et à lutter contre les flux financiers illicites, mais ne sont pas pour autant contraires à ses intérêts. Elle se conforme à ces normes et initiatives et en intègre la substance dans son droit national. Le rapport présente également les modalités de la coopération internationale de la Suisse avec les pays émergents ou en développement. De plus, étant donné que la question des flux financiers illicites ne cesse d'évoluer, il s'arrête brièvement sur les derniers développements ayant des implications pour la Suisse. Ce tour d'horizon est complété par une évaluation et une conclusion.

Le présent rapport rend compte de la situation au 1^{er} juillet 2016. Outre les aspects nationaux de la question des flux financiers illicites, il présente les traités internationaux pertinents les plus importants, ainsi que les principaux projets d'organisations internationales et de réseaux internationaux informels. Il n'intègre pas les initiatives d'organisations non gouvernementales (ONG), car ce serait sortir des limites dans lesquelles il s'inscrit.

2 Définitions

2.1 Flux financiers illicites

2.1.1 Définition de flux financier illicite

D'après la Banque mondiale, le terme de «flux financier illicite» a fait son apparition dans les années 1990 pour désigner certaines activités transfrontalières. Il était alors associé en particulier à la fuite de capitaux. Il n'en existe cependant toujours pas de définition générale faisant l'unanimité. Sur le fond, ce terme désigne le transfert transfrontalier de capitaux en relation avec des activités illégales et déloyales, autrement dit le fait que des fonds acquis illégalement sont transférés ou utilisés moyennant le franchissement de frontières nationales. Les flux financiers illicites tirent leur origine des actes suivants: (1) l'acte à l'origine du flux, comme la corruption ou la soustraction d'impôt, est illégal en soi; (2) les fonds proviennent d'activités illégales, comme la contrebande ou le commerce illicite de matières premières, d'animaux, de plantes ou de stupéfiants, ou encore la traite d'êtres humains; (3) les fonds sont utilisés illégalement, par exemple pour financer le crime organisé ou le terrorisme et (4)

¹ RS 955.0.

l'évasion fiscale dans sa nouvelle acception (c'est-à-dire la planification fiscale agressive et les pratiques visant à échapper à l'impôt). Des études approfondies ont montré que les divers types de flux financiers illicites sont souvent liés à des relations ou à des échanges impliquant des actes de corruption, le crime organisé ou des escroqueries commerciales internationales.²

Dans un rapport sur les flux financiers illicites publié en 2014³, l'OCDE relève aussi qu'il en existe différentes définitions. Selon ce rapport, les flux financiers illicites naissent de méthodes, de pratiques ou d'infractions visant à opérer des transferts transfrontaliers de capitaux acquis légalement ou illégalement, en violation des lois nationales ou du droit international public. D'après la littérature spécialisée, il s'agit généralement de l'une des trois méthodes suivantes: soustraction d'impôt ou évasion fiscale, corruption et blanchiment d'argent.

Le présent rapport donne une vue d'ensemble de la question en se fondant sur ces trois infractions désignées par l'OCDE: soustraction d'impôt ou évasion fiscale, corruption et blanchiment d'argent.

2.1.2 Estimations du volume des flux financiers illicites

Au niveau international, on admet que les flux financiers illicites sont un problème considérable même s'il est extrêmement difficile d'estimer le volume global de ces flux. C'est ce que soulignent en particulier la Banque mondiale, plusieurs banques régionales de développement et le Fonds monétaire international (FMI).⁴

Dans son rapport sur les flux financiers illicites de 2014⁵, l'OCDE constate aussi qu'il n'existe guère d'études scientifiques sur les flux financiers illicites et que les estimations disponibles – réalisées pour la plupart par des organisations non gouvernementales (ONG) – varient fortement et font l'objet de discussions controversées. De plus, ces estimations portent généralement sur la totalité des flux financiers illicites provenant des pays émergents ou en développement et ne se concentrent pas spécifiquement sur la Suisse⁶. Seules quelques études sont consacrées à certains de ces pays, à certaines régions ou à un aspect particulier du problème, comme les flux financiers illicites provenant du trafic de stupéfiants⁷.

La difficulté à estimer le volume des flux financiers illicites dépend de la nature de ces flux, mais aussi des importants problèmes que présentent les méthodes d'estimation utilisées. C'est ainsi que les estimations du volume total des flux financiers illicites reposent habituellement sur les différences relevées dans les statistiques du commerce international et des balances des paiements. On part en l'occurrence de l'hypothèse critique que dans les pays émergents ou en développement, ces différences résultent de données déclarées inexactement par intention et doivent par conséquent être interprétées comme étant des flux financiers illicites⁸. Cette conclusion ignore toutefois que d'autres motifs, notamment d'ordre statistique, peuvent également entraîner des différences:

² Banque africaine de développement (BAD), Banque asiatique de développement (BAD), Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), Banque européenne d'investissement (BEI), Banque interaméricaine de développement (BID), Fonds monétaire international (FMI) et Groupe Banque mondiale (2015), *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance, Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance*, §22, ainsi que A. Stocktaking, March 22, 2016 Board document SecM2016-0112, *The World Bank Group's Response to Illicit Financial Flows*.

³ OCDE (2014), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Response*.

⁴ Cf. note 2.

⁵ Cf. note 3.

⁶ Fait exception une étude du Center for Global Development (cf. Cobham, A., P. Jansky, and A. Prats, (2014)), *Estimating Illicit Flows of Capital via Trade Mispricing: A Forensic Analysis of Data on Switzerland*, Center for Global Development. Working Paper p. 350). Cette étude présente toutefois d'importants problèmes méthodologiques. Pour sa critique, voir Carbonnier, G., et A. Zweynert de Cadena (2015), *Commodity Trading and Illicit Financial Flows*, *International Development Policy*, Revue internationale de politique de développement. Policy Briefs, Working Papers.

⁷ Cf. *The World Bank Group's Response to Illicit Financial Flows: a Stocktaking*, 22 mars 2016, Board document SecM2016-0112, ou Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (2011), *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organised crimes*.

⁸ Cf. Nitsch, V. (2012), *Trade Mispricing and Illicit Flows, in Draining Development? – Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*, éd. Peter Reuter, Banque mondiale (2012), ainsi que Carbonnier, G., et A. Zweynert de Cadena (2015), *Commodity Trading and Illicit Financial Flows*, *International Development Policy*, Revue internationale de politique de développement. Policy Briefs, Working Papers.

- dans les statistiques commerciales, on s'appuie par exemple sur le fait que, dans la pratique, les statistiques des exportations et des importations du pays A et du pays B diffèrent, bien qu'en théorie les exportations de A vers B doivent correspondre aux importations de B depuis A et réciproquement. Or les différences dans les statistiques commerciales ne résultent pas obligatoirement de la déclaration inexacte de données. Elles peuvent aussi découler de différences entre les méthodes de collecte des données ou de la qualité de la collecte. Ainsi, l'identification du partenaire commercial effectif est parfois difficile en raison de l'«effet de Rotterdam»: s'il ne connaît pas le pays de destination, le pays d'origine saisit dans sa statistique, comme pays de destination, le premier pays dans lequel la marchandise est expédiée, même s'il ne s'agit que d'un pays de transit. Le pays de destination indique quant à lui le pays d'origine effectif. Les différences peuvent également s'expliquer par l'application de taux de change différents lors de la saisie des données. Enfin, le moment de la livraison peut aussi entraîner des écarts car la transaction commerciale est parfois saisie dans des années civiles différentes;
- il en va de même pour les différences dans les balances des paiements. Théoriquement, la balance des paiements doit être équilibrée, puisqu'elle est établie selon le principe de la double comptabilité. Dans la pratique, elle présente pourtant souvent des différences, qui sont parfois importantes. Cela ne signifie toutefois pas non plus obligatoirement que les données ont été déclarées inexac-tement. Les principales causes de ces différences sont généralement des erreurs ou des lacunes dans la collecte des données ou dans les estimations.⁹

Les évaluations les plus souvent mentionnées sont celles de l'organisation non gouvernementale *Global Financial Integrity* (GFI). Cette dernière arrive par exemple à la conclusion qu'en 2013, les flux financiers illicites en provenance de pays émergents ou en développement ont totalisé quelque 1'090 milliards de dollars.¹⁰ Compte tenu de la méthode utilisée et des données disponibles, il s'agit cependant en l'occurrence de sorties de fonds en direction de pays développés, mais également en direction d'autres pays émergents ou en développement. De 2004 à 2013, les sorties de fonds auraient atteint environ 7'848 milliards de dollars au total. Or, durant la même période – toujours selon GFI et la même méthode controversée de mesure –, pas moins de 16'455 milliards de dollars seraient entrés dans des pays émergents ou en développement sous la forme de flux financiers illicites (également en provenance aussi bien de pays développés que d'autres pays émergents ou en développement).

Malgré l'absence de méthode de mesure fiable, il y a selon l'OCDE un large consensus international sur le fait que les sommes en jeu à l'échelle mondiale sont importantes. La Banque mondiale, plusieurs banques régionales de développement et le FMI relèvent aussi que les estimations disponibles font état d'un volume considérable de flux financiers illicites.¹¹ On considère en l'occurrence que le volume des flux illicites en provenance de pays en développement est supérieur à celui de l'aide publique au développement (2015: 131,6 milliards de dollars¹²).¹³

Bien que le volume global des flux financiers illicites n'ait pas encore pu être déterminé avec précision – du fait que l'on n'est pas parvenu jusqu'ici à les distinguer d'autres effets qui leur sont étrangers –, force est d'admettre que ces flux sont un phénomène mondial complexe, qui touche de nombreux pays et constitue un défi pour un développement durable.

2.2 Catégories de pays

S'il n'existe pas de définition légale des termes «pays émergent» et «pays en développement», ceux-ci peuvent faire l'objet de nombreuses définitions. Dans son analyse de la conjoncture mondiale

⁹ Cf. *Payments and International Investment Position Manual – Sixth Edition* (BPM6), FMI (2009).

¹⁰ Cf. Dev, K., et J. Spanjers (2015), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*, Global Financial Integrity. Il existe également une autre étude centrée sur l'Afrique: *Track it! Stop it! Get it! – Illicit financial flows: why Africa needs to track it, stop it and get it* (2015), Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa.

¹¹ Cf. note 4.

¹² Cf. <http://www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf>

¹³ Cf. l'avis du Conseil fédéral sur le postulat 13.3533.

(*World Economic Outlook*), le FMI répartit les pays et les territoires examinés en deux groupes principaux: (1) pays développés et (2) pays émergents ou en développement.¹⁴ Cette subdivision ne repose pas sur des critères économiques ou sur d'autres critères stricts, mais a été développée au fil du temps. Le FMI commence par déterminer quels sont les pays développés (actuellement 37 pays), puis classe tous les autres pays (152) dans le groupe des pays émergents ou en développement (cf. annexe 1).

Pour ce qui est de la Banque mondiale, elle subdivise les pays en fonction du revenu national brut par habitant et par année: économies à revenus (1) bas, (2) moyens et (3) élevés. Pour plus de détails, voir l'annexe 1. Relevons que la troisième catégorie inclut également des pays qui ne sont pas considérés comme développés¹⁵, raison pour laquelle le présent rapport repose sur le classement du FMI¹⁶. Les catégories de pays sont importantes aux fins du présent rapport notamment parce qu'elles permettent d'évaluer la mise en œuvre des mesures arrêtées, par exemple au chapitre 4 Soustraction d'impôt et évasion fiscale.

3 Conditions-cadres

3.1 Développement durable et flux financiers illicites

La communauté internationale considère que les flux financiers illicites sortants font obstacle au développement durable. La Banque mondiale quant à elle estime que les flux financiers illicites posent de sérieux problèmes en relation avec le financement du développement durable, pouvant aller jusqu'à mettre en difficulté des pays dont les structures sont instables et qui restent fragiles, même s'ils sont par ailleurs riches en ressources.¹⁷

Les flux financiers illicites ont été par conséquent un élément important des négociations menées lors de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, qui s'est conclue en juillet 2015 par l'adoption du Programme d'action d'Addis-Abeba (PAAA). La communauté internationale s'y engage à redoubler d'efforts d'ici à 2030 pour réduire de façon appréciable les flux financiers illicites en vue de les éliminer complètement, notamment en luttant contre la soustraction d'impôt et la corruption, en renforçant pour cela la réglementation nationale, en intensifiant la coopération internationale et en réduisant les possibilités d'évasion fiscale (par. 23 PAAA). Pour combattre les flux financiers illicites, elle invite en outre le FMI, la Banque mondiale et l'ONU à soutenir davantage les pays d'origine comme les pays de destination (par. 24 PAAA). De plus, les pays qui ne l'ont pas encore fait sont instamment priés de ratifier la Convention de l'ONU contre la corruption (cf. les commentaires du ch. 5.2.2) et la communauté internationale est encouragée – à l'initiative de la Suisse – à adopter des pratiques optimales concernant la restitution des actifs volés (par. 25 PAAA).

La communauté internationale s'est par ailleurs accordée, toujours dans le programme d'action, à intensifier la coopération fiscale internationale. Les pays sont invités à renforcer la transparence et adopter des politiques nationales appropriées, comme par exemple en prenant en considération l'obligation pour les entreprises multinationales de faire connaître pays par pays les activités menées dans tous les pays où elles opèrent ou en donnant un accès aux autorités compétentes à l'information sur le propriétaire effectif (par. 27 PAAA). En outre, la communauté internationale est invitée à progresser avec l'introduction successive de l'échange automatique de renseignements fiscaux entre les autorités fiscales compétentes concernées, en assistant les pays les moins avancés pour renforcer leurs capacités (par. 27 PAAA). Enfin, il a été décidé d'améliorer encore les ressources du Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale et d'augmenter la fréquence de ses sessions d'une à deux par année (par. 29 PAAA).

¹⁴ État octobre 2015; cf.: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/groups.htm#oem>

¹⁵ Barbade, Brunei Darussalam, Chili, Émirats arabes unis, Guinée équatoriale, Oman, Qatar, Trinité-et-Tobago et Venezuela.

¹⁶ État octobre 2015; cf.: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/groups.htm#oem>

¹⁷ Cf.: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)

Faisant partie intégrante de l'Agenda 2030 de développement durable – le programme-cadre de mise en œuvre des objectifs du développement durable –, le Programme d'action d'Addis-Abeba est un véritable progrès par rapport aux résultats des précédentes conférences de Monterrey (2002) et de Doha (2008), en ceci qu'il reconnaît la nécessité de moderniser les instruments de financement et de mise en œuvre de la coopération internationale. L'Agenda 2030 de développement durable prévoit quant à lui spécifiquement de réduire significativement d'ici à 2030 les flux financiers illicites et le trafic d'armes, de récupérer et restituer les biens volés et de lutter contre toutes les formes de criminalité organisée¹⁸. Comme tous les États membres de l'Assemblée générale de l'ONU¹⁹, la Suisse s'est aussi engagée à mettre en œuvre l'Agenda 2030 de développement durable²⁰, tant au niveau national qu'international. Elle est donc tenue de mettre en œuvre les mesures qui y ont été convenues, y compris celles relatives à la lutte contre les flux financiers illicites.

3.2 Facteurs influençant la constitution de flux financiers illicites et leur sortie des pays d'origine

3.2.1 Généralités

Les défis spécifiques que doit relever un pays ainsi que ses points faibles ont une influence non seulement sur la proportion et la forme de la constitution de flux financiers illicites et sur leur sortie des pays d'origine, mais aussi sur les possibilités de combattre ces phénomènes. Parmi les facteurs influençant la constitution de flux financiers illicites et leur sortie des pays d'origine figurent notamment l'état de droit, la qualité de la gouvernance et des institutions publiques, les conditions-cadres économiques, la dotation en ressources ainsi que l'intégration du pays dans les flux internationaux de marchandises et de capitaux.

3.2.2 État de droit et qualité de la gouvernance et des institutions publiques

L'état de droit ainsi que des institutions publiques solides, démocratiquement légitimées, à même d'agir, se distinguant par leur efficacité, leur sens des responsabilités et leur transparence et répondant adéquatement aux besoins de la population favorisent une culture qui fait obstacle aux activités illégales et contribue ainsi à contrer de manière significative la constitution de flux financiers illicites. Une culture de l'intégrité et de la responsabilité est en outre indispensable au sein du gouvernement et des autres institutions de l'État, afin de réduire au minimum le risque de conflits d'intérêts et de décourager ainsi la corruption. De même, des institutions gouvernementales efficaces sont essentielles pour prévenir la constitution de flux financiers illicites, ou pour les découvrir et pouvoir alors réagir de manière appropriée, compte tenu de la législation en vigueur, de son exécution et de la jurisprudence. Enfin, la société civile et une presse indépendante ont également un rôle important à jouer, en ceci qu'elles peuvent pousser les gouvernements élus et les institutions gouvernementales à rendre des comptes.²¹

Inversement, l'absence ou la faiblesse de l'état de droit favorisent notamment la criminalité économique, le trafic de stupéfiants et la traite d'êtres humains par le crime organisé, ainsi que la contrebande de marchandises légales mais fortement taxées, comme le tabac, l'or ou certains minéraux :²² autant d'activités propices à la constitution de flux financiers illicites. Relevons en outre que les conflits internes ou transfrontaliers peuvent produire les mêmes effets. Les flux financiers illicites générés de cette manière ou d'une autre peuvent en outre avoir une grande importance pour le financement d'activités terroristes. On trouve des régions à forte densité d'activités criminelles, politiquement instables ou avec un état de droit peu développé, notamment en Afrique de l'ouest et en Afrique centrale, au Moyen-Orient ainsi qu'en Amérique du sud et en Amérique centrale. Toutefois, même des États où prévalent en apparence un état de droit fort et une grande stabilité politique peuvent pécher par une

¹⁸ Cf. Agenda 2030 de développement durable, objectif 16.4.

¹⁹ Cf.: <https://sustainabledevelopment.un.org/?page=view&nr=971&type=230&menu=2059>

²⁰ Cf.: <https://www.eda.admin.ch/post2015/fr/home/aktuell/news.html/post2015/fr/meta/news/post2015/58890>

²¹ Cf. par exemple le par. 20 PAAA.

²² Cf. OCDE, *Illicit Financial Flows: The economy of illicit trades in West Africa* (rapport à paraître).

application lacunaire de la loi et disposer d'institutions cédant à la corruption ou présentant d'autres faiblesses, et pâtir ainsi de flux financiers illicites. Le genre et le niveau des activités criminelles ont une forte influence sur la forme et sur le volume de ces flux. Les revenus du trafic de stupéfiants, par exemple, sont transférés par d'autres canaux et selon d'autres méthodes que ceux de la soustraction d'impôt. Dans une économie mondialisée, tous ses flux de marchandises et de capitaux, représentent donc un véritable défi pour l'intégrité aussi bien des entreprises multinationales opérant dans des domaines exposés à la corruption que des places financières internationales.²³

3.2.3 Conditions-cadres économiques

L'état de droit ainsi que la qualité de la gouvernance et des institutions publiques (cf. ch. 3.2.2) sont des éléments indispensables à la fois pour garantir la stabilité des conditions-cadres économiques et pour assurer une croissance durable. Un tel environnement crée des incitations et favorise l'adoption de règles propices à l'essor d'une économie fondée sur l'initiative privée. Il augmente en outre la capacité de résistance de la société en cas de crise et instaure un climat de confiance. Les autres éléments exerçant une influence déterminante sur le climat d'investissement et d'affaires sont les suivants,²⁴ garantie des droits de propriété, règles économiques simples et efficaces, politiques commerciales et fiscales adéquates, mise à disposition de l'infrastructure nécessaire et, enfin, des marchés financiers et un marché du travail fonctionnant correctement. Le respect de normes internationales et de codes de conduite par le secteur privé, notamment dans les domaines de la gouvernance et de la responsabilité sociale des entreprises, est également de première importance. Enfin, une réglementation de l'économie perçue comme simple et efficace est de nature à prévenir la corruption d'agents publics comme moyen de contourner des obstacles bureaucratiques. Inversement, le népotisme et la corruption favorisent les flux financiers illicites.

Ces éléments, qui sont associés à des conditions-cadres économiques stables et un climat d'investissement et d'affaires attrayant, sont tous propres à prévenir et à contrecarrer les flux financiers illicites. L'influence de deux d'entre eux – les politiques commerciales et fiscales adéquates et la réglementation simple et efficace de l'économie – doit être soulignée. Dans le domaine de la politique commerciale, des droits de douane élevés et des barrières techniques nombreuses peuvent mener à des efforts accrus pour les contourner.²⁵ Dans le domaine fiscal, le niveau des taux d'imposition pratiqués, mais aussi la transparence, l'équilibre et la simplicité du système jouent un rôle dans la constitution de flux financiers illicites. Plus les contrôles de l'État sont réduits et plus la charge d'impôt et les cotisations sociales sont élevées, plus le risque de soustraction d'impôt et d'évasion fiscale est important, favorisant ainsi le glissement d'activités économiques vers l'économie souterraine. Une réglementation trop rigide du marché du travail peut également entraîner un tel glissement et déboucher sur la constitution de flux financiers illicites.²⁶ Ainsi, plus grande est la transparence des systèmes financiers et fiscaux d'un pays et de l'action de l'État (p. ex. en matière de planification budgétaire et d'exécution des tâches), moindre est le risque de voir se constituer des flux financiers illicites.

Les fortes inégalités sociales ou l'absence de possibilités économiques peuvent aussi contribuer à la constitution de flux financiers illicites, en ceci qu'elles poussent les individus à se tourner vers des activités illégales. Comme certains secteurs, tels que les marchés publics et le secteur des matières premières, sont davantage exposés à ce risque, l'orientation et l'organisation de l'économie d'un pays ont une grande influence sur les conditions-cadres susceptibles de favoriser les flux financiers illicites. Il existe en outre, dans les entreprises proches de l'État ou entièrement contrôlées par ce dernier, des risques importants de manipulation politique ainsi que d'abus résultant de pratiques de corruption, au travers par exemple de la conception de contrats de livraison en relation avec l'extraction ou le négoce de matières premières. Enfin, la taille et la structure du secteur financier d'un pays sont aussi des facteurs clés de son exposition au risque de constitution de flux financiers illicites.

²³ Cf. le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse, projet du 26 octobre 2015.

²⁴ Stern et al., in: *World Development Report 2005*, Banque mondiale: *World Development Report 2005*, Washington, D.C., (2005), pp. 1 et 2.

²⁵ Par barrière technique, on entend une mesure autre qu'un droit de douane – telle que norme technique, prescriptions d'emballage ou d'étiquetage, etc. – imposée par un État afin de décourager ou de limiter les importations de certains produits sur son territoire.

²⁶ Cf. Ajayi, Ndikumana (2015), *Capital flight from Africa – causes, effects, and policy issues*, Oxford University Press.

3.3 Facteurs influençant l'entrée de flux financiers illicites dans les pays de destination

3.3.1 Généralités

Certains des facteurs qui font obstacle à la constitution de flux financiers illicites et à leur sortie des pays d'origine sont en même temps de nature à favoriser l'entrée de tels flux dans les pays de destination. Il s'agit en l'occurrence de l'état de droit et de la qualité de la gouvernance et des institutions publiques. Toutefois, étant donné que la littérature scientifique ne s'intéresse aux facteurs influençant les flux financiers illicites que depuis peu de temps, les divers aspects de cette thématique ne sont pas encore tous solidement documentés. Cela vaut en particulier pour les facteurs qui favorisent l'entrée de flux financiers illicites dans les pays de destination.

On peut néanmoins présumer que cette entrée dans les pays de destination est favorisée par une combinaison des facteurs suivants: état de droit, culture de l'intégrité et de la responsabilité au sein du gouvernement, institutions publiques efficaces et efficientes, système fiscal attrayant, place financière internationale et, enfin, protection efficace de la sphère privée. La proximité à la fois géographique et culturelle peut en outre jouer un rôle déterminant. Ces facteurs sont donc pratiquement les mêmes que ceux propices aux affaires légales et correspondent en outre largement à ceux mis en évidence par l'OCDE²⁷. Enfin, il faut partir du principe que les caractéristiques déterminantes du pays de destination ne sont pas obligatoirement les mêmes dans tous les cas de flux financiers illicites entrants et que l'intégrité des entreprises et des particuliers joue également un rôle.

3.3.2 État de droit et qualité de la gouvernance et des institutions publiques

Les principaux facteurs de succès économique d'un pays, notamment l'état de droit et la qualité de la gouvernance et des institutions publiques - qui favorisent les activités légales et jouent par conséquent un rôle déterminant dans la prospérité du pays - peuvent aussi attirer les flux financiers illicites en provenance de l'étranger. Les risques auxquels sont exposés les placements, y compris d'argent blanchi, sont en effet moins importants dans un pays stable et peu corrompu. Parmi les principaux facteurs susceptibles de favoriser l'entrée de flux financiers illicites dans les pays de destination figurent donc la stabilité politique et économique générale du pays, la qualité de la gouvernance publique, la solidité d'institutions publiques démocratiquement légitimées et à même d'agir, ainsi que le respect systématique de la loi et des contrats.

Toutefois, un autocontrôle efficace des acteurs impliqués, une réglementation étatique ciblée et une surveillance performante contre les abus, tels que la corruption et le blanchiment d'argent, sont de nature à diminuer l'attrait du pays pour les flux financiers illicites, en ceci qu'ils réduisent sensiblement les avantages résultant d'un transfert illicite de fonds dans ce dernier.

3.3.3 Conditions-cadres économiques

Des conditions-cadres économiques stables, à savoir des droits de propriété clairement réglés²⁸ et un système fiscal attrayant, y compris un faible taux d'imposition des bénéficiaires, favorisent l'entrée de flux financiers illicites. Font également partie des principaux facteurs d'influence une place financière internationale et une protection efficace de la sphère privée.

Place financière internationale

Une place financière attrayante et performante draine non seulement les flux financiers licites et légaux, mais aussi les flux illicites, car dans un cas comme dans l'autre les clients sont intéressés à assurer la sécurité et la bonne gestion de leur fortune et à obtenir un rendement. À cette fin, il est essentiel que les gestionnaires de fortune proposent un vaste assortiment de services, qu'ils fassent partie d'un réseau international et qu'ils disposent de collaborateurs qualifiés et expérimentés.²⁹ La taille et la diversification de la place financière d'un pays peuvent donc également servir d'indicateurs pour

²⁷ Cf. OCDE (2016), *The framework for policy coherence for sustainable development – Thematic module on illicit financial flows*.

²⁸ Cf. Acemoglu, Robinson (2012), *Why nations fail – the origins of power, prosperity and poverty*, Crown Publishers.

²⁹ Cf. ONUDC (2011) et OCDE (2016).

mesurer l'attrait relatif exercé par ce pays sur les activités illégales. On admet en l'occurrence qu'une place financière attrayante drainera davantage de flux financiers illicites qu'un marché financier moins développé.

Protection de la sphère privée

La protection de la sphère privée fait partie des facteurs ayant une influence déterminante sur l'ampleur du risque auquel un pays est exposé en matière de flux financiers illicites³⁰. Une protection efficace de la sphère privée doit inclure les éléments suivants: secret bancaire, réglementation du niveau de transparence que l'État exige des personnes morales et autres structures (p. ex. entreprises et trusts) quant à l'identité des ayants droit économiques de comptes bancaires, ainsi que dispositions sur la transparence de transactions critiques (telles que paiements et contrats dans les secteurs des marchés publics et des matières premières).

3.3.4 Situation géographique et proximité culturelle

Suite à la mondialisation, les flux financiers illicites sont devenus un phénomène planétaire. Les résultats d'études empiriques montrent toutefois que la proximité géographique peut jouer un rôle dans le choix du pays de destination par les investisseurs de fonds aussi bien légaux qu'illégaux³¹. Est-ce vraiment le cas à l'époque de la numérisation? La question est controversée. Il n'en reste pas moins qu'une culture et une langue communes peuvent faciliter l'instauration d'un lien de confiance et contribuer à réduire les frais de transaction, y compris pour les flux financiers illicites.

3.4 Intégration des économies et des marchés nationaux et règles fiscales internationales

Les conditions-cadres internationales, en particulier certaines conditions issues de l'intégration des économies et des marchés nationaux (mot-clé: mondialisation), ont également une influence sur la constitution de flux financiers illicites. Cette intégration soumet les règles fiscales nationales et internationales conçues au siècle dernier à une forte pression et intensifie la concurrence fiscale internationale. Il est en effet apparu que les règles en vigueur présentent des points faibles, que les entreprises opérant dans le monde entier exploitent pour réduire leur charge fiscale moyennant une planification agressive. Ce phénomène dit de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices (*base erosion and profit shifting*, BEPS) s'observe pour l'essentiel lorsque l'interaction entre les différentes règles fiscales propres à chaque pays permet aux groupes d'entreprises multinationales de voir leurs bénéfices très faiblement imposés, voire partiellement exonérés d'impôt. Les structures dans lesquelles les bénéfices ne sont pas réalisés ni imposés là où les activités sont exercées peuvent aussi entraîner l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

La communauté internationale considère cet état de fait comme problématique. Quantifier l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices est très difficile, car il s'agit d'un phénomène complexe et les données disponibles en la matière sont limitées. Ses conséquences sont néanmoins largement reconnues comme importantes. Selon l'OCDE, les recettes fiscales échappant ainsi aux pouvoirs publics se situeraient entre 4 % et 10% des recettes fiscales mondiales totales, soit entre 100 et 240 milliards de dollars. Dans les pays émergents ou en développement, sachant que le financement des tâches de l'État y dépend davantage de l'imposition des entreprises que dans les pays développés, la part des recettes fiscales perdues devrait être encore plus importante³². La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) estime que les pratiques d'évasion fiscale coûtent à ces pays quelque 100 milliards de dollars par année³³. Il convient cependant de souligner ici que l'estimation des pertes de recettes fiscales doit s'accompagner de nombreuses précautions méthodologiques: d'une part, des erreurs de mesure des données peuvent se traduire aussi bien par une sous-estimation que par une surestimation des effets et, d'autre part, les études se fondent sur les données fournies par les pays. L'extrapolation des pertes de recettes repose donc sur un nombre de

³⁰ Cf. Ajayi, Ndikumana (2015), *Capital flight from Africa – causes, effects, and policy issues*, Oxford University Press.

³¹ Cf. ONUDC (2011), p. 55.

³² OCDE (2015), *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11: 2015 Final Report*.

³³ CNUCED (2015), *World Investment Report 2015, Reforming International Investment Governance*.

cas relativement restreint. Or plus le nombre de cas pris en considération dans une enquête sur un phénomène donné est petit, moins l'estimation des effets de ce phénomène est précise. De plus, des variables non prises en compte, comme la propension au risque des investisseurs et la prime de risque qui en résulte, peuvent aussi influencer les pertes de recettes. Il peut donc aussi en résulter une sous-estimation ou une surestimation. Au final, les estimations des pertes de recettes découlant de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéficiaires – y compris les 100 milliards de dollars avancés par la CNUCED – doivent être interprétées avec prudence.

4 Soustraction d'impôt et évasion fiscale

4.1 Généralités

Depuis quelque temps, la soustraction d'impôt et certaines formes d'évasion fiscale sont devenues des questions d'intérêt public. Or l'un des piliers de la lutte contre ces pratiques est l'instauration d'un maximum de transparence. Celle-ci peut être assurée par l'échange de renseignements en matière fiscale, dont on distingue trois types: (1) l'échange de renseignements sur demande; (2) l'échange automatique de renseignements; (3) l'échange spontané de renseignements.

Les pratiques de planification fiscale agressive – mais légales – qui exploitent les lacunes des règles fiscales internationales (évasion fiscale) ainsi que la fixation abusive des prix de transfert qui entraîne, également dans les pays émergents et dans les pays en développement, une érosion de la base d'imposition, sont à l'ordre du jour des travaux de la communauté internationale depuis 2013. Les règles fiscales internationales sont d'ailleurs en cours d'adaptation, compte tenu des résultats du plan d'action de l'OCDE et de ses quinze mesures visant à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (plan d'action BEPS).

Dans les pages qui suivent sont présentées et brièvement commentées les différentes normes applicables, ainsi que la manière dont la Suisse les a reprises dans sa législation nationale et les met en œuvre. Suivent des informations sur la coopération internationale de la Suisse avec ses pays et ses organisations partenaires, complétées par la présentation des derniers développements ayant des incidences pour notre pays.

4.2 Normes internationales

4.2.1 Échange de renseignements

Échange de renseignements sur demande

L'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE (MC-OCDE), prévoit que les parties échangent les renseignements vraisemblablement pertinents pour appliquer la convention contre les doubles impositions (CDI) ou pour assurer la perception des impôts de l'État requérant. Cet article est déjà repris dans près de 50 CDI de la Suisse. Une fois convenue dans une CDI, la disposition conforme à l'art. 26 MC-OCDE oblige les États contractants à échanger des renseignements sur demande. L'État requérant, y compris les pays émergents ou en développement, a ainsi la possibilité, en cas de soupçon de soustraction fiscale, d'enquêter et, le cas échéant, de faire respecter sa législation fiscale. Depuis le 1^{er} février 2013, la Suisse peut en outre traiter des demandes non seulement individuelles, mais également groupées.

La Suisse a conclu des CDI avec environ 90 États. Celles passées avec des pays émergents ou en développement et contenant une disposition conforme à l'art. 26 MC-OCDE sont au nombre de 17. Trois autres sont signées, mais pas encore en vigueur. La Suisse a par ailleurs également convenu de l'échange automatique de renseignements sur demande avec quatre autres pays émergents ou en développement moyennant la conclusion d'accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF). Enfin, il convient de souligner que la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (Convention sur l'assistance administrative; cf. les commentaires ci-après, sous Échange spontané de renseignements en matière fiscale) prévoit également l'échange de renseignements sur demande. Une énumération des conventions conclues se trouve à annexe 6.

Échange automatique de renseignements en matière fiscale

En juillet 2014, le Conseil de l'OCDE a approuvé la nouvelle norme internationale relative à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale (norme EAR). Cette nouvelle norme prévoit que certaines institutions financières, certains instruments de placement collectif et certaines sociétés d'assurance collectent des renseignements sur les comptes financiers de leurs clients ayant leur résidence fiscale à l'étranger. Ces renseignements concernent tous les types de revenus de capitaux ainsi que le solde des comptes. Ils comprennent notamment les données relatives au titulaire du compte, à l'état du compte ainsi qu'au type et au montant de l'apport de capital. Ils sont transmis automatiquement, en règle générale une fois par an, aux autorités fiscales nationales, qui les communiquent ensuite aux autorités fiscales étrangères compétentes pour les clients concernés. Cette transparence vise à éviter que du substrat fiscal échappe au fisc d'un pays par sa dissimulation à l'étranger. L'EAR est donc un instrument de première importance, au service des efforts entrepris à l'échelle internationale pour lutter contre la soustraction fiscale.

La communauté internationale appelle de ses vœux la mise en œuvre rapide de l'EAR dans le monde entier, en particulier toutefois dans les pays développés et dans ceux disposant d'une place financière. La transparence accrue qui découlera de l'application mondiale de l'EAR profitera en particulier aux pays émergents ou en développement. Parmi ces pays, seuls ceux n'ayant pas de place financière doivent pouvoir disposer de plus de temps pour passer à l'EAR. Les États du G20 ont en outre expressément souligné qu'il y a lieu de soutenir ces pays dans leurs efforts de mise en œuvre de l'EAR. À ce jour, 101 États, dont de nombreux pays émergents ou en développement, se sont ralliés à l'échange de renseignements selon la norme EAR, dont 55 à partir de 2017 et 46 – parmi lesquels la Suisse – à partir de 2018. L'annexe 6 en présente la liste complète. L'EAR peut s'appliquer selon deux modèles différents: soit par la conclusion d'un accord bilatéral, soit par l'adhésion à l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (*Multilateral Competent Authority Agreement*, MCAA). À ce jour, 83 États ont signé le MCAA. L'annexe 6 en présente la liste complète.

Le MCAA prévoit que l'activation de l'EAR s'effectue sur une base bilatérale entre les États parties. Une des conditions essentielles de l'application de l'EAR avec un État partenaire donné est que ce dernier remplisse les sévères exigences prévues en matière de confidentialité ainsi que de traitement et d'utilisation des données fiscales (le processus d'évaluation de la confidentialité est présenté en détail ci-après)³⁴.

Échange spontané de renseignements en matière fiscale

Suite à son adhésion à la Convention sur l'assistance administrative, la Suisse a également adopté l'échange spontané de renseignements en matière fiscale. Celui-ci prévoit que les renseignements sont communiqués non pas en réponse à une requête préalable, mais de manière spontanée dès lors que l'État qui renseigne présume qu'ils peuvent avoir un intérêt pour l'autre État. En Suisse, le Parlement a déjà approuvé la Convention sur l'assistance administrative et sa législation d'application, qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Dès cette date, la Suisse disposera de la base légale lui permettant d'échanger des renseignements conformément à la Convention avec tous les États où celle-ci sera également applicable. À ce jour, 98 États et territoires, dont 42 pays émergents ou en développement, ont signé la Convention sur l'assistance administrative (cf. annexe 6).

On a en outre élaboré au sein de l'OCDE des règles précisant l'échange spontané de renseignements sur les décisions anticipées en matière fiscale (*rulings*). La Suisse va pratiquer ce type d'échange de renseignements sur les *rulings* avec tous les pays qui auront également reconnu cette norme et ratifié la Convention sur l'assistance administrative. Grâce à la transmission spontanée de renseignements sur un *ruling* par un État partenaire, l'État destinataire peut identifier les éventuels risques de non-imposition ou de sous-imposition d'une entreprise et prendre les mesures appropriées. L'instrument du *ruling* est reconnu internationalement et son utilisation à des fins d'amélioration de la sécurité du droit n'est pas contestée. Une transparence accrue en matière de *rulings* devrait pourtant garantir que ceux-ci ne soient pas utilisés pour pratiquer une planification fiscale agressive.

³⁴ Les examens de la confidentialité réalisés par le Forum mondial sont eux-mêmes confidentiels. Il n'est donc actuellement pas prévu d'en publier les résultats.

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

Comptant 134 États membres, dont de nombreux pays émergents ou en développement, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial) est la plus grande organisation internationale s'occupant de questions fiscales et a pour mission de surveiller l'application des normes fiscales internationales. Depuis 2010, le Forum mondial a déjà examiné le respect de la norme de l'OCDE relative à l'échange de renseignements sur demande dans plus de 100 États et distribué 94 notes finales.

Le G20 a en outre chargé le Forum mondial de surveiller la mise en œuvre de l'EAR, de manière à garantir l'égalité de traitement de toutes les parties prenantes (*level playing field*). À cette fin, le Forum mondial a notamment élaboré un processus d'évaluation des mesures de confidentialité dans les États et les territoires ayant annoncé qu'ils adopteront l'EAR. Le but de ce mécanisme est de remplacer une multitude d'examen bilatéraux entre les États partenaires par un examen multilatéral qui prend la forme d'une revue par les pairs.

Le Forum mondial a par ailleurs récemment renforcé son engagement dans le domaine de la coopération technique. Depuis 2015, sur mandat du G20 et en collaboration avec la Banque mondiale et les États membres, il dirige des projets pilotes pour les pays en développement, visant à soutenir ces derniers dans la mise en œuvre de la norme EAR. Trois de ces projets ont déjà été lancés: en Albanie (soutien: Italie), en Colombie (soutien: Espagne) et aux Philippines (soutien: Australie). Ces projets ont pour but de garantir la mise en œuvre intégrale de la norme EAR dans chacun des pays en développement concernés.

Initiative Afrique

En collaboration avec ses quelque 20 États membres africains³⁵, le Forum mondial a lancé en 2015 une «Initiative Afrique». D'une durée de trois ans, elle vise à aider les États africains à développer leur capacité d'échange de renseignements à des fins fiscales afin que les flux financiers illicites puissent être combattus efficacement en Afrique également. En 2015, chaque État a été informé notamment des avantages découlant d'un échange efficace de renseignements à des fins fiscales. En 2016 et 2017, ils bénéficieront d'une aide à la mise place de systèmes efficaces d'échange de renseignements. L'Initiative Afrique est un projet commun du Forum sur l'administration fiscale africaine (*African Tax Administration Forum*, ATAF), du Centre de rencontre des administrations fiscales (CREDAF), du Forum mondial et de ses États membres africains, de l'OCDE et de la Banque mondiale. Elle est surveillée par une *task force* africaine formée de représentants de ces organisations et États. La Suisse soutient financièrement l'Initiative Afrique.

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

Sous l'influence du G20, l'OCDE a décidé de combattre les pratiques BEPS. Or, en raison de la dimension internationale des pratiques de planification fiscale, il ne suffit pas que les États prennent des mesures unilatérales et non coordonnées: la lutte anti-BEPS doit être organisée et coordonnée à l'échelle internationale. C'est pourquoi l'OCDE a publié, le 19 juillet 2013, son Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (plan d'action BEPS), dont les quinze «actions» visent à renforcer la cohérence internationale des régimes fiscaux, à durcir les exigences en matière de substance et à créer davantage de transparence. Les résultats obtenus ont été publiés le 5 octobre 2015 sous la forme de treize rapports. L'annexe 2 présente une vue d'ensemble des quinze actions du projet BEPS et de leurs effets.

Les normes minimales que les pays émergents et en développement ont qualifiées de prioritaires sont notamment la prévention de l'utilisation abusive des conventions fiscales (action 6), l'adaptation des directives applicables en matière de prix de transfert (actions 8 à 10; cf. à ce sujet les commentaires du ch. 4.2.3) et la déclaration pays par pays (action 13). La définition d'une approche commune de la

³⁵ Tous les États membres africains du Forum mondial ont été invités à agir comme pays précurseur (*first mover*), à assumer un rôle de conduite dans le projet et à s'engager à atteindre certains objectifs. Cinq États ont donné suite à cette invitation: le Burkina Faso, le Cameroun, le Ghana, le Kenya et le Maroc.

limitation des déductions d'intérêts (action 4) ainsi que les mesures visant à éviter artificiellement le statut d'établissement stable (action 7) sont également considérées comme prioritaires par ces pays, mêmes si ces deux dernières actions n'ont pas valeur de normes internationales mais constituent uniquement des recommandations.³⁶

L'action 13 a mis en place des outils en vue d'améliorer la transparence pour les autorités fiscales, en mettant à disposition de ces autorités des informations pour évaluer les principaux risques en matière de prix de transfert ainsi que les risques liés à l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. La déclaration pays par pays (*country-by-country report*; CbCR) est l'un de ces outils. Cette déclaration contient des données par État et par territoire relatives à la répartition mondiale des chiffres d'affaires, des impôts acquittés et d'autres chiffres-clés des groupes d'entreprises multinationales. Elle fournit également des données sur les principales activités économiques du groupe.

La déclaration pays par pays est échangée de manière automatique sur la base de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays (accord EDPP), que 31 États, y compris la Suisse, ont signé le 27 janvier 2016. Depuis lors, treize États se sont ajoutés à la liste des signataires, ce qui augmente le nombre total à 44 États. Cet accord permet de garantir la protection de la confidentialité des données de la déclaration pays par pays, un usage approprié de celle-ci et le principe de spécialité. La signature de cet accord est ouverte à tous les États qui le souhaitent et douze pays en développement l'ont déjà signé (cf. annexe 7). Pour ces pays la déclaration pays par pays permet d'obtenir une vue d'ensemble des groupes d'entreprises multinationales qui sont présents sur leur territoire et ainsi diminuer le risque que leur base d'imposition soit érodée ou que des bénéficiaires soient transférés de manière artificielle vers d'autres États. La norme de l'OCDE ne s'applique pas aux groupes d'entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires annuel consolidé est inférieur à 750 millions d'euros ou à un montant équivalent en monnaie nationale. Toutefois, il a été convenu que fin 2020 au plus tard il conviendrait de revoir ce seuil ainsi que de modifier le contenu de la déclaration pays par pays en vue d'exiger éventuellement la communication de données supplémentaires ou différentes.

La mise en œuvre des actions BEPS a débuté en 2016. Pour en assurer la coordination et pour garantir l'égalité de traitement de toutes les parties prenantes, on a élaboré un programme-cadre auquel tous les États et les territoires intéressés, en particulier les pays émergents ou en développement, peuvent participer à égalité de droits avec les États membres de l'OCDE et du G20³⁷. Cela ouvre à tous les pays intéressés la possibilité de participer à l'élaboration des normes BEPS et des mécanismes de surveillance sur un pied d'égalité parfaite. Les résultats peuvent en outre être adaptés aux besoins des pays émergents ou en développement. Le groupe de travail du G20 sur le développement (*Development Working group*, DWG) a donné mandat aux organisations internationales (FMI, OCDE, ONU, Banque mondiale) d'élaborer, sous la direction de l'OCDE, une boîte à outils pratique destinée à aider les pays en développement à mieux appréhender les paiements entre sociétés associées qui pourraient présenter un risque d'érosion de leur base d'imposition. Cette boîte à outils pratique est attendue pour juin 2017³⁸.

4.2.3 Détermination abusive des prix de transfert au sein des groupes

Les prix de transfert sont les prix des transactions entre entreprises associées portant sur des biens corporels, des actifs incorporels ou sur des services. Le modèle de convention de l'OCDE ainsi que le modèle de convention des Nations Unies prévoient que de tels prix doivent correspondre aux conditions du marché. Ce principe de prix du marché (aussi appelé principe de pleine concurrence) permet d'éliminer l'incidence de conditions spéciales entre sociétés d'un même groupe sur le bénéfice imposable ainsi que le transfert artificiel de bénéfices vers des États à basse fiscalité.

³⁶ Cf. G20/OCDE (2014), *Two-part report to G20 developing working group on the impact of BEPS in low income countries*.

³⁷ OCDE, G20 (février 2016), *Implementing the BEPS package, Building an inclusive framework*. Les pays émergents ou en développement ont été invités à participer aux rencontres dès le début des travaux BEPS. Ont par exemple participé à la réunion de du Comité fiscal de l'OCDE durant laquelle les résultats BEPS ont été approuvés, en septembre 2015, le Bangladesh, la Géorgie, la Jamaïque, le Kenya, le Maroc, le Nigéria, le Pérou, les Philippines, le Sénégal, la Tunisie et le Vietnam.

³⁸ Boîtes à outils pour pays émergents ou en développement dans les domaines des prix de transfert (documentation, évaluation des risques, bases de données de comparaison), de la négociation de CDI, de la réorganisation de chaînes de livraison, des paiements érodant la base d'imposition et de l'identification des risques BEPS.

Afin d'interpréter le principe de pleine concurrence, l'OCDE a publié et régulièrement mis à jour ses «Principes applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales» (ci-après: Principes en matière de prix de transfert).

Face à la sophistication grandissante des structures des sociétés multinationales et à la complexité des transactions intragroupe, il a été constaté que les principes en matière de prix de transfert devaient être révisés. Cette révision a fait partie intégrante du projet BEPS (cf. ch. 4.2.2). Elle avait pour but de permettre d'aligner les résultats des prix de transfert avec la création de valeur. Parmi les nombreuses révisions effectuées, certaines ont eu essentiellement pour but de soutenir les pays en développement. C'est le cas notamment des changements apportés au chapitre II concernant les principes applicables aux transactions de matières premières, qui ont restreint les possibilités pour les contribuables de manipuler la date du transfert de marchandises afin de bénéficier de prix plus avantageux. Les règles en matière de rémunération des *cash boxes* (entités fortement capitalisées qui ne réalisent pas d'autres activités économiques importantes et ne sont donc pas en mesure de contrôler les investissements et les risques associés) ont également été durcies, si bien qu'elles ont beaucoup perdu de leur attrait. De plus, des travaux sont toujours en cours afin de clarifier le traitement fiscal des services à faible valeur ajoutée. Le Manuel pratique des Nations Unies sur les prix de transfert (manuel UN TP) à l'intention des pays en développement est également en cours de révision afin notamment d'intégrer les évolutions internationales récentes. C'est le projet BEPS qui a la plus grande influence sur la révision du manuel UN TP. En matière de prix de transfert, l'OCDE et l'ONU se sont en effet rapprochées sur de nombreux points et défendent désormais pour l'essentiel les mêmes positions. C'est ainsi que des thèmes comme la fixation des prix des matières premières ou l'évaluation des biens immatériels font l'objet de la part de l'ONU, à la faveur de la révision du manuel, d'une nouvelle interprétation largement influencée par le point de vue des pays émergents ou en développement. De plus, le manuel UN TP est appelé non seulement à remplir la fonction de lignes directrices théoriques en matière de prix de transfert, mais encore à servir, pour les autorités fiscales des pays émergents ou en développement, de manuel et de guide sur l'utilisation de ces prix.

4.3 Législation suisse et conformité

4.3.1 Échange de renseignements

Échange de renseignements sur demande

L'échange de renseignements en matière fiscale sur demande se fonde sur les dispositions de divers traités internationaux³⁹ conclus par la Suisse (cf. annexe 6). L'application des dispositions sur l'assistance administrative est garantie par la loi sur l'assistance administrative fiscale et son ordonnance. Le nombre des demandes reçues ne cesse de croître: il s'élevait à 1499 en 2012 et atteignait déjà 2623 en 2015⁴⁰.

Échange automatique de renseignements

Les bases légales de l'introduction de l'EAR (Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, MCAA et loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale ;LEAR) ont été adoptées par l'Assemblée fédérale en décembre 2015. Elles entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2017, de sorte que des données pourront être collectées à partir de 2017 et échangées dès 2018. Afin que l'EAR puisse être appliqué avec un État partenaire, il doit être activé bilatéralement. La Suisse avait signé des déclarations communes avec neuf États et territoires⁴¹ en vue de l'introduction de l'EAR. Elle a par ailleurs signé une convention avec l'Union européenne (28 États membres et Gibraltar) que le Parlement a approuvée le 17 juin 2016. Des discussions visant l'introduction de l'EAR se poursuivent avec d'autres États.

³⁹ Conventions contre les doubles impositions, accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale, conventions concernant l'assistance administrative.

⁴⁰ Cf. <https://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/die-estv/wichtige-kennzahlen/internationale-amtshilfe/2015.html>.

⁴¹ Australie, Canada, Corée du Sud, Guernesey, Islande, Japon, Jersey, Île de Man et Norvège.

Échange spontané de renseignements

La base légale de l'échange spontané de renseignements en matière fiscale est l'art. 7 de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, qui sera concrétisée dans l'ordonnance sur l'assistance administrative fiscale. Cette dernière a fait l'objet d'une consultation entre le 20 avril et le 10 août 2016. L'ordonnance révisée doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017, en même temps que la Convention.

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

La Suisse s'est engagée à reprendre les quatre normes minimales⁴². Les démarches nécessaires sont entamées. En ce qui concerne la lutte contre les pratiques fiscales dommageables, la Suisse abolira dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises les régimes fiscaux cantonaux qui ne sont plus acceptables. De plus, elle prépare le cadre de l'échange spontané de renseignements sur les *rulings* (cf. ch. 4.3.1).

Dans le cadre des négociations relatives à la conclusion d'une nouvelle CDI ou à la révision d'une CDI existante, la Suisse exige l'introduction d'une clause visant à empêcher l'utilisation abusive de la convention, et ce avec tous les pays, y compris les pays émergents et les pays en développement. On peut ainsi refuser à une personne certains avantages d'une CDI lorsque ces avantages ne sont pas compatibles avec le but de la disposition concernée de la CDI.

La Suisse est en passe de mettre en œuvre l'échange des déclarations pays par pays. Pour ce faire, elle a signé, le 27 janvier 2016, l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays. Cet accord ainsi que la loi d'application ont été soumis à la procédure de consultation du 13 avril au 13 juillet 2016. L'entrée en vigueur de l'accord et de la loi est prévue pour fin 2017 et trouvera application dès le début de l'année 2018. Le Conseil fédéral désignera les pays avec lesquels la Suisse échangera les déclarations pays par pays à un moment ultérieur.

4.3.3 Détermination abusive des prix de transfert au sein des groupes

Comme rappelé par la circulaire 4 (Imposition des sociétés de services) du 19 mars 2004, les principes en matière de prix de transfert élaborés par l'OCDE doivent être pris en compte lors de l'imposition de sociétés multinationales en Suisse. Dès lors, toute modification faite dans ces principes, telle que celle du 5 octobre 2015, est directement prise en compte en Suisse.

4.4 Coopération internationale de la Suisse

4.4.1 Inspecteurs des impôts sans frontières

En juin 2013, le Comité d'aide au développement (CAD) et le Comité des Affaires Fiscales de l'OCDE ont décidé de lancer l'initiative Inspecteurs des impôts sans frontières (*IISF*). À une phase de développement du projet de six mois a succédé une période d'essai de douze mois. Lors de la troisième conférence sur le financement du développement, qui s'est tenue à Addis-Abeba en juillet 2015 (cf. ch. 3.1), cette initiative a été lancée au niveau politique. Les mesures élaborées initialement par l'OCDE ont été présentées comme un projet en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il s'agit d'un projet dit de sensibilisation visant à améliorer dans les pays en développement les connaissances en matière de révision comptable et de résoudre sur place des cas de révision comptable. L'IISF doit permettre un transfert de connaissances vers les pays en développement dans le domaine de la révision fiscale, grâce à l'envoi d'experts.

À l'heure actuelle, la Suisse n'a encore dépêché aucun expert dans des pays en développement et ne planifie aucun soutien au programme sous la forme de contributions financières ou d'envoi d'experts. Les projets pilotes ont montré que les modalités de l'envoi d'experts et la collaboration de ces derniers posaient des problèmes juridiques.

⁴² Les résultats relatifs aux actions suivantes sont considérés comme normes minimales: action 5, lutter contre les pratiques fiscales dommageables; action 6, empêcher l'utilisation abusive des conventions; action 13, réexaminer la documentation des prix de transfert, ou déclarations pays par pays; action 14, accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends.

4.4.2 Instrument d'évaluation de la performance de l'administration fiscale (*Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*, TADAT)

La Suisse a participé activement au développement d'un outil de diagnostic des administrations fiscales en collaboration avec le FMI, la Banque mondiale et un groupe de pays donateurs actifs dans cette thématique. Le TADAT permet d'évaluer la performance des autorités chargées de lutter contre l'évasion fiscale et contribue de ce fait à une meilleure lutte contre les flux financiers illicites. Le TADAT se concentre sur neuf dimensions, parmi lesquelles figure l'intégrité de la base de données des contribuables et les programmes d'audits fiscaux, qui sont déterminants pour une lutte effective contre l'évasion fiscale. À ce jour, 17 évaluations TADAT ont été réalisées dans le cadre de la phase pilote dans des pays à revenus bas, moyens et élevés⁴³.

4.4.3 Groupe d'action sur les délits à caractère fiscal et autres délits

L'OCDE a institué en 2011 le Groupe d'action sur les délits à caractère fiscal et autres délits (*Task Force on Tax Crime and Other Crime*, TFTC)⁴⁴ pour une approche globale de la lutte contre la criminalité économique. Le TFTC met notamment l'accent sur la lutte contre la fraude fiscale en lien avec la poursuite d'autres délits financiers. Il publie divers rapports, particulièrement sur la coopération nationale et internationale en matière de poursuite pénale et sur divers aspects de la criminalité. La Suisse en est membre depuis le début et elle participe à ses travaux. La TFTC a élaboré un programme de formation destiné aux enquêteurs fiscaux (programme de renforcement de capacité)⁴⁵. Suite aux programmes pilotes de 2013 et 2014, le TFTC a créé l'Académie internationale pour les enquêtes en matière de fraude fiscale, dont les enseignants forment les enquêteurs fiscaux de diverses autorités nationales, des spécialistes en matière de criminalité financière et des experts d'organisations internationales, dont Europol. Actuellement, la Suisse ne participe pas à ce programme, dont les bénéficiaires appartiennent en majorité à des autorités fiscales d'États extra-européens. La formation se focalise sur le transfert et l'échange de connaissances spécialisées pour la détection et la poursuite de délits financiers et pour la constatation de gains illicites. Un accent particulier est mis sur l'analyse des transactions financières au sein de structures complexes.

4.4.4 Projets d'appui technique du FMI en matière fiscale

La Suisse soutient un fond thématique multi-donateurs du FMI, le *Topical Trust Fund on Tax Policy and Administration*, qui vise le renforcement de la politique et de l'administration fiscales dans les pays en développement. Ce programme est structuré de manière modulaire et permet aux pays bénéficiaires de recevoir une assistance spécialisée de haut niveau dans un des principaux domaines d'expertise du FMI, tel que l'audit fiscal et la gestion des risques de conformité (*tax compliance*). L'importance accordée par le programme au renforcement des systèmes de gestion des risques et à l'élaboration des plans d'audit permet de lutter activement contre les flux financiers illicites découlant de l'évasion fiscale.

La Suisse finance un fonds bilatéral (*Subaccount - Tax Projects*) destiné à la mise en œuvre de programmes d'assistance technique dans les pays prioritaires du SECO⁴⁶ et dans certains autres pays du groupe de vote au FMI⁴⁷. Ce programme comprend cinq piliers thématiques qui incluent la politique et l'administration fiscale. Des activités telles que le renforcement des unités chargées de la lutte contre l'évasion fiscale, ou la réorganisation des unités opérationnelles en fonction du type de contribuable, aident à lutter plus efficacement contre les flux financiers illicites.

En outre, la Suisse soutient également plusieurs centres régionaux d'assistance technique du FMI (RTAC's), qui sont chargés de compléter l'assistance fournie directement par les unités opération-

⁴³ http://www.tadat.org/news_events/PilotMissions.html.

⁴⁴ <http://www.oecd.org/fr/ctp/delits/>.

⁴⁵ <http://www.oecd.org/fr/ctp/delits/academie-fraude-fiscale.htm>.

⁴⁶ Afrique du Sud, Albanie, Colombie, Égypte, Ghana, Indonésie, Kirghizistan, Pérou, Serbie, Tadjikistan, Tunisie, Ukraine, Vietnam.

⁴⁷ Azerbaïdjan, Kirghizistan, Serbie, Tadjikistan.

nelles du FMI à Washington. Parmi les domaines d'activités des RTAC's, la lutte contre l'évasion fiscale domestique occupe une place prépondérante, étant donné l'importance du secteur informel dans les économies en développement.

4.4.5 Renforcement d'organisations régionales

La Suisse s'engage pour le renforcement d'organisations régionales regroupant les autorités fiscales, telles que le CIAT (*Centro Interamericano de Administraciones Tributarias*) en Amérique et l'ATAF (*African Tax Administration Forum*) en Afrique. Le soutien apporté à ces organisations permet le développement de programmes d'apprentissage entre les pairs adaptés à la réalité et à l'environnement auxquels celles-ci sont confrontées. Ces organisations régionales facilitent également la coopération en matière fiscale entre les pays en développement, contribuant par exemple au développement de modèles d'accords régionaux pour l'échange de renseignements dans ce domaine. Une série de séminaires consacrés à l'AEOI a également été organisée par le CIAT et l'ATAF, contribuant ainsi à une meilleure lutte contre l'évasion fiscale internationale.

4.4.6 Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)

Pour renforcer la mobilisation des ressources nationales (mobilisation des ressources internes) - l'une des conditions essentielles permettant de réduire les flux financiers illicites dans les pays émergents et les pays en développement - et pour limiter l'évasion fiscale et la fraude fiscale dans le secteur des matières premières, la Suisse apporte son soutien à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). Cette dernière a institué une norme globale pour la transparence dans le secteur des matières premières, appliquée par 50 États⁴⁸. Parmi les informations publiées figurent notamment les impôts versés et les paiements des entreprises aux gouvernements. Ces montants sont comparés aux recettes des pouvoirs publics en vue d'identifier les disparités et d'empêcher les flux illicites. Représentée au sein du conseil d'administration de l'ITIE, la Suisse soutient l'initiative par une contribution directe au secrétariat international de l'ITIE, une participation à un fonds fiduciaire de la Banque mondiale destiné à la mise en œuvre de l'initiative et un appui bilatéral direct à des pays de concentration de la coopération économique suisse visant à favoriser la mise en œuvre de la norme ITIE. De plus, elle participe activement au dialogue visant le ralliement des entreprises du secteur des matières premières à l'ITIE. À cette fin, elle a organisé en octobre 2015 une réunion du conseil d'administration de l'ITIE en Suisse de même qu'un symposium public consacré au thème du commerce des matières premières et de la transparence.

4.5 Derniers développements

La communauté internationale a reconnu que le renforcement des régimes fiscaux - en ce qui concerne aussi bien la législation que l'administration - jouait un rôle clé pour un développement durable (cf. ch. 3.1). Le FMI, l'OCDE, l'ONU et la Banque mondiale ont donc décidé de coordonner leurs activités, créant à cette fin une plate-forme commune de collaboration transversale sur les questions fiscales (*platform for collaboration on tax*)⁴⁹. L'objectif est de mieux assister les gouvernements pour leur permettre d'affronter les défis en matière fiscale. Il s'agit d'élaborer des instruments concrets susceptibles d'accentuer l'interaction dynamique entre la législation, le renforcement des capacités, le soutien technique et l'échange de renseignements⁵⁰.

Il est en outre prévu d'étudier en 2020 l'efficacité de certaines mesures BEPS. Zu diesem Zweck hat das Rahmenwerk an seiner 1. Sitzung im Juni 2016 die Diskussion einer Roadmap für die Vorbereitung der Überprüfung lanciert.

Le 26 juillet 2016, le Forum mondial a terminé les examens par les pairs. La Suisse compte parmi les pays qui ont obtenu la note «conforme pour l'essentiel» (*largely compliant*). Cette note positive est le

⁴⁸ Cf. <https://beta.eiti.org/fr>.

⁴⁹ Cf. communiqué de presse du FMI n°16/176, 19 avril 2016.

⁵⁰ Cf. FMI, OCDE, ONU, Banque mondiale (2016), *The Platform for Collaboration on Tax, Concept Note*.

résultat des progrès accomplis ces dernières années en matière de transparence fiscale et d'EAR⁵¹. Un nouveau cycle d'examen débutera cette année encore. Pour maintenir, voire améliorer sa position lors de ce prochain cycle, la Suisse devra examiner sous quelle forme elle pourra donner suite aux recommandations émises par le Forum mondial⁵².

Les instances internationales débattent également des manipulations de prix dans le commerce avec des tiers indépendants: ce thème pourrait gagner en importance, mais il est encore relativement peu analysé.

5 Corruption

5.1 Généralités

Ni l'OCDE, ni le Conseil de l'Europe, ni encore les conventions de l'ONU ne définissent la notion de corruption.⁵³ On peut retenir comme définition universellement reconnue qu'est réputée corruption toute utilisation abusive d'une position de confiance pour obtenir un avantage indu. La Suisse s'engage activement dans la lutte contre la corruption car cette dernière constitue une atteinte grave aussi bien aux principes de base de l'État de droit et aux droits de l'homme qu'au bon fonctionnement de l'économie de marché et de la société. De plus, au niveau international, la mondialisation a accentué encore l'importance de la lutte contre la corruption, par exemple afin d'éviter d'importantes distorsions de la concurrence dans des marchés de plus en plus internationalisés. Le présent chapitre expose les normes internationales pertinentes et la manière dont la Suisse les applique et les transpose dans son droit national. Il rend compte ensuite de la coopération internationale de la Suisse (avec des États et des organisations partenaires) et des projets et programmes financés par la Suisse pour lutter contre la corruption avant de présenter les derniers développements déterminants pour la Suisse.

5.2 Normes internationales

5.2.1 Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales

Convention de l'OCDE contre la corruption

La Suisse a ratifié le 31 mai 2000 la Convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (convention de l'OCDE contre la corruption)⁵⁴. Cette dernière a contribué à un changement de paradigme décisif dans la lutte contre la corruption dans le commerce international. Les États signataires se sont engagés à incriminer la corruption active d'agents publics étrangers, créant ainsi une base importante de la lutte coordonnée et efficace contre la corruption dans les transactions commerciales internationales. La Convention de l'OCDE contre la corruption est complétée de recommandations en appui à ses objectifs, comportant par exemple des dispositions concernant la responsabilité pénale des entreprises, la lutte contre le blanchiment d'argent, l'entraide judiciaire internationale, les donneurs d'alerte et l'adjudication des marchés publics. L'annexe II de la recommandation révisée de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales, datant de 2009, comporte en outre des lignes directrices sur les procédures en matière de systèmes de contrôle internes, d'éthique et de conformité, qui s'adressent aux entreprises, notamment à celles de petite et moyenne taille

⁵¹ Cf. <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/la-communaute-internationale-continue-de-progresser-vers-plus-de-transparence-fiscale.htm>

⁵² Pour de plus amples informations, cf. le rapport *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Switzerland 2016: Phase 2: Implementation of the Standard in Practice*, OCDE (2016).

⁵³ Cf. OCDE (2008), *Corruption: Glossaire des normes pénales internationales*, <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/41194464.pdf>. Notamment les art. 15 à 22 de la convention des Nations Unies contre la corruption montrent quels actes sont considérés comme de la corruption.

⁵⁴ À ce jour, 34 États membres de l'OCDE et sept autres pays (Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Bulgarie, Colombie, Lettonie et Russie) ont signé la convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, entrée en vigueur pour la Suisse le 30 juillet 2000.

(PME) œuvrant au niveau international, dans le but d'améliorer l'efficacité des programmes de prévention des délits de corruption.

Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption

Le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption (*Working Group on Bribery*; WGB) évalue les États parties à la convention de l'OCDE contre la corruption quant à l'avancement de la mise en œuvre de la convention. Parmi les autres activités du groupe de travail, on citera les rencontres régulières des autorités de poursuite pénale, les études thématiques (par ex. l'entraide judiciaire dans des cas de corruption d'agents publics étrangers), de même que la collecte et la publication de données officielles relatives aux efforts de États signataires dans la mise en œuvre de la convention (par ex. les enquêtes pénales, les procédures et les sanctions). De plus, diverses activités de sensibilisation sont organisées chaque année, par exemple la conduite de quatre programmes régionaux anticorruption (Europe de l'Est et Asie centrale, Asie-Pacifique, Afrique et Amérique latine). La coopération avec d'autres instances et institutions internationales (G20, GRECO, ONU, banques multilatérales de développement, etc.) revêt également une grande importance. Enfin, des échanges d'expériences et des manifestations de promotion associent régulièrement le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les milieux scientifiques.

Le Réseau sur la gouvernance (*Network on Governance*, GOVNET) du Comité d'aide au développement de l'OCDE a été créé en 1995 dans le but d'accroître l'efficacité de l'aide fournie par les pays donateurs à l'appui de la gouvernance démocratique dans les pays en développement. GOVNET se préoccupe des questions liées à la responsabilité et à la lutte contre la corruption. Parallèlement le groupe de travail du GOVNET sur la corruption s'occupe des flux financiers illicites, des réactions des pays donateurs face à la corruption dans le cadre de la coopération internationale et de la mise à jour de la recommandation de 1996 sur les clauses anticorruption à intégrer dans les contrats relatifs aux marchés financés par l'aide bilatérale.

Réseau anticorruption

Le Réseau anticorruption (*Anti-Corruption Network*, ACN) de 1998 est un programme de sensibilisation régional du groupe de travail de l'OCDE sur la corruption. Depuis 2003, la Suisse apporte son soutien au programme d'action d'Istanbul de l'OCDE (*Istanbul Action Plan*, IAP⁵⁵) qui a produit une procédure d'évaluation par les pairs de la lutte contre la corruption en Europe de l'Est et en Asie centrale. Le but de cette initiative est d'assister les États dans la mise en œuvre des recommandations fondées sur la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), la Convention de l'OCDE contre la corruption et d'autres normes ou bonnes pratiques. L'initiative d'Istanbul est devenue un instrument de promotion essentiel de la lutte contre la corruption des États membres aux niveaux national et international en engageant leur responsabilité. Le succès de l'initiative découle du principe de l'évaluation par les pairs: des groupes d'experts d'Europe de l'Est et d'Asie centrale examinent régulièrement les progrès d'un pays donné et rédigent un rapport à ce propos qui est discuté en plénum par les États participants.

L'évaluation externe de l'initiative d'Istanbul, qui a eu lieu en 2015, confirme sa grande pertinence et son efficacité. On en attend une influence positive sur la lutte contre la corruption dans les États membres.

5.2.2 Convention des Nations Unies contre la corruption

La CNUCC, en vigueur depuis 2005 et ratifiée par la Suisse en 2009, est quant à son contenu et à sa couverture géographique la plus complète des conventions contre la corruption. Les plus de 175 États contractants se sont engagés à appliquer des dispositions relatives à la prévention (chap. II), l'incrimination et la répression (chap. III), la coopération internationale (chap. IV) et le recouvrement d'avoirs (chap. V). Grâce à un mécanisme de contrôle, les États parties sont évalués quant au respect des obligations imposées par la convention. Le Groupe de travail sur la prévention, le Groupe de travail

⁵⁵ Les pays suivants participent à l'IAP: Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Mongolie, Ouzbékistan, Tadjikistan et Ukraine. Cf. <http://www.oecd.org/corruption/acn/> pour de plus amples informations.

sur le recouvrement d'avoirs, la réunion d'experts sur la coopération internationale et le Groupe d'examen de l'application soutiennent les efforts de mise en œuvre des États membres. La Suisse défend un mécanisme de contrôle fort. Ainsi, lors de la dernière conférence des États parties à la CNUCC qui s'est tenue du 2 au 6 novembre 2015 à Saint-Petersbourg, elle a déposé avec succès une résolution prévoyant d'une part le lancement du deuxième cycle d'évaluation et d'autre part l'achèvement sans accroc et le suivi du premier cycle. Le deuxième cycle relatif aux chapitres prévention et recouvrement d'avoirs débutera en été 2016.

Dans le cadre du chap. V de la CNUCC, la Suisse s'engage en faveur de l'amélioration de la coopération internationale et de la coordination en matière de lutte contre l'acquisition illicite de valeurs patrimoniales ainsi que de l'établissement de normes internationales relatives à leur restitution aux États d'origine. À cette fin, les séminaires internationaux d'experts régulièrement organisés par la Suisse depuis 2001 à Lausanne (séminaires de Lausanne / processus de Lausanne) constituent un instrument important. Leur objectif est d'échanger sur les défis concrets rencontrés en matière de rapatriement d'avoirs volés, de transfert de connaissances, de création de réseaux et d'établissement de contacts directs entre les ministères des affaires étrangères et les autorités judiciaires des pays concernés. Le processus de Lausanne est très connu et apprécié des cercles d'experts.

Se fondant sur deux mandats de l'ONU (Assemblée générale des Nations Unies et CNUCC), la Suisse a lancé dans le contexte du processus de Lausanne l'idée de développer de bonnes pratiques internationales sous la forme de lignes directrices. Ces dernières devraient offrir aux États requis et requérants, spécialement après un changement de pouvoir, des orientations concrètes quant à la procédure à suivre pour le rapatriement d'avoirs volés et contribuer à l'égalité entre places financières. Dans le cadre du séminaire de Lausanne 2014, auquel ont participé 90 experts de 30 pays et organisations internationales, on a pu développer de bonnes pratiques pour le recouvrement des avoirs volés (*Guidelines for the Efficient Recovery of Stolen Assets*) en collaboration étroite avec le centre international pour le recouvrement des avoirs volés (*International Centre for Asset Recovery*, ICAR) et l'initiative pour le recouvrement des avoirs volés (*Stolen Asset Recovery Initiative*, StAR) de la Banque mondiale et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

La conférence 2015 des États parties à la CNUCC de Saint-Petersbourg a renouvelé le mandat de poursuivre le développement de ces bonnes pratiques. Ainsi, lors du séminaire de Lausanne de fin février 2016, les participants ont pu approfondir les bonnes pratiques et définir des étapes procédurales concrètes simplifiant la mise en œuvre. Les efforts de la Suisse dans le cadre du processus de Lausanne visent à ce que, d'ici à 2017, on dispose d'un outil de travail global assorti de recommandations quant à la marche à suivre, qui précise les actions à entreprendre à chaque stade du processus de restitution.

Par ailleurs, la conférence 2015 des États parties à la CNUCC a adopté un mandat (résolution 6/3) visant l'élaboration de bonnes pratiques pour l'utilisation des avoirs restitués, notamment dans le sens d'un développement durable. Sur la base de ce mandat et du §25 PAAA, l'ONUDC organisera en septembre 2016, à l'initiative de la Suisse et de l'Éthiopie, une première réunion internationale d'experts consacrée aux pratiques en vigueur en matière de restitution d'avoirs volés.

Enfin, en ce qui concerne les activités de la Suisse au sein des organes des droits de l'homme des Nations Unies, il convient de souligner que la Suisse œuvre pour que l'aspect principalement pénal du droit anticorruption, axé sur la poursuite des auteurs, soit complété par une approche fondée sur les droits de l'homme. Elle est notamment intervenue à cet effet, dans le cadre d'un rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme concernant les meilleures pratiques en matière de lutte contre les effets néfastes de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme (A/HRC/32/22), établi en application de la résolution 29/11 (2015) du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

5.2.3 Groupe anticorruption du G20

Le groupe de travail anticorruption du G20 complète le dispositif international contre la corruption. Contrairement aux instruments de l'ONU, de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, il n'impose aucune obligation juridique mais fournit une orientation politique à la communauté internationale. Ses travaux s'articulent en plans biennaux. La période 2015-2016 accorde la priorité aux thèmes suivants: ayants

droit économiques des avoirs, corruption d'agents publics nationaux et étrangers, secteurs à hauts risques, transparence et intégrité au sein des secteurs public et privé, coopération internationale. Pour la deuxième fois depuis 2013, la Suisse a été invitée par la présidence chinoise à participer aux trois réunions de 2016 du groupe de travail anticorruption du G20. Du fait des priorités définies par la Chine pour 2016, il appartient notamment à la Suisse de partager son expérience reconnue en matière de recouvrement d'avoirs volés, particulièrement en ce qui concerne leur restitution et leur utilisation (art. 57 CNUCC).

5.2.4 Forum arabe sur le recouvrement des avoirs (G7) et Forum mondial sur le recouvrement des avoirs

Le Forum arabe sur le recouvrement des avoirs (AFAR) a été institué en 2012 dans le contexte du Printemps arabe. Sa création a été proposée par les États-Unis dans le cadre du G7. Le forum offre une plate-forme de coopération entre des pays connaissant un processus de démocratisation et les places financières susceptibles d'abriter des avoirs de personnes politiquement exposées. Il favorise et facilite ainsi le rapatriement d'avoirs volés. La Suisse s'engage dans le cadre de l'AFAR. À la demande des États-Unis, elle a accueilli la troisième réunion en 2014. La manifestation, qui s'est déroulée à Genève, a été co-présidée par la Suisse, la Tunisie et l'Égypte.

La quatrième réunion s'est tenue en décembre 2015 en Tunisie sous la présidence allemande du G7. La Tunisie et le Qatar ont co-présidé la manifestation. À cette occasion, la Suisse est intervenue à diverses reprises. Elle a rendu compte de sa pratique en matière de restitution d'avoirs, des initiatives qu'elle a lancées dans le domaine du rapatriement des avoirs volés (cf. processus de Lausanne, ch. 5.2.2) et des évolutions les plus récentes de son dispositif législatif en la matière. Par ailleurs, la Suisse a pu se servir de l'AFAR comme plate-forme d'entretiens bilatéraux pour faire avancer les procédures en cours.

En 2017, un Forum mondial sur le recouvrement d'avoirs (*Global Asset Recovery Forum*) sera organisé avec le soutien de StAR. Il sera consacré à l'assistance à apporter au Nigéria, à l'Ukraine, à la Tunisie et au Sri Lanka dans le processus de recouvrement d'avoirs.

5.2.5 GRECO

Même si son action affecte moins directement la problématique des flux financiers illicites, le GRECO (Groupe d'États contre la corruption) est une institution de prévention et de lutte contre la corruption. Il s'agit d'une institution du Conseil de l'Europe, qui existe depuis 1999. Il compte 49 États membres (tous les États membres du Conseil de l'Europe ainsi que les États-Unis et le Bélarus). La Suisse en est membre depuis le 1^{er} juillet 2006, conséquence automatique de la ratification par la Suisse de la Convention pénale sur la corruption.⁵⁶

Le GRECO a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant qu'ils respectent les normes du Conseil de l'Europe applicables dans ce domaine.⁵⁷

À cette fin, un processus d'évaluations mutuelles par les pairs est appliqué. Un rapport par pays, élaboré par des experts internationaux, recense les lacunes de la législation, de la réglementation ainsi que des dispositifs institutionnels nationaux et contient des recommandations visant à susciter les réformes requises pour améliorer la capacité des États à lutter contre la corruption. Ces recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes, mais constituent des incitations politiques.

Le GRECO a déjà effectué plusieurs cycles d'évaluation. Chaque cycle d'évaluation se focalise sur certains domaines spécifiques et évalue tous les pays membres du GRECO.

Lors de ses premier et deuxième cycles d'évaluation, le GRECO a notamment abordé les thèmes de l'indépendance et de la spécialisation des organes de lutte contre la corruption ainsi que de la prévention et de la détection de la corruption dans l'administration publique.

⁵⁶ RS 0.311.55.

⁵⁷ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_FR.asp?

Le troisième cycle d'évaluation du GRECO portait sur l'incrimination de la corruption dans le droit pénal, notamment la mise en œuvre complète de la convention pénale (thème I), ainsi que sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales (thème II).

Le quatrième cycle d'évaluation porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité des parlementaires, des juges et des procureurs.

Le cinquième cycle d'évaluation portera, dès 2017, sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité parmi les hautes fonctions dirigeantes des gouvernements ainsi qu'au sein des services répressifs.

Les normes du GRECO se basent sur les conventions civile et pénale du Conseil de l'Europe et un protocole additionnel ainsi que divers instruments juridiquement non contraignants, principalement des recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

5.3 Législation suisse et conformité

5.3.1 Initiatives anticorruption de l'OCDE

La Suisse a participé de manière déterminante à l'élaboration de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (Convention de l'OCDE contre la corruption). Depuis 2000, la corruption active d'agents publics étrangers est punissable (art. 322^{septies} code pénal suisse ; CP). De plus, des dispositions légales plus sévères s'appliquent depuis 2003 aux entreprises.

La Suisse a été évaluée par le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption quant à l'avancement de la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la corruption: en 2000 (phase 1), 2005 (phase 2) et 2011 (phase 3).⁵⁸ Deux ans après l'évaluation de la phase 3, la Suisse a présenté en mars 2014 à l'OCDE un rapport sur l'application des recommandations qui montre que, sur les 20 recommandations adressées à la Suisse, 10 ont été entièrement satisfaites, 7 partiellement et 3 pas encore. En ce qui concerne les trois dernières, des processus législatifs sont en cours au niveau fédéral (révision partielle du droit des obligations à propos des donneurs d'alerte et de la protection contre le licenciement⁵⁹, révision de la loi fédérale sur les marchés publics⁶⁰). La quatrième phase des évaluations (dès le début de 2017) a été officiellement lancée le 16 mars 2016 à l'occasion d'une réunion ministérielle de l'OCDE. Dans la perspective de la prochaine évaluation de pays (phase 4), qui aura lieu en mars 2018, la Suisse poursuit ses travaux de mise en œuvre des recommandations de l'OCDE. Elle s'efforce entre autres de sensibiliser les entreprises actives sur le plan international, notamment les PME, aux risques de corruption dans les relations commerciales avec l'étranger. Lors de la prochaine évaluation, elle présentera un rapport sur les recommandations non encore satisfaites lors de la dernière évaluation, et surtout sur la poursuite pénale de cas de corruption d'agents publics étrangers. Du point de vue de la Suisse, il est également important que lors des prochaines évaluations de pays, on maintienne la pression sur les États membres pour garantir la mise en œuvre de la convention de l'OCDE contre la corruption et une poursuite pénale active.

5.3.2 Convention de l'ONU contre la corruption

Le premier cycle d'évaluations (2010-2015) de la CNUCC portait sur le chapitre de la répression et de l'incrimination, et sur celui de la coopération internationale. L'évaluation de la Suisse menée en 2012 par l'Algérie et la Finlande a donné des résultats satisfaisants et n'a pas montré de nécessité de légiférer.

5.3.3 Groupe anticorruption du G20

La Suisse a été invitée par la présidence chinoise aux trois réunions de 2016 du groupe de travail anticorruption (*Anti-Corruption Working Group*, ACWG). La priorité pour 2016 définie par la Chine a été

⁵⁸ Cf. communiqué du 12 janvier 2012, https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Korruptionsbekämpfung.html.

⁵⁹ RS 220.

⁶⁰ RS 172.056.1.

accordée au thème «*Anti-Corruption Fugitive Repatriation and Asset Recovery*». La Suisse a notamment été invitée à présenter sa nouvelle «loi sur les avoirs des potentats» (loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger, LVP), qui a rencontré un accueil très favorable.

5.3.4 GRECO

En 2006, en complément des modifications législatives mentionnées sous ch. 5.3.1, la Suisse a révisé ses dispositions pénales sur la corruption dans le secteur privé (art. 4a LCD) suite à la ratification de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption.

Le 1^{er} juillet 2016, certaines modifications ont encore été apportées aux dispositions pénales incriminant la corruption, en particulier dans le domaine de la corruption privée. Celle-ci est dorénavant poursuivie d'office (sauf dans les cas de peu de gravité) et réglée dans le code pénal⁶¹.

Les différentes évaluations de la Suisse par le GRECO, en 2008 et 2011, ont par ailleurs débouché sur un certain nombre de recommandations. Dans le cadre du premier et deuxième cycles conjoints, la Suisse a mis en œuvre douze des treize recommandations qui lui avaient été adressées par le GRECO, notamment en institutionnalisant le rôle et le fonctionnement du Groupe interdépartemental contre la corruption (GTID corruption), en renforçant la formation spécialisée fournie en matière de corruption et de responsabilité des personnes morales aux procureurs et policiers fédéraux actifs dans ce domaine et en introduisant une protection spécifique pour les employés fédéraux donneurs d'alerte (art. 22a LPers). Dans le cadre du troisième cycle d'évaluation, la Suisse a mis en œuvre les cinq recommandations qui lui avaient été adressées dans le domaine du droit pénal (voir en particulier le paragraphe précédent), mais n'a pas pris de mesures concernant la transparence dans le domaine du financement des partis politiques et des campagnes électorales. En conséquence, le GRECO a placé la Suisse en procédure de non-conformité.

5.3.5 Identification, blocage et rapatriement d'avoirs volés

La Suisse a été confrontée au phénomène des avoirs d'origine illicite de potentats dès la fin des années 1980. Elle a donc accumulé une grande expérience dans ce domaine et obtenu des résultats concrets. Au cours des vingt dernières années, elle a pu restituer près de 1,8 milliard de dollars aux pays d'origine⁶² - soit davantage que toute autre place financière - et plus de 300 millions de dollars sont en cours de restitution. La politique proactive de la Suisse en matière de recouvrement d'avoirs est reconnue sur le plan international. La stratégie de politique étrangère 2016-2019 prévoit que la Suisse poursuivra son action déterminée dans le domaine du recouvrement d'avoirs illicites de personnes politiquement exposées.

Au début de 2011, cette problématique a gagné en importance avec le printemps arabe. Le Conseil fédéral a alors réagi immédiatement en bloquant à titre préventif les avoirs tunisiens et égyptiens déposés en Suisse. Plus récemment, dans le contexte de la crise ukrainienne au début de 2014, le Conseil fédéral a ordonné un nouveau blocage d'avoirs suite à la destitution de l'ex-président. Dans toutes ces situations, le Conseil fédéral a dû réagir dans l'urgence en se fondant sur les prérogatives que lui confère la Constitution pour sauvegarder les intérêts du pays (art. 184, al. 3, Cst.).

Le 21 mai 2014, le Conseil fédéral a adopté la stratégie de la Suisse concernant le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs de potentats (*asset recovery*), qui énonce quatre objectifs stratégiques: (1) une restitution aussi rapide que possible dans le respect des principes de l'État de droit, (2) un engagement international en faveur d'un renforcement du *level playing field* (3) des modalités de restitution transparentes et rigoureusement définies, et, enfin, (4) une communication claire et active sur la politique de la Suisse.

La Suisse a en outre complété et adapté sa législation en matière d'avoirs de potentats: l'Assemblée fédérale a en effet adopté, le 18 décembre 2015, la loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP⁶³). Cette nouvelle base légale formelle, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016, évitera à l'avenir au

⁶¹ RS 311.0.

⁶² Cf. communiqué du 12 mai 2016, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-61685.html>.

⁶³ RS 196.1.

Conseil fédéral de devoir se fonder directement sur la Constitution pour ordonner des blocages. La LVP reprend le droit existant et la pratique en matière de recouvrement d'avoirs d'origine illicite. Elle couvre les trois principales mesures concernées, à savoir le blocage, la confiscation et la restitution. Elle prévoit également un soutien ciblé à l'État d'origine en vue d'une clarification judiciaire rapide de la provenance des avoirs. La voie choisie est complémentaire à l'entraide judiciaire: ce n'est qu'en cas d'échec de la procédure d'entraide que les procédures de confiscation et de restitution prévues par la LVP peuvent être engagées.

La LVP n'implique pas la condamnation pénale préalable de la personne politiquement exposée à l'étranger ou de ses proches puisque seule l'origine illicite des avoirs est requise. Pour rendre le système plus efficace en pratique, cette origine illicite est présumée à certaines conditions. La LVP intègre en outre deux innovations. La première permet d'étendre les possibilités de blocage en vue de confiscation aux situations où l'État d'origine n'est pas en mesure de satisfaire à certaines normes en matière de droits de l'homme requis par la loi sur l'entraide pénale internationale. La seconde permet aux autorités suisses de transmettre spontanément à l'État d'origine certaines informations destinées à l'aider à déposer des demandes d'entraide judiciaire. La LVP est largement reconnue comme un texte novateur, qui pourrait inspirer le développement de nouvelles normes en matière de recouvrement d'avoirs.

5.3.6 Déductibilité des amendes et des commissions occultes aux particuliers

Dans le droit en vigueur, le traitement fiscal des sanctions financières à caractère pénal est controversé. En vertu de la loi, seules les sanctions fiscales ne sont expressément pas déductibles. Selon l'interprétation du Conseil fédéral, cette disposition devrait s'appliquer également à toutes les autres amendes, peines pécuniaires et sanctions financières à caractère pénal. Le Conseil fédéral a ouvert le 18 décembre 2015 une procédure de consultation à propos de la loi fédérale sur le traitement fiscal des sanctions financières. Il entend ainsi donner suite à la motion Luginbühl «Déductibilité fiscale des amendes» (14.3450). Le projet de loi règle explicitement la non-déductibilité des amendes, peines pécuniaires et sanctions financières à but pénal et des frais de procès y afférents. Ne resteraient déductibles que les sanctions sans but pénal visant à réduire le bénéfice.

Eu égard au lien matériel, on prévoit que tous les versements de commissions occultes au sens du droit pénal suisse, y compris dorénavant les commissions occultes versées aux particuliers, ne soient fiscalement plus déductibles. Cette disposition va dans le sens d'une modification du droit pénal de la corruption selon lequel, depuis le 1^{er} juillet 2016, la corruption de particuliers sera constitutive d'infraction au sens du CP et poursuivie d'office, exception faite des cas bénins. La nouvelle réglementation contribue ainsi à l'harmonisation du droit fiscal et du droit de la corruption.

La procédure de consultation concernant la loi fédérale sur le traitement fiscal des sanctions financières s'est achevée le 11 avril 2016.

5.3.7 Adaptation du droit comptable

Dans le cadre de la révision du droit de la société anonyme, le Conseil fédéral souhaite notamment instaurer davantage de transparence quant aux flux financiers dans le secteur des matières premières et favoriser un comportement responsable des entreprises. Le 4 décembre 2015, il a pris connaissance des résultats de la consultation du 11 novembre 2014 au 15 mars 2015 et défini les grandes lignes du message. Ces dernières s'inspirent du droit de l'UE et ne devront pas aller au-delà. La réglementation s'appliquera exclusivement aux entreprises soumises par la loi à une révision ordinaire de leurs comptes annuels et uniquement dans le secteur des matières premières (extraction de minerais, de pétrole et de gaz naturel, exploitation ou abattage de forêts primaires). Ainsi, ne seront concernées que des entreprises de grande taille cotées en bourse. Ces dernières devront établir un rapport publié sous forme électronique comprenant tous les paiements effectués au profit de gouvernements qui atteignent au moins 100 000 francs par exercice. De plus, le projet prévoit une norme de délégation habilitant le Conseil fédéral à adopter des dispositions relatives à la transparence aussi pour les négociants de matières premières, dans le cadre d'une procédure harmonisée à l'échelle internationale, c'est-à-dire en y associant d'autres places économiques significatives. Enfin, des dispositions pénales

sanctionneront les infractions aux prescriptions relatives à l'obligation d'établir un rapport sur les paiements effectués au profit de gouvernements. Le message concernant la révision du droit de la société anonyme devrait être présenté au Parlement vers la fin de 2016.

5.4 Coopération internationale de la Suisse

5.4.1 Mesures de coopération internationale

Sous l'angle de la coopération internationale, la corruption est essentiellement liée à la qualité de la gouvernance et aux conditions qui la régissent. Une mauvaise gouvernance se traduit en effet par la défaillance des institutions de l'État. Sur le plan national tout comme au niveau international, la lutte contre la corruption dans le cadre de la coopération internationale vise à garantir le fonctionnement ou à améliorer la viabilité des institutions, et finalement de la société, grâce à des mesures sociales, juridiques, politiques et économiques. Ces activités devraient encore se renforcer durant la période 2017-2020.

Les mesures de coopération internationale visant la prévention de la corruption et la lutte contre la corruption comportent d'une part des programmes dans les pays en développement et d'autre part un engagement au niveau international.

Les mesures spécifiques de lutte contre la corruption concernent principalement trois niveaux:

1. prévention de la corruption dans le cadre des activités suisses sur place et soutien aux organisations partenaires dans la lutte interne contre la corruption;
2. programmes spécifiques de lutte contre la corruption en collaboration avec les gouvernements et les organisations non gouvernementales dans les pays partenaires;
3. engagement sur le plan international assorti de contributions à l'élaboration des politiques, à la définition de normes et aux activités anticorruption développées à l'échelle mondiale.

Sur place, les mesures suisses de lutte contre la corruption visent aussi bien l'État que la société civile. La Suisse investit actuellement quelque 17 millions de francs dans les projets en cours, ces contributions concernant directement la lutte contre la corruption. Elle contribue par 95 millions de francs environ à des projets dans les domaines de la démocratisation, de la décentralisation et de la gouvernance locale. Ces projets comportent également des mesures ciblées de lutte contre la corruption.

Géographiquement, cette coopération se concentre sur l'Asie centrale, l'Afrique subsaharienne, l'Amérique centrale, ainsi que sur l'est et le sud-est de l'Europe. Des projets spécifiques contre la corruption sont menés dans sept pays et visent en priorité la législation locale anticorruption, le conseil aux agences anticorruption nationales, la sensibilisation de la société civile et le renforcement des mécanismes favorisant la transparence et la responsabilisation des organisations gouvernementales locales. Dans quinze pays de ces régions, des mesures ciblées de lutte contre la corruption sont intégrées à des programmes de plus grande envergure.

Enfin, la Suisse est un membre actif du Réseau sur la gouvernance (*Network on Governance*, GOVNET) du Comité d'aide au développement de l'OCDE (cf. ch. 5.2.1). GOVNET se préoccupe entre autres des questions de responsabilité, de lutte contre la corruption et de prévention des flux financiers illicites. Ses travaux contribuent notamment à une meilleure compréhension des corrélations entre mauvaise gouvernance, crime organisé international et financement de l'extrémisme violent.

5.4.2 Identification, blocage et rapatriement d'avoirs volés

Sur le plan bilatéral, la Suisse fournit de longue date une assistance technique aux États d'origine désireux de récupérer, par le biais de l'entraide judiciaire, des avoirs issus de la corruption ou d'autres crimes. L'art. 11 LVP (voir ch. 5.3.5) offre désormais une consécration législative à cette assistance technique. La mesure consistant à former les autorités étrangères compétentes et à leur dispenser des conseils juridiques peut revêtir la forme de séminaires et de formations sur le droit régissant l'entraide judiciaire et sur le droit pénal suisse. D'autres mesures de soutien peuvent être envisagées, comme la prise en charge des honoraires d'avocats spécialisés représentant en Suisse des gouvernements étrangers.

Sur le plan multilatéral, la Suisse œuvre en faveur de l'élaboration de bonnes pratiques en matière de rapatriement d'avoirs de potentats (*good practices for asset return*) et de leur ancrage international conformément aux exigences du PAAA et de la CNUCC.

Durant les années 2006 à 2012, selon une étude de l'OCDE⁶⁴, environ 2,62 milliards de dollars d'avoirs volés ont été gelés, alors que pendant la même période, seuls 423 millions de dollars ont pu être restitués. Diverses raisons expliquent cette différence. D'une part, les États concernés ne disposent pas encore des connaissances et capacités nécessaires à la détection par eux-mêmes des avoirs en question, à la collecte des moyens de preuve, à la formulation des demandes d'entraide judiciaire internationale et finalement à la conclusion d'une procédure par une sanction pénale sans laquelle toute restitution est impossible. D'autre part, il s'agit de procédures complexes associant généralement de nombreux acteurs dont les activités doivent être coordonnées de manière appropriée aux niveaux national et international.

La Suisse soutient financièrement deux programmes globaux par des contributions annuelles: l'initiative pour le recouvrement des avoirs volés de la Banque mondiale et de l'ONUDC (StAR) et le centre international pour le recouvrement d'avoirs volés (*International Center for Asset Recovery, ICAR*). Les deux initiatives assistent les pays partenaires dans la mise place des capacités nécessaires aux processus de récupération des avoirs et lors du traitement des cas; elles offrent par ailleurs des formations et contribuent à la définition de normes internationales. Par exemple, durant les années 2011 à 2013, quelque 86,8 millions de dollars d'avoirs volés ont pu être restitués à divers États d'origine grâce au soutien concret de l'initiative StAR.

Le soutien à ICAR et à StAR a produit d'excellents résultats. ICAR a effectué un travail de pionnier grâce à son indépendance et son expertise et plusieurs États d'origine lui ont confié un mandat officiel de représentation et d'assistance. La Suisse recourt aussi au détachement d'experts dotés d'une longue expérience de l'entraide judiciaire et habitués à élucider des délits économiques complexes. Ils peuvent apporter leur appui aux autorités de l'État d'origine pour enquêter sur les délits économiques et les élucider, leur expliquer les particularités du système juridique suisse et les aider à formuler des demandes d'entraide judiciaire complètes et formellement correctes.

5.5 Derniers développements

Le 12 mai 2016 s'est tenu à Londres un sommet anticorruption organisé par le gouvernement du Royaume-Uni, auquel la Suisse a également été invitée. On ne note guère de progrès marquants ou de percées significatives, mais un débat ouvert et critique s'est instauré au plus haut niveau politique. La Suisse a rendu compte de ses efforts et de ses succès en matière de rapatriement d'avoirs volés, attirant notamment l'attention sur la nouvelle loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger et sur le processus de Lausanne. Les participants ont approuvé un communiqué⁶⁵ dans lequel ils réclament entre autres davantage de transparence, à la lumière également de l'affaire dite des *Panama papers*. Les exigences de transparence concernent en premier lieu les ayants droit économiques des personnes morales et d'autres constructions juridiques, y compris les trusts. À cette fin, la Suisse œuvre notamment en faveur du respect effectif des exigences d'institutions internationales telles que le Groupe d'action financière (GAFI; cf. ch. 6.2.1). Les exigences de transparence concernent aussi la fiscalité, les marchés publics, le sport et le secteur des matières premières. Dans son intervention (*country statement*), qui expose les intentions nationales, la Suisse s'est engagée à étudier en collaboration avec d'autres acteurs les possibilités de créer des normes internationales en matière de transparence et d'établissement des rapports dans le négoce des matières premières. Enfin, pour la Suisse pionnière en matière de recouvrement d'avoirs, l'initiative mentionnée dans le communiqué et visant la création d'un centre international de coordination anticorruption revêt une importance particulière. La Suisse participe activement aux discussions visant la mise en œuvre de ces deux initiatives. Elle décidera de la nature et de l'ampleur de sa contribution en fonction de l'issue de ces discussions.

⁶⁴ 2014: 'Few and Far: *The Hard Facts on Asset Recovery*' A joint report of the Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

⁶⁵ Cf. <https://www.gov.uk/government/publications/anti-corruption-summit-communique>

Le 25 août 2016, le GRECO a publié son troisième rapport intermédiaire, dans lequel il confirme que la Suisse a mis en œuvre de manière satisfaisante toutes les recommandations qui lui ont été adressées en matière de droit pénal de la corruption. Concernant le financement des partis politiques, il estime en revanche que la Suisse n'a toujours pas rempli les exigences. Le GRECO établira donc un nouveau rapport d'ici au printemps 2017.

6 Blanchiment d'argent

6.1 Généralités

On entend par blanchiment d'argent les activités visant à dissimuler l'origine illicite de flux financiers.⁶⁶ De nombreuses normes internationales (traités contraignants et recommandations politiques) ont pour objectif la lutte contre le blanchiment d'argent. On exposera ci-après les recommandations en question, de même que la manière dont la Suisse y donne suite et les transpose dans son droit national, avant de commenter la coopération internationale de la Suisse (avec les États et organisations partenaires).

6.2 Normes internationales

6.2.1 Groupe d'action financière (GAFI)

Le GAFI, dont le siège est à Paris, est l'organisme international chef de file en matière de lutte contre le blanchiment d'argent ainsi que contre le financement du terrorisme et de la prolifération d'armes de destruction massive. Depuis sa création en 1989, cet organisme a procédé à plusieurs adaptations de ses normes. Les 40 normes internationales applicables sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération sont contenues dans les recommandations du GAFI révisées en 2012.

Le GAFI évalue régulièrement les réglementations nationales de ses États membres quant à leur conformité avec ses 40 recommandations. Ces évaluations de pays sont réalisées par des représentants d'autres États membres du GAFI. Le GAFI a entamé son 4^e cycle d'évaluations mutuelles début 2014. Outre l'évaluation de la conformité technique, ce cycle porte également sur l'évaluation de l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en place. Le GAFI a adopté les premiers rapports en octobre 2014. L'évaluation mutuelle de la Suisse est en cours. La visite sur place des évaluateurs a eu lieu début 2016 et le rapport devrait être adopté en octobre 2016.

L'analyse des typologies constitue également une activité permanente du GAFI. Actuellement, le GAFI met l'accent sur la lutte contre le financement du terrorisme et travaille à renforcer ses recommandations dans ce domaine. Le GAFI a notamment adopté en février 2016 une nouvelle stratégie relative au financement du terrorisme (*Consolidated FATF Strategy on combatting terrorist financing*) ayant pour objectif: i) de renforcer la compréhension du risque de financement de terrorisme, ii) de s'assurer que les normes visant à la prévention et à la gestion de ce risque sont adéquats, et iii) de promouvoir la mise en œuvre des normes et en particulier le développement de la coopération nécessaire à la lutte contre le financement du terrorisme.

6.2.2 Groupe Egmont

En 1995, treize cellules de renseignements financiers⁶⁷ (CRF) se sont rassemblées et ont formé le Groupe Egmont. Il s'agit d'un groupe d'experts régi par une charte, qui compte désormais 151 CRF du monde entier dont les CRF de tous les États disposant de places financières d'envergure internationale. La CRF suisse est membre de ce groupe depuis sa création. Le Groupe Egmont ne crée pas des normes séparées de celles du GAFI mais s'efforce d'assister ses membres dans l'application des recommandations du GAFI en ce qui concerne l'échange international de renseignements.

⁶⁶ Définition du Groupe d'action financière (GAFI). Cf. <http://www.fatf-gafi.org/fr/foireauxquestionsfaq/blanchimentdecapitaux/>.

⁶⁷ Dont celles des États membres du GAFI suivants: Autriche, Espagne, États-Unis, France et Suède.

6.3 Législation suisse et conformité

6.3.1 GAFI

La Suisse accorde une grande importance au maintien d'une place financière intègre. Au cours des dernières décennies, elle s'est dotée progressivement d'un système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme solide et complet, combinant des mesures préventives et répressives. Les normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ont fait l'objet ces dernières années d'une vaste révision qui a abouti en février 2012. La législation suisse correspondait déjà largement aux normes révisées du GAFI. Ces dernières et les déficiences relevées lors de l'évaluation de la Suisse effectuée en 2005 par le GAFI ont conduit le législateur à adopter, le 12 décembre 2014, la «loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012». Issue d'une large consultation des milieux intéressés et du «Message du 13 décembre 2013 concernant la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) révisées en 2012», cette loi introduit dans huit lois fédérales⁶⁸ de nouvelles dispositions traitant des huit thèmes suivants: l'enregistrement des fondations de famille et ecclésiastiques; la transparence des personnes morales (notamment les sociétés avec actions au porteur), des constructions juridiques et des ayants droit économiques; l'introduction des infractions fiscales graves comme infractions préalables au blanchiment d'argent; les personnes politiquement exposées; les paiements en espèces lors d'opérations de ventes immobilières ou mobilières; le système d'annonce de soupçons et les compétences du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) ainsi que les sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme.

La loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du GAFI, révisées en 2012 est entrée en vigueur en partie au 1^{er} juillet 2015 et les dispositions restantes au 1^{er} janvier 2016. Outre les modifications législatives susmentionnées, les ordonnances d'application de la loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBA) et les règlements des organismes d'autorégulation ont également fait l'objet d'une révision et sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) est la CRF de la Suisse. Il reçoit et analyse les communications de soupçon, sert de cellule nationale de renseignements financiers, sensibilise les intermédiaires financiers et informe le public sur l'évolution de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. En 2014, le MROS a reçu 1753 communications de soupçon, correspondant à un montant dépassant 3 milliards de francs. En 2015, le MROS a reçu 2367 communications de soupçon pour un montant total de 4,8 milliards de francs suisses.⁶⁹

6.3.2 Groupe Egmont

Le groupe Egmont travaille au développement des bureaux de communication. Jusqu'au 1^{er} novembre 2013, le bureau suisse de communication ne pouvait échanger les informations protégées par le secret bancaire et le secret de fonction. Il constituait la seule cellule de renseignement financier de ce groupe à ne pas pouvoir échanger d'informations financières avec ses homologues étrangers dans le cadre de l'assistance administrative, ce qui a conduit le Groupe Egmont à émettre un avertissement de suspension contre le MROS. Considérant que cet état de fait était contraire aux principes relatifs à l'échange de renseignements entre les cellules de renseignement financier ainsi qu'aux recommandations du GAFI, la Suisse a modifié la loi sur le blanchiment d'argent (LBA) le 21 juin 2013. Entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2013, cette modification permet au MROS d'échanger aussi des renseignements financiers avec ses homologues étrangers.

⁶⁸ Code civil suisse, RS 210; loi fédérale complétant le code civil suisse, RS 220; loi fédérale sur la poursuite pour dette et la faillite, RS 281.1; code pénal suisse, RS 311.0; loi fédérale sur le droit pénal administratif, RS 313.0; loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux, RS 951.31; loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, RS 955.0, et loi fédérale sur les titres intermédiaires, RS 957.1.

⁶⁹ Cf. le rapport annuel du MROS sous <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/kriminalitaet/geldwaescherei/jb.html>

6.4 Coopération internationale de la Suisse

6.4.1 Initiative internationale du FMI concernant l'assistance technique en matière de prévention du blanchiment d'argent

Avec huit autres donateurs, la Suisse soutient une initiative internationale du FMI concernant l'assistance technique en matière de prévention du blanchiment d'argent, dont l'objectif est d'améliorer l'intégrité du secteur financier national afin de favoriser l'intégration des États au système financier international. Le respect des normes internationales au niveau des pays améliore l'intégrité et la stabilité du système financier international dans son ensemble. L'initiative se fonde sur le principe de la demande. Les pays émergents et les pays en développement peuvent solliciter une assistance et bénéficier de programmes sur mesure. Les activités sont axées sur les priorités de ces pays. La sélection tient également compte du profil de risques du pays concerné, c'est-à-dire que l'assistance se concentre sur les pays dans lesquels la surveillance et son efficacité ne correspondent pas à la croissance économique. L'assistance est fournie dans quatre domaines: 1) stratégies nationales et coordination, 2) évaluation des risques nationaux en matière de blanchiment d'argent, 3) législation et 4) mise en place et soutien aux autorités en charge de la réglementation et de la surveillance. La Suisse assume en 2016 la présidence du comité de pilotage de cette initiative. Cette dernière permet au FMI de financer des missions d'assistance et de conseil (séminaires, expertise juridique, formations, etc.) dans les juridictions d'accueil affectées, ciblées sur les quatre domaines mentionnés ci-dessus. Les pays qui bénéficient actuellement de cette initiative sont principalement ceux d'Afrique⁷⁰, d'Amérique latine⁷¹, d'Asie et du Proche-Orient⁷².

6.4.2 Programme de l'ONUDC contre le blanchiment d'argent

La Suisse soutient le programme contre le blanchiment d'argent mené par l'ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) dans la région du Mékong. Le programme concerne le Cambodge, le Laos, le Myanmar et le Vietnam et porte sur la mise en œuvre par les autorités nationales des normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, notamment par les ministères publics, les autorités douanières et les autorités de poursuite pénale. L'assistance prend surtout la forme de formations en cours d'emploi.

6.5 Derniers développements

En novembre 2013, le Conseil fédéral a réuni les compétences en matière de lutte contre le blanchiment en un Groupe de coordination interdépartemental sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF). Ce groupe de travail est une institution permanente qui a pour tâche de coordonner les mesures en relation avec la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme au sein de l'administration fédérale. Dans ce contexte, il est chargé d'assurer une évaluation continue des risques dans ce domaine pour identifier les nouveaux risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et proposer les mesures nécessaires pour les atténuer. Le GCBF a préparé le premier rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, qui comprend des analyses spécifiques concernant les principaux secteurs assujettis à la loi sur le blanchiment d'argent ainsi qu'une sélection d'autres secteurs non assujettis⁷³ et permet ainsi de procéder à une évaluation globale de la situation. Ce rapport met également en œuvre une recommandation du GAFI, qui demande à ses membres de procéder à des analyses des risques afin que les mesures pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme puissent être adaptées en fonction des risques identifiés. Le Conseil fédéral a pris connaissance du premier rapport du GCBF, qui a été publié en juin 2015. Selon ce rapport, les principaux risques en matière de blanchiment d'argent sont liés aux infractions suivantes: escroquerie, corruption et appartenance à une organisation criminelle. Ces infractions préalables sont majoritairement

⁷⁰ Ghana, Kenya, Mali, Mozambique, Soudan.

⁷¹ Bolivie, Costa Rica, Paraguay, Pérou, Uruguay.

⁷² Bhoutan, Indonésie, Jordanie, Kirghizistan, Mongolie, Népal, Oman.

⁷³ Cf. https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-57750.html

commises par des personnes domiciliées à l'étranger. Constituent en outre des facteurs de risques accrus la présence de personnes politiquement exposées et le recours à des structures complexes de gestion de fortune y compris des sociétés de domicile. Le rapport relève donc des éléments importants en lien avec les flux financiers illicites. Il conclut que la Suisse dispose d'un arsenal complet et efficace de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et que le système en place permet de contrer les risques de manière appropriée. Le GCBF est cependant d'avis que l'utilisation des instruments prévus par la législation doit encore être améliorée sur le plan opérationnel. Il propose de consolider le dispositif actuel, entre autres l'encouragement du dialogue entre les secteurs public et privé, le développement et la systématisation des relevés statistiques, et il formule des recommandations concernant spécifiquement les secteurs non soumis à la loi sur le blanchiment d'argent, soit notamment le secteur immobilier, les organismes à but non lucratif, les ports francs et le négoce de matières premières. En outre, fin 2015, le Département fédéral des finances a publié un rapport sur les coffres-forts et leur risque d'abus à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. L'analyse des risques étant un processus continu et dynamique, les travaux menés par le GCBF se poursuivent conformément au mandat du Conseil fédéral.

7 Évaluation

7.1 Contexte international

Sur le plan international, notamment au sein de l'OCDE, de l'ONU, du FMI et de la Banque mondiale, on reconnaît que les flux financiers illicites sont de longue date un phénomène mondial complexe, d'une portée considérable. Ces organisations s'accordent également sur le fait que les ressources qui échappent ainsi aux pays en développement dépassent celles de l'aide publique au développement. Des institutions publiques efficaces et efficaces, la qualité de la gouvernance ainsi que le respect des principes de l'État de droit sont des conditions essentielles pour empêcher les flux financiers illicites. Dans la lutte contre ces derniers, les conditions-cadres dans les États d'origine revêtent une grande importance⁷⁴. Les pays développés se sont fixé pour objectif de soutenir les pays émergents et les pays en développement dans leurs efforts en la matière. Parallèlement, les États destinataires de ces flux financiers sont également confrontés à un défi dans ce domaine.

Un grand nombre de normes et recommandations en matière de lutte contre la soustraction d'impôt, l'évasion fiscale, la corruption et le blanchiment d'argent ont été élaborées sur le plan international, également dans le but de prévenir la constitution et l'entrée de flux financiers illicites. La mise en œuvre de ces normes et recommandations fait souvent l'objet d'exams par les pairs.

Malgré ces efforts, voire quelquefois à cause d'eux, le thème des flux financiers illicites a gagné en dynamique et il continue de se développer constamment. De nouveaux aspects du phénomène apparaissent au grand jour et sont discutés et traités au sein des instances internationales, tels que le financement du terrorisme, les manipulations de prix dans le commerce avec des tiers indépendants, la transparence en matière d'ayants droit économiques, la corruption et le détournement de fonds de l'aide au développement.

7.2 Rôle, position et politique de la Suisse

En tant que plus grande place financière pour la gestion de fortune transfrontalière, la Suisse a toujours été perçue sur le plan international comme un refuge sûr pour des avoirs de toute provenance, et cela en raison de divers facteurs, dont la stabilité des conditions-cadres. La Suisse est intéressée à empêcher l'entrée de fonds en provenance de pays en développement dont l'origine est la soustraction d'impôt, le blanchiment d'argent ou la corruption, son but étant notamment de renforcer l'intégrité et la réputation de la place financière suisse. La Suisse participe à l'élaboration de recommandations et de normes internationales de lutte contre les flux financiers illicites, que ce soit dans le domaine de la fiscalité (notamment l'échange de renseignements et les normes BEPS) ou dans ceux du blanchiment d'argent et de la corruption. En raison de la dimension mondiale des flux financiers, la Suisse

⁷⁴ Cf. l'avis du Conseil fédéral sur le postulat 13.3533.

œuvre en faveur d'une application universelle de ces normes. Au niveau national, elle transpose et applique ces normes conformément aux exigences internationales, l'objectif étant une place économique et financière intègre. Les adaptations prévues du droit comptable devraient également contribuer à cette intégrité car elles renforcent la transparence dans le secteur des matières premières et favorisent la lutte contre la corruption.

À titre complémentaire, la Suisse est aussi engagée dans des programmes et des projets de coopération internationale. À cet égard, elle poursuit deux buts: 1) les normes internationales doivent être appliquées sans dérogations dans le plus grand nombre de pays émergents ou en développement pour éviter des failles, renforcer l'effet des normes en question et permettre d'établir des règles équitables; 2) l'expertise et les capacités nécessaires doivent être mises en place dans les pays émergents et les pays en développement pour leur permettre d'empêcher sous leur propre responsabilité les flux financiers illicites et de se procurer les moyens financiers nécessaires (impôts et redevances) à leur développement durable.

8 Conclusion

La communauté internationale a reconnu que le phénomène des flux financiers illicites ne pourra être endigué que moyennant une approche coordonnée à l'échelle internationale, et elle y a réagi par de nombreuses dispositions telles que l'élaboration de normes et de recommandations et la coopération internationale. Sur le plan international, le traitement du problème des flux financiers illicites a gagné en dynamique, et plusieurs aspects du problème – comme le financement du terrorisme, les manipulations de prix dans le commerce avec des tiers indépendants, la transparence en matière d'ayants droit économiques, la corruption et le détournement de fonds de l'aide au développement – sont intensément débattus et traités au sein des instances internationales.

Malgré les progrès importants constatés dans l'élaboration et la mise en œuvre de standards (ou normes) réglementaires applicables sur le plan mondial, des défis internationaux subsistent. La Suisse soutient ces mesures internationales et a déjà mis en œuvre des mesures visant à garantir l'intégrité de sa place financière. D'autres sont en préparation. Elle a en outre adopté, ou est sur le point de le faire, les normes et les recommandations internationales, comme notamment les normes relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, à l'échange de renseignements en matière fiscale, à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices ainsi que les dispositions visant la transparence dans le secteur des matières premières et la lutte contre la corruption. De même, dans le cadre de la coopération internationale avec la Suisse, l'engagement pour la lutte contre la corruption revêt déjà aujourd'hui une importance significative. A l'avenir, elle devra être intégrée sous une forme adéquate dans les programmes nationaux.

Le Conseil fédéral est conscient des défis liés à cette problématique et entend continuer à participer activement à l'élaboration de solutions. Pour ce faire, il convient de se focaliser d'abord sur les causes des flux financiers illicites et par conséquent sur leur constitution. Pour atteindre l'objectif, il faut encore mettre en place un cadre international adéquat en raison du caractère transfrontalier du phénomène.

Listes alphabétiques des pays émergents, des pays en développement et des pays développés

Classification selon le FMI⁷⁵

Dans le présent rapport, la classification des pays est empruntée à l'analyse conjoncturelle mondiale du FMI (*World Economic Outlook*, état octobre 2015). Étant donné qu'Anguilla, Cuba, la République populaire de Corée ou Montserrat par exemple ne sont pas membres du FMI, ils ne sont pas cités.⁷⁶

Pays émergents et pays en développement

Afghanistan	Afrique du Sud	Albanie	Algérie
Angola	Antigua-et-Barbuda	Arabie Saoudite	Argentine
Arménie	Azerbaïdjan	Bahamas	Bahreïn
Bangladesh	Barbade	Bélarus	Belize
Bénin	Bhoutan	Bolivie	Bosnie-Herzégovine
Botswana	Brésil	Brunei Darussalam	Bulgarie
Burkina Faso	Burundi	Cambodge	Cameroun
Cap-Vert	Rép. centrafricaine	Chili	Rép. populaire de Chine
Colombie	Comores	Rép. du Congo	Rép. démocratique du Congo
Costa Rica	Côte d'Ivoire	Croatie	Djibouti
Rép. dominicaine	Dominique	Égypte	El Salvador
Émirats arabes unis	Équateur	Érythrée	Éthiopie
Fidji	Gabon	Gambie	Géorgie
Ghana	Grenade	Guatemala	Guinée
Guinée-Bissau	Guinée équatoriale	Guyana	Haïti
Honduras	Hongrie	Inde	Indonésie
Irak	Iran	Jamaïque	Jordanie
Kazakhstan	Kenya	Kirghizistan	Kiribati
Kosovo	Koweït	Laos	Lesotho
Liban	Libéria	Libye	Macédoine
Madagascar	Malaisie	Malawi	Maldives
Mali	Maroc	Iles Marshall	Maurice
Mauritanie	Mexique	Micronésie	Moldova
Mongolie	Monténégro	Mozambique	Myanmar
Namibie	Népal	Nicaragua	Niger
Nigéria	Oman	Ouganda	Ouzbékistan
Pakistan	Palaos	Panama	Papouasie-Nouvelle- Guinée
Paraguay	Pérou	Philippines	Pologne
Qatar	Roumanie	Russie	Rwanda
Saint-Kitts-et-Nevis	Sainte-Lucie	Saint-Vincent-et-les- Grenadines	Îles Salomon
Samoa	Sao Tomé-et-Principe	Sénégal	Serbie

⁷⁵ Pour sa part, la Banque mondiale distingue trois catégories: (1) les économies à revenus bas (moins de 1 045 dollars par an), (2) les économies à revenus moyens (de 1 045 à 12 736 dollars par an) et (3) les économies à revenus élevés (plus de 12 736 dollars par an). De plus, les économies à revenus moyens se subdivisent en deux sous-catégories: à revenus moyens inférieurs (de 1 045 à 4 125 dollars par an) et à revenus moyens supérieurs (de 4 125 à 12 736 dollars par an). Pour 2016, la Banque mondiale se fonde sur des données de 2014.

Cf. <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>

⁷⁶ Cf. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/groups.htm#oem>

Seychelles	Sierra Leone	Soudan	Soudan du Sud
Sri Lanka	Suriname	Swaziland	Syrie
Tadjikistan	Tanzanie	Tchad	Thaïlande
Timor-Leste	Togo	Tonga	Trinidad et Tobago
Tunisie	Turkménistan	Turquie	Tuvalu
Ukraine	Uruguay	Vanuatu	Venezuela
Vietnam	Yémen	Zambie	Zimbabwe

Pays développés

Allemagne	Australie	Autriche	Belgique
Canada	Chypre	Corée	Danemark
Espagne	Estonie	États-Unis	Finlande
France	Grèce	Hong Kong	Irlande
Islande	Israël	Italie	Japon
Lettonie	Lituanie	Luxembourg	Malte
Norvège	Nouvelle-Zélande	Pays-Bas	Portugal
Royaume-Uni	Saint-Marin	Singapour	Slovaquie
Slovénie	Suède	Suisse	Taiwan
Rép. tchèque			

Le plan d'action BEPS et les effets de ses résultats

Le tableau ci-dessous présente les 15 actions du plan BEPS, l'objectif qu'elles poursuivent et les effets de leurs résultats (norme minimale, renforcement des normes existantes, approche commune, bonnes pratiques et rapport analytique).

Action	Objectif	Effet
1 Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique	Cohérence, substance, transparence	Rapport analytique
2 Neutraliser les effets des montages hybrides	Cohérence	Approche commune
3 Renforcer les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC/CFC)	Cohérence	Bonnes pratiques
4 Limiter l'érosion de la base d'imposition via les déductions d'intérêts et autres frais financiers	Cohérence	Approche commune
5 Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance	Cohérence	Norme minimale
6 Empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales	Substance	Norme minimale
7 Empêcher les mesures visant à éviter artificiellement le statut d'établissement stable	Substance	Bonnes pratiques
8-10 Faire en sorte que les prix de transfert calculés soient conformes à la création de valeur: actifs incorporels, risques, capital, autres transactions à haut risque	Substance	Renforcement de normes (<i>re-inforced international standard</i>)
11 Mettre au point des méthodes permettant de collecter et d'analyser des données sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices ainsi que les mesures prises pour y remédier	Transparence	Rapport, mesure de la BEPS
12 Obliger les contribuables à faire connaître leurs dispositifs de planification fiscale agressive	Transparence	Bonnes pratiques
13 Réexaminer la documentation des prix de transfert	Transparence	Norme minimale
14 Accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends	Transparence	Norme minimale
15 Élaborer un instrument multilatéral	Cohérence, substance, transparence	Rapport analytique

Recommandations du GRECO

Les travaux du GRECO ne sont pas basés sur une liste formalisée de normes exhaustives. Pour ses évaluations, le GRECO se base principalement sur les textes suivants:

- I. Convention pénale sur la corruption (STE N°173)
- II. Convention civile sur la corruption (STE N°174)
- III. Protocole additionnel à la convention pénale sur la corruption (STE N°191)
- IV. Résolution (97) 24, du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, à savoir:
 - 1 prendre des mesures efficaces pour prévenir la corruption et, dans cette perspective, y sensibiliser l'opinion publique et promouvoir des comportements conformes à l'éthique;
 - 2 assurer une incrimination coordonnée de la corruption nationale et internationale;
 - 3 assurer que les personnes chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption bénéficient de l'indépendance et de l'autonomie nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, soient libres de toute influence incompatible avec leur statut et disposent de moyens adéquats pour l'obtention de preuves; assurer la protection des personnes qui aident les autorités à lutter contre la corruption et sauvegarder le secret de l'instruction;
 - 4 prendre des mesures appropriées en vue de la saisie et de la confiscation des produits de la corruption;
 - 5 prendre des mesures appropriées en vue d'éviter que des personnes morales ne servent d'écran pour dissimuler la commission d'infractions de corruption;
 - 6 veiller à limiter toute immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption à ce qui est nécessaire dans une société démocratique;
 - 7 favoriser la spécialisation de personnes ou organismes chargés de la lutte contre la corruption et leur accorder les moyens et la formation nécessaires à l'exercice de leurs fonctions;
 - 8 assurer que la législation fiscale et les autorités chargées de sa mise en œuvre contribuent à la lutte contre la corruption de façon efficace et coordonnée, en particulier en n'accordant pas, en droit ou en pratique, la déductibilité fiscale des commissions occultes ou des autres frais liés aux infractions de corruption;
 - 9 veiller à ce que l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels des administrations publiques tiennent compte de la nécessité de lutter contre la corruption, en particulier en assurant un degré de transparence compatible avec l'efficacité de leur action;
 - 10 assurer que les règles relatives aux droits et devoirs des agents publics tiennent compte des exigences de la lutte contre la corruption et prévoient des mesures disciplinaires appropriées et efficaces; favoriser l'élaboration d'instruments appropriés, tels que des codes de conduite, qui précisent d'avantage (sic) le comportement attendu des agents publics;
 - 11 assurer que les activités des administrations publiques et du secteur public soient soumises à des procédures appropriées de vérification des comptes;
 - 12 souligner l'importance du rôle que les procédures de vérification des comptes peuvent jouer dans la prévention et la détection de la corruption en dehors des administrations publiques;
 - 13 assurer que le système de responsabilité des administrations publiques prenne en compte les conséquences des actes de corruption commis par les agents publics;
 - 14 adopter des procédures relatives aux marchés publics d'une transparence adéquate pour favoriser une concurrence loyale et décourager les corrupteurs;
 - 15 encourager l'adoption par les représentants élus de codes de conduite et favoriser des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui découragent la corruption;
 - 16 garantir aux médias la liberté de recevoir ou de communiquer des informations concernant des affaires de corruption, sous réserve des seules limites nécessaires dans une société démocratique;
 - 17 assurer que leur droit civil tienne compte de la nécessité de lutter contre la corruption et prévoie, en particulier, des recours efficaces pour ceux dont les droits et intérêts sont affectés par celle-ci;
 - 18 encourager la recherche sur la corruption;

- 19 s'assurer que, dans tous les aspects de la lutte contre la corruption, les liens éventuels avec la criminalité organisée et le blanchiment de l'argent soient pris en considération;
 - 20 développer la coopération internationale la plus large possible dans tous les domaines de la lutte contre la corruption.
- V. Recommandation Rec(2000)10, du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, sur les codes de conduite pour les agents publics, comprenant en annexe un Code modèle de conduite pour les agents publics
 - VI. Recommandation Rec(2003)4, du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales

Dans le cadre des différentes évaluations de la Suisse, le GRECO lui a, par ailleurs, adressé les recommandations spécifiques suivantes (voir sous ch. 5.3.4 pour la mise en œuvre):

*Premier et deuxième cycles conjoints*⁷⁷ (portant sur les organes nationaux chargés de prévenir et de combattre la corruption, les immunités, les produits de la corruption, l'administration publique, les personnes morales):

- I. doter le groupe consultatif sur la corruption, ou toute autre structure appropriée, des moyens et des pouvoirs nécessaires pour initier une stratégie / des politiques anti-corruption concertées au niveau national (en associant Confédération et cantons, autorités administratives et judiciaires, compétences interdisciplinaires et spécialistes)
- II. i) clarifier rapidement la situation actuelle en ce qui concerne la surveillance du Ministère public afin de garantir, en droit comme en fait, son indépendance; ii) engager des consultations sur l'opportunité de mise en place d'un organe professionnel des magistrats (type conseil de la justice ou de la magistrature) auquel pourrait être dévolu la mission de veiller à l'indépendance de l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire fédéral; iii) inviter les cantons à engager une réflexion sur ces questions
- III. i) mettre à disposition de tous les magistrats (juges, juges d'instruction et procureurs) et les membres des services de police spécialisés dans la lutte contre la corruption, de plus amples actions de formation spécialisée dans le domaine de la lutte contre la corruption; ii) inviter les cantons à faire de même
- IV. étendre le champ d'application des techniques spéciales d'enquête à tous les cas graves de corruption, avec les garanties relatives aux droits fondamentaux qui s'imposent
- V. s'assurer que l'obligation faite aux Ministères publics de demander l'autorisation pour pouvoir engager des poursuites pénales contre un employé fédéral ne constitue pas un obstacle à la poursuite efficace de la corruption
- VI. examiner l'opportunité d'étendre l'infraction de blanchiment aux cas graves de corruption dans le secteur privé
- VII. i) engager des consultations sur les mesures à prendre en vue de veiller à la mise en œuvre et à l'évaluation de la loi fédérale sur la transparence; ii) inviter les 13 cantons ne disposant pas encore de cadre réglementaire (en matière de transparence et d'accès à l'information publique) à considérer d'en adopter un
- VIII. inviter les cantons à examiner les aspects suivants: i) d'envisager que les administrations municipales et cantonales soient toutes assujetties à des organes d'audit / contrôle des finances suffisamment indépendants et pourvus de moyens adéquats autant en termes de prérogatives que de ressources humaines et matérielles; ii) d'encourager le signalement des possibles cas de corruption aux autorités de poursuite par les organes d'audit / contrôle des finances
- IX. i) renforcer l'offre de formation pour les agents fédéraux, sur les thèmes de l'éthique, de la corruption et de sa prévention; ii) améliorer la gestion des conflits d'intérêts et réglementer le pantouflage; iii) inviter les cantons à soutenir ces divers efforts à leur niveau
- X. i) préciser les règles en matière de dons et cadeaux pour tous les agents publics fédéraux et renforcer la sensibilisation aux codes d'éthique et leur importance en pratique; ii) inviter les autorités cantonales à considérer l'instauration de telles mesures
- XI. adopter un cadre normatif destiné i) à obliger les employés de la Confédération à signaler les soupçons de corruption; ii) à protéger efficacement les personnes qui signalent de tels soupçons, et iii) inviter les cantons ne connaissant pas encore de telles mesures à étudier leur adoption
- XII. i) prévoir des sessions de sensibilisation des magistrats à la notion de responsabilité pénale des personnes morales; ii) envisager l'introduction de sanctions complémentaires - comme

⁷⁷ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2007\)1_Switzerland_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2007)1_Switzerland_FR.pdf)

par exemple, l'exclusion des marchés publics - et examiner la possibilité de mettre en place un casier judiciaire pour les personnes morales condamnées

- XIII. étudier, en concertation avec les organisations professionnelles des auditeurs et des experts comptables, les mesures qu'il convient de prendre pour améliorer la situation en ce qui concerne le signalement de soupçons d'infractions graves (dont la corruption) aux autorités (p.ex. des directives et formations relatives à la détection et au signalement de faits de corruption)

Premier thème du troisième cycle d'évaluation portant sur les incriminations⁷⁸:

- I. s'assurer que les infractions d'octroi et de réception d'un avantage des articles 322^{quinquies} et 322^{sexies} du Code pénal prennent en compte sans ambiguïté les cas dans lesquels l'avantage est destiné à des tiers
- II. examiner l'opportunité d'étendre l'incrimination de corruption d'agents publics étrangers, agents publics internationaux, juges et agents de cours internationales, arbitres et jurés étrangers, de manière à y inclure les actes qui ne constituent pas des violations de leurs devoirs ou qui ne dépendent pas de leur pouvoir d'appréciation, et ainsi retirer ou ne pas renouveler les déclarations faites au titre de l'article 36 de la Convention et de l'article 9 alinéa 1 du Protocole additionnel
- III. supprimer la condition de plainte préalable à l'exercice des poursuites pour corruption dans le secteur privé
- IV. examiner l'opportunité d'incriminer le trafic d'influence conformément aux divers éléments de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et ainsi retirer ou ne pas renouveler la réserve à cet article de la Convention
- V. examiner l'opportunité de supprimer la condition de double incrimination pour les infractions de corruption commises à l'étranger, et ainsi retirer ou ne pas renouveler la réserve à l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)

Deuxième thème du troisième cycle d'évaluation portant sur la transparence du financement des partis politiques⁷⁹:

- I. (i) introduire, pour les partis politiques et les comptes des campagnes électorales, des règles de comptabilité prévoyant une tenue complète et adéquate des comptes; (ii) veiller à ce que les revenus, les dépenses, les éléments de l'actif et du passif soient comptabilisés dans le détail, d'une façon complète et présentés selon un format cohérent; (iii) explorer les possibilités de consolidation des comptes en vue d'inclure les sections cantonales et communales des partis, ainsi que les entités qui leur sont directement ou indirectement liées ou relèvent autrement de leur contrôle; (iv) veiller à ce que des informations financières adéquates soient rendues facilement et en temps utile accessibles au public; et (v) inviter, le cas échéant, les cantons à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation
- II. (i) introduire une obligation générale pour les partis politiques et les candidats aux élections de communiquer tous les dons reçus (y compris ceux de nature non monétaire) supérieurs à un certain montant ainsi que l'identité des donateurs; (ii) introduire une interdiction générale des dons provenant de personnes ou entités omettant de déclarer leur identité au parti politique ou au candidat; et (iii) inviter les cantons ne connaissant pas encore de telles mesures à en adopter
- III. (i) rechercher des moyens d'accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales par des tiers et (ii) inviter les autorités cantonales à engager également une réflexion sur ces questions
- IV. (i) assurer une vérification comptable indépendante, dans la mesure du possible, des partis politiques qui seront soumis à l'obligation de tenir une comptabilité et des campagnes électorales et (ii) inviter les cantons à faire de même
- V. (i) assurer de manière effective une supervision indépendante du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et (ii) inviter les cantons à faire de même
- VI. que les règles à établir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales soient accompagnées de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

⁷⁸ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)4_Switzerland_One_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)4_Switzerland_One_FR.pdf)

⁷⁹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)4_Switzerland_Two_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)4_Switzerland_Two_FR.pdf)

Recommandations du GAFI (2012)

L'aperçu qui suit présente les 40 recommandations du GAFI (révisées en 2012):

A – POLITIQUES ET COORDINATION EN MATIÈRE DE LBC/FT

1. Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques
2. Coopération et coordination nationales

B – BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET CONFISCATION

3. Infraction de blanchiment de capitaux
4. Confiscation et mesures provisoires

C – FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION

5. Infraction de financement du terrorisme
6. Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme
7. Sanctions financières ciblées liées à la prolifération
8. Organismes à but non lucratif

D – MESURES PRÉVENTIVES

9. Lois sur le secret professionnel des institutions financières

Devoir de vigilance relatif à la clientèle et conservation des documents

10. Devoir de vigilance relatif à la clientèle
11. Conservation des documents

Mesures supplémentaires dans le cas de clients et d'activités spécifiques

12. Personnes politiquement exposées
13. Correspondance bancaire
14. Services de transfert de fonds ou de valeurs
15. Nouvelles technologies
16. Virements électroniques

Recours à des tiers, contrôles et groupes financiers

17. Recours à des tiers
18. Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger
19. Pays présentant un risque plus élevé

Déclaration des opérations suspectes

20. Déclaration des opérations suspectes
21. Divulgaration et confidentialité

Entreprises et professions non financières désignées

22. Entreprises et professions non financières désignées – Devoir de vigilance relatif à la clientèle
23. Entreprises et professions non financières désignées – Autres mesures

E – TRANSPARENCE ET BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS DES PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES

24. Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales
25. Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques

F – POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS DES AUTORITÉS COMPÉTENTES ET AUTRES MESURES INSTITUTIONNELLES

Réglementation et contrôle

26. Réglementation et contrôle des institutions financières
27. Pouvoirs des autorités de contrôle
28. Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées

Autorités opérationnelles et autorités de poursuite pénale

29. Cellules de renseignements financiers
30. Responsabilités des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes
31. Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes

32. Passeurs de fonds

Obligations générales

33. Statistiques

34. Lignes directrices et retour d'informations

Sanctions

35. Sanctions

G – COOPÉRATION INTERNATIONALE

36. Instruments internationaux

37. Entraide judiciaire

38. Entraide judiciaire: gel et confiscation

39. Extradition

40. Autres formes de coopération internationale

Vue d'ensemble des traités multilatéraux concernant les flux financiers illicites

Traité	Adoption sur le plan international	Approuvé/signé/mis en œuvre (ou en passe d'être mis en œuvre) par la Suisse
Fraude et évasion fiscales		
Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale	Version révisée de 2010	x
Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (<i>Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA</i>)	2014	x
Accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays (<i>Multilateral Competent Authority Agreement on the exchange of country reports; MCAA CbCR</i>)	2016	
Corruption		
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (convention de l'OCDE contre la corruption)	1997	x
Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC)	2005	x

Vue d'ensemble des normes internationales en matière de flux financiers illi- cites

Norme	Adoption du projet	Approuvée/signée/mise en œuvre (ou en passe d'être mise en œuvre) par la Suisse
Développement durable		
Programme d'action d'Addis-Abeba (PAAA)	2015	x
Fraude et évasion fiscales		
Art. 26 du modèle de convention de l'OCDE: échange de renseignements sur demande	2004	x
Norme de l'OCDE sur l'échange automatique de renseignements	2014	x
Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices (projet BEPS de l'OCDE): normes minimales	2015	x
Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert	Version révisée de 2015	x
Corruption		
Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE; norme globale de transparence dans le secteur des matières premières)	Version révisée de 2016	(soutenue)
Blanchiment d'argent		
Recommandations du Groupe d'action financière (GAFI)	Version révisée de 2012	x

Échange de renseignements en matière fiscale avec les pays émergents et les pays en développement

Échange de renseignements sur demande

L'échange de renseignements sur demande se fonde sur l'art. 26 du Modèle de convention de l'OCDE. Pour la Suisse, la base légale est fournie par la CDI, l'AERF ou la convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. La Suisse a convenu de cette disposition avec quelque 90 États dans des CDI et des AERF (la convention sur l'assistance administrative entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017). Les pays émergents et pays en développement suivants sont concernés:

Tableau 1: CDI en vigueur avec des pays émergents et des pays en développement au sens de l'annexe 1

Argentine	Bulgarie	Rép. populaire de Chine	Émirats arabes unis
Hongrie	Inde	Kazakhstan	Mexique
Ouzbékistan	Pérou	Pologne	Qatar
Roumanie	Russie	Turkménistan	Turquie
Uruguay			

Tableau 2: CDI signées avec des pays émergents et des pays en développement au sens de l'annexe 1, mais non encore entrées en vigueur

Albanie	Ghana	Oman
---------	-------	------

Tableau 3: AERF en vigueur avec des pays émergents et des pays en développement au sens de l'annexe 1

Seychelles

Tableau 4: AERF signés avec des pays émergents et des pays en développement au sens de l'annexe 1, mais non encore entrées en vigueur

Belize	Brésil	Grenade
--------	--------	---------

Échange automatique de renseignements

Les pays émergents et pays en développement (au sens de l'annexe 1) suivants se sont déclarés intéressés à l'échange de renseignements selon la norme EAR:

Tableau 5: échange de renseignements dès 2017

Afrique du Sud	Argentine	Barbade	Bulgarie	Colombie
Croatie	Dominique	Hongrie	Inde	Mexique
Pologne	Roumanie	Seychelles	Trinidad et Tobago	

Tableau 6: échange de renseignements dès 2018

Albanie	Antigua-et-Barbuda	Arabie Saoudite	Bahamas
Bahreïn	Belize	Brésil	Brunei Darussalam
Chili	Rép. populaire de Chine	Costa Rica	Émirats arabes unis
Ghana	Grenade	Indonésie	Koweït

Liban	Malaisie	Îles Marshall	Maurice
Panama	Russie	Saint-Kitts-et-Nevis	Saint-Vincent-et-les-Grenadines
Sainte-Lucie	Samoa	Turquie	Uruguay
Vanuatu			

Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (MCAA)

Les pays émergents et pays en développement (au sens de l'annexe 1) suivants ont signé l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (*Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA*):

Tableau 7

Afrique du Sud	Albanie	Antigua-et-Barbuda	Argentine
Barbade	Belize	Bulgarie	Chili
Rép. populaire de Chine	Colombie	Costa Rica	Croatie
Ghana	Grenade	Hongrie	Inde
Indonésie	Malaisie	Îles Marshall	Maurice
Mexique	Pologne	Roumanie	Russie
Saint-Kitts-et-Nevis	Saint-Vincent-et-les-Grenadines	Sainte-Lucie	Samoa
Seychelles			

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

Les pays émergents et pays en développement (au sens de l'annexe 1) suivants ont signé la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale:

Tableau 8

Afrique du Sud	Albanie	Arabie Saoudite	Argentine
Azerbaïdjan	Barbade	Belize	Brésil
Bulgarie	Cameroun	Chili	Rép. populaire de Chine
Colombie	Costa Rica	Croatie	Rép. dominicaine
El Salvador	Gabon	Géorgie	Ghana
Guatemala	Hongrie	Inde	Indonésie
Kazakhstan	Kenya	Maroc	Maurice
Moldova	Nigéria	Ouganda	Philippines
Pologne	Mexique	Roumanie	Russie
Sénégal	Seychelles	Tunisie	Turquie
Ukraine	Uruguay		

Action BEPS 13: réexaminer la documentation des prix de transfert – Accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange automatique des déclarations par pays

Les pays émergents et pays en développement (au sens de l'annexe 1) suivants ont signé l'Accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange automatique des déclarations par pays (*Multilateral Competent Authority Agreement on the exchange of country reports*; MCAA CbCR):

Afrique du Sud	Argentine	Chili	Rép. populaire de Chine
Costa Rica	Géorgie	Inde	Malaisie
Mexique	Nigéria	Sénégal	Uruguay