

Rapport 2017 sur les questions financières et fiscales internationales



Impressum

Editeur:
Département fédéral des finances DFF
Berne 2017

Rédaction:
Secrétariat d'Etat aux questions
financières internationales SFI

Photo première de couverture:
Bernhof, Berne, siège du DFF
Frank Wettstein



Traduction:
Services linguistiques du DFF

N° d'article: 604.001.17F
Février 2017

Table des matières

Avant-propos	5
Condensé	6
1 Environnement	8
1.1 Niveau international	8
1.2 Évolution du marché financier suisse	9
2 Politique en matière de marchés financiers	11
2.1 Vue d'ensemble	11
2.2 Objectifs et principes	13
2.3 Accès au marché	13
2.4 Innovation	14
2.5 Projets de réglementation	15
2.6 Négocier de matières premières	17
3 Questions financières et monétaires internationales	19
3.1 Vue d'ensemble	19
3.2 Coopération monétaire internationale	19
3.3 G20	25
3.4 Réglementation internationale des marchés financiers	25
3.5 Intégrité du marché financier	27
3.6 Coopération bilatérale	29
4 Questions fiscales internationales	31
4.1 Vue d'ensemble	31
4.2 Normes internationales en matière fiscale	31
4.3 Examen de l'application des normes internationales	36
4.4 Accords bilatéraux	40
4.5 Dossiers fiscaux bilatéraux	43
Bilan et perspectives	45

Avant-propos

Près de dix ans après la crise financière mondiale, l'environnement économique reste difficile, tant pour l'économie financière et pour l'économie réelle que pour les acteurs étatiques. Comparée à ce qu'elle était avant 2007, la croissance est faible. De plus, les avantages de la politique monétaire expansionniste pratiquée par des pays importants font place à des inconvénients, qui se traduisent par une mauvaise allocation des capitaux et des distorsions des taux de change. La Suisse est elle aussi fortement concernée par cette évolution.

Par ailleurs, nous n'observons que peu de progrès dans les politiques financière, structurelle et économique mises en œuvre dans le monde. Les ratios d'endettement public restent élevés, voire augmentent, et les réformes structurelles propres à stimuler la croissance sont inexistantes ou insuffisantes. À noter que la politique monétaire expansionniste permet de financer à bon compte une partie de ce fort endettement.

En 2003, avec le frein à l'endettement, la Suisse a adopté un mécanisme imposant aux forces politiques une gestion durable, axée sur le long terme. Aujourd'hui, il s'agit de regarder de l'avant et de poser des jalons pour l'avenir. Il faut notamment mettre en place des conditions-cadres qui permettent à l'économie d'investir et de croître.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a défini en octobre 2016 des objectifs stratégiques, qui vont marquer à l'avenir la politique suisse en matière de marchés financiers pendant plusieurs années. La mise en œuvre des normes internationales reste certes un élément central de cette politique, mais il s'agit également d'exploiter plus systématiquement la marge de manœuvre qui subsiste sur le plan national et d'aménager efficacement les conditions-cadres de la place financière suisse. Il est en outre nécessaire de tenir compte des nouvelles technologies, tant la numérisation des activités financières progresse rapidement.

Le présent rapport 2017 est le septième du genre. Il rend compte du travail accompli et présente les efforts entrepris pour que la place financière et économique suisse reste stable, compétitive, intègre et respectée au niveau international.

A blue ink signature, likely of Ueli Maurer, consisting of several stylized, overlapping loops and strokes.

Ueli Maurer
Chef du Département fédéral des finances

Condensé

Les dossiers qui ont marqué l'année 2016 sont brièvement présentés ci-dessous.

A l'automne, le Conseil fédéral a approuvé un rapport dans lequel il a posé les **bases d'une politique tournée vers l'avenir en matière de marchés financiers**. Les cinq axes stratégiques prioritaires qui y sont définis doivent permettre de renforcer la compétitivité de la place financière suisse (chap. 2.1).

Le dynamisme du secteur des **technologies financières (FinTech)** est à même d'améliorer tant la qualité que la compétitivité de la place financière suisse. C'est pourquoi, en novembre, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'une réduction des obstacles à l'accès au marché pour les entreprises actives dans ce secteur, tout en augmentant la sécurité juridique pour l'ensemble de la branche (chap. 2.4).

Sur invitation de la Chine, la Suisse a participé en 2016 aux quatre réunions des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales des pays du **G20**, aux rencontres préparatoires des vice-ministres et des vice-gouverneurs ainsi qu'aux groupes de travail traitant des questions financières et monétaires (chap. 3.3).

Le **Groupe d'action financière (GAFI)** a publié en décembre le quatrième rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse. Celle-ci a obtenu un bon résultat d'ensemble, supérieur à la moyenne des pays déjà évalués (chap. 3.5.2).

Tout au long de l'année, la Suisse a signé avec de nombreux pays des déclarations communes relatives à l'introduction de **l'échange automatique de renseignements en matière fiscale** (chap. 4.2.1).

Le **Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial)** a attribué à la Suisse en juillet, à l'issue de son examen par les pairs, la note globale «conforme pour l'essentiel». La Suisse a obtenu cette bonne note grâce aux progrès accomplis ces dernières années pour assurer la mise en œuvre de la norme internationale d'échange de renseignements sur demande (chap. 4.3.1).

Rétrospective 2016

- 20. 01.** Le Conseil fédéral ouvre la procédure de consultation pour introduire L'EAR avec d'autres pays partenaires
- 24. 02.** Les organismes financiers internationaux discutent de questions relevant du développement durable: le Conseil fédéral définit le rôle de la Suisse
- 27. 02.** La Suisse participe à la réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales des pays du G20, à Shanghai
- 23. 03.** Le Conseil fédéral adopte le message concernant l'échange de renseignements en matière fiscale avec le Brésil
- 30. 03.** Le protocole d'amendement de la CDI conclue entre la Suisse et la France entre en vigueur
- 14. 04.** À Washington, réunion de printemps du FMI et de la Banque mondiale ainsi que réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales des États du G20, avec participation de la Suisse.
- 20. 04.** Le Conseil fédéral nomme Jörg Gasser au poste de secrétaire d'État aux questions financières internationales
- 02. 05.** La Suisse ouvre un dialogue financier avec l'Iran
- 11. 05.** Le Conseil fédéral adopte la modification des dispositions sur les établissements trop grands pour être mis en faillite (too big to fail)
- 12. 05.** La Suisse organise pour le G20 un atelier international consacré à l'analyse des risques environnementaux dans le secteur financier, avec la participation de représentants du secteur privé
- 10. 06.** Le Conseil fédéral adopte le message sur la modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale
- 13. 07.** Le protocole d'amendement de la CDI conclue entre la Suisse et l'Italie entre en vigueur
- 22. 07.** La Suisse participe à la réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales des pays du G20, à Chengdu, en Chine
- 26. 07.** La Suisse obtient une bonne note au Forum mondial
- 26. 09.** Le FMI salue la solidité de l'économie suisse et soutient la politique économique du pays.
- 26. 09.** Coopération fiscale internationale: la Suisse ratifie la convention sur l'assistance administrative mutuelle
- 30. 09.** Le Conseil fédéral adopte le message concernant la révision de la loi sur l'aide monétaire
- 30. 09.** Le Conseil fédéral entend simplifier le traitement fiscal du renforcement des fonds propres des banques d'importance systémique
- 06. 10.** À Washington, assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale ainsi que réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales des États du G20, avec participation de la Suisse
- 20. 10.** Le Conseil fédéral adopte les grands axes stratégiques de la future politique de la Suisse en matière de marchés financiers
- 02. 11.** Le Conseil fédéral entend réduire les obstacles à l'accès au marché pour les entreprises actives dans le domaine des FinTech
- 23. 11.** Le Conseil fédéral adopte l'ordonnance sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale
- 23. 11.** Le Conseil fédéral adopte le message sur l'échange des déclarations pays par pays
- 23. 11.** Échange spontané de renseignements: le Conseil fédéral adopte la nouvelle ordonnance sur l'assistance administrative fiscale
- 24. 11.** Adoption formelle et publication de la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices
- 01. 12.** Le Conseil fédéral ouvre la procédure de consultation pour introduire L'EAR avec d'autres pays partenaires
- 07. 12.** Publication du quatrième rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse par le GAFI
- 22. 12.** La CDI conclue entre la Suisse et le Liechtenstein entre en vigueur.

1 Environnement

Perspectives: la croissance économique mondiale gagne lentement en vigueur, mais reste exposée à des risques. Les prévisions de croissance du Fonds monétaire international (FMI) se montent à 3,4 % pour 2017. Cette évolution positive devrait provenir d'une légère amélioration de la croissance tant dans les économies avancées (1,8 %) que dans les pays émergents ou en développement (4,6 %).

1.1 Niveau international

En 2016, l'économie mondiale a enregistré sa plus faible croissance (3,1 %) depuis la crise économique et financière. Les performances ont cependant été inégales, en particulier pour les économies émergentes et en développement (4,2 %). Cela s'explique en partie par le faible prix des matières premières et par des évolutions géopolitiques. La situation a été moins volatile dans les économies avancées, qui ont pour la plupart affiché une performance modérée (1,6 %). En Suisse, la croissance économique, estimée à 1,5 % par le Groupe d'experts de la Confédération, s'est renforcée malgré l'environnement difficile. La surévaluation du franc reste néanmoins un défi pour l'économie.

Les taux d'intérêt très bas, voire négatifs, découlant des politiques monétaires d'une ampleur sans précédent ont allégé la charge de la dette publique dans plusieurs économies. Parallèlement, aussi bien la dette des pays industrialisés que celle des économies émergentes et en développement a augmenté en 2016 (cf. figure 1) et les efforts de consolidation ont souvent été insuffisants. L'endettement privé mondial est lui aussi très élevé. Ces développements représentent un danger réel puisque, en cas d'augmentation des taux d'intérêt, le poids de la dette s'accroîtrait.

Dans cette situation qui offre peu de marge de manœuvre, il est d'autant plus important de disposer d'un secteur financier solide. De grands progrès ont été faits pour améliorer la stabilité financière depuis la dernière crise, entre autres concernant le niveau et la qualité des fonds propres des banques. Les défis demeurent

cependant nombreux. D'une manière générale, il est essentiel d'assainir les bilans bancaires où cela reste nécessaire et de se concentrer sur la mise en œuvre effective des mesures clés telles que les normes de Bâle III (cf. chap. 2.5). Il est aussi important d'assurer des règles du jeu équitables entre pays.

Évolution de la dette publique

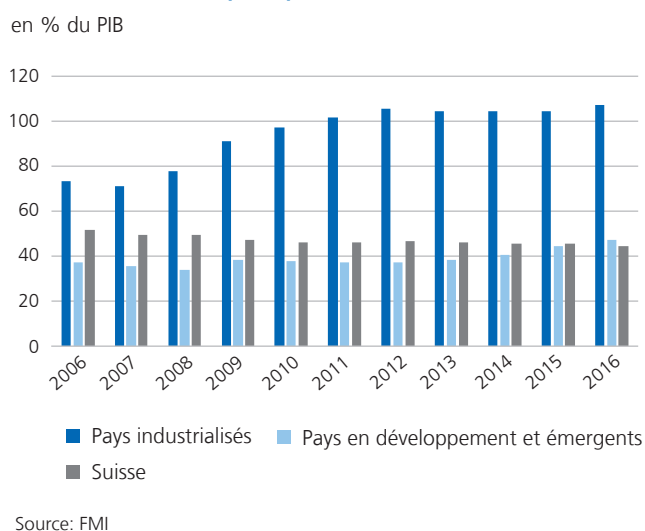


Fig. 1

Endettement de la Suisse

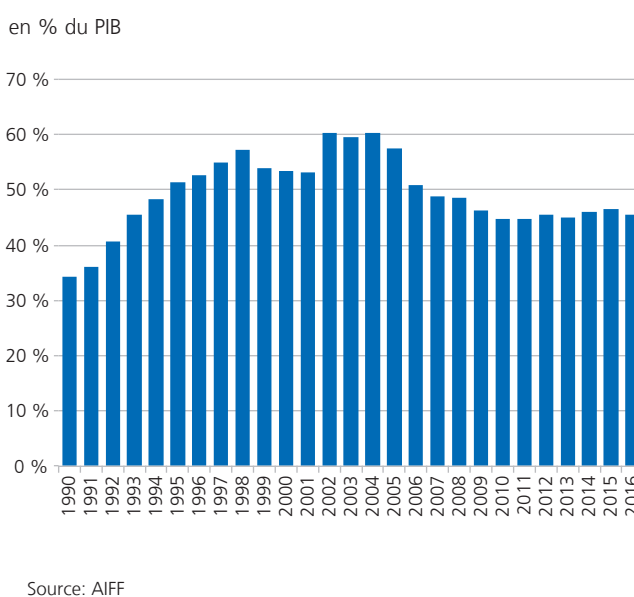


Fig. 2

Outre la situation économique et financière fragile au niveau mondial, une progression potentielle du protectionnisme et des tendances isolationnistes est un défi majeur pour une économie ouverte telle que la Suisse, ainsi que pour sa place financière d'envergure internationale. Dans ce contexte, il est crucial pour la Suisse de se positionner, multilatéralement et bilatéralement, en faveur de l'ouverture des marchés et de la libre circulation des capitaux, et au niveau national, de garantir des conditions-cadres de premier plan.

1.2 Évolution du marché financier suisse

Le nombre d'emplois du secteur financier se chiffre à environ 215 000 (en équivalents plein temps), ce qui représente 5,6 % du total des emplois du pays. Les services financiers et les services d'assurance génèrent en Suisse une valeur ajoutée de quelque 60 milliards de francs. La part du secteur financier au produit intérieur brut (PIB) se monte ainsi à 9,3 %, soit la valeur la plus basse enregistrée depuis 1995 (cf. figure 3).

Fin 2015, le nombre de banques présentes sur la place financière suisse avait encore diminué, attestant que le processus de concentration du système bancaire helvétique se poursuivait. Se chiffrant à 266, le nombre d'établissements disposant d'une licence bancaire avait diminué d'environ un tiers par rapport à vingt ans auparavant. Cette diminution s'explique à la fois par des restructurations, des reprises et des faillites. Relevons en particulier que depuis 2010 le nombre de banques en mains étrangères a reculé de près de 40 unités. La diminution du nombre total d'établissements au cours des cinq dernières années est donc due pour plus des deux tiers à ce seul groupe de banques.

Leader international de la gestion de fortune privée transfrontalière, la place financière suisse contrôle plus de 25 % du marché mondial. Selon une étude de Boston Consulting Group, la Suisse devrait rester le premier centre mondial de gestion de fortune transfrontalière jusqu'en 2020 au moins, malgré les taux de croissance élevés pronostiqués pour Singapour et Hong Kong (cf. figure 4). Ce bon positionnement, la Suisse le doit en particulier à sa stabilité politique, à sa position au cœur de l'Europe, à l'excellence de ses services, à la fonction de monnaie refuge du

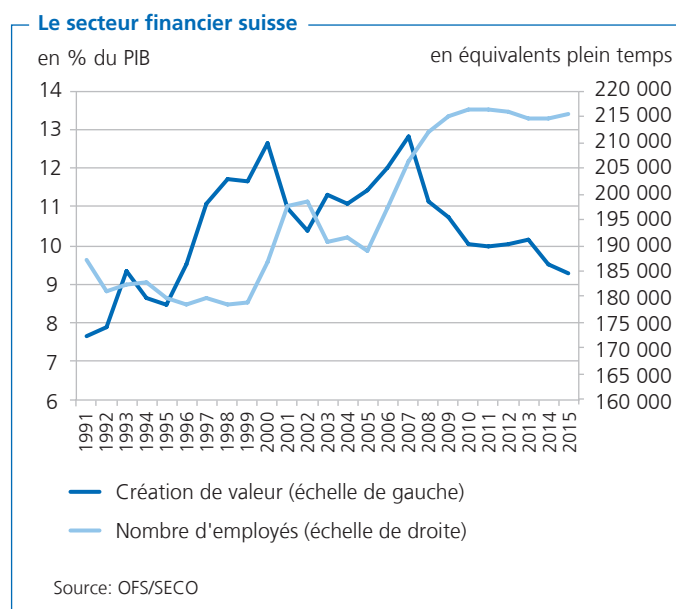


Fig. 3

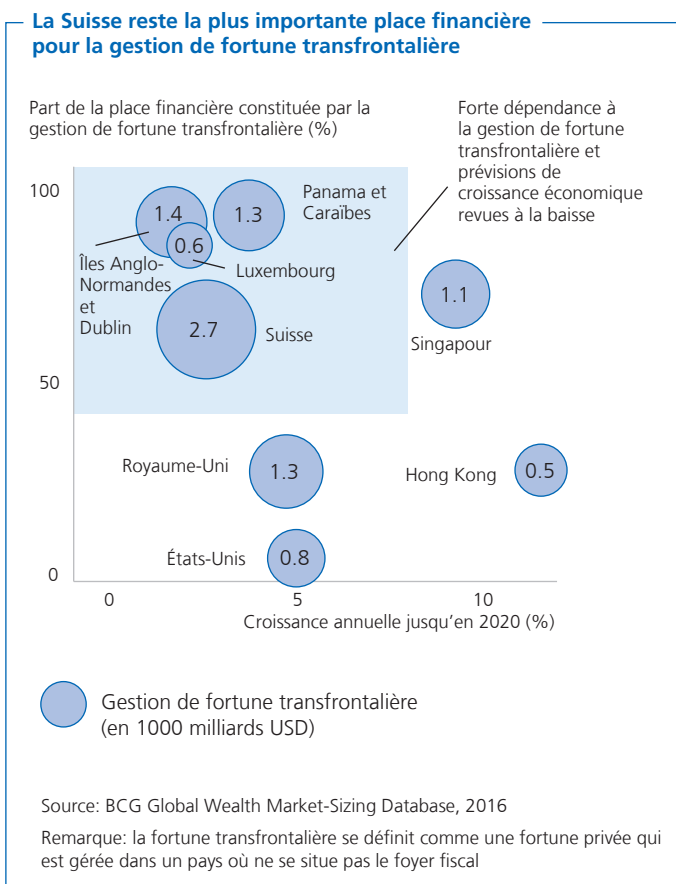


Fig. 4

La Suisse est l'un des 10 plus grands marchés européens de l'assurance

Primes d'assurances en 2015 en milliards USD

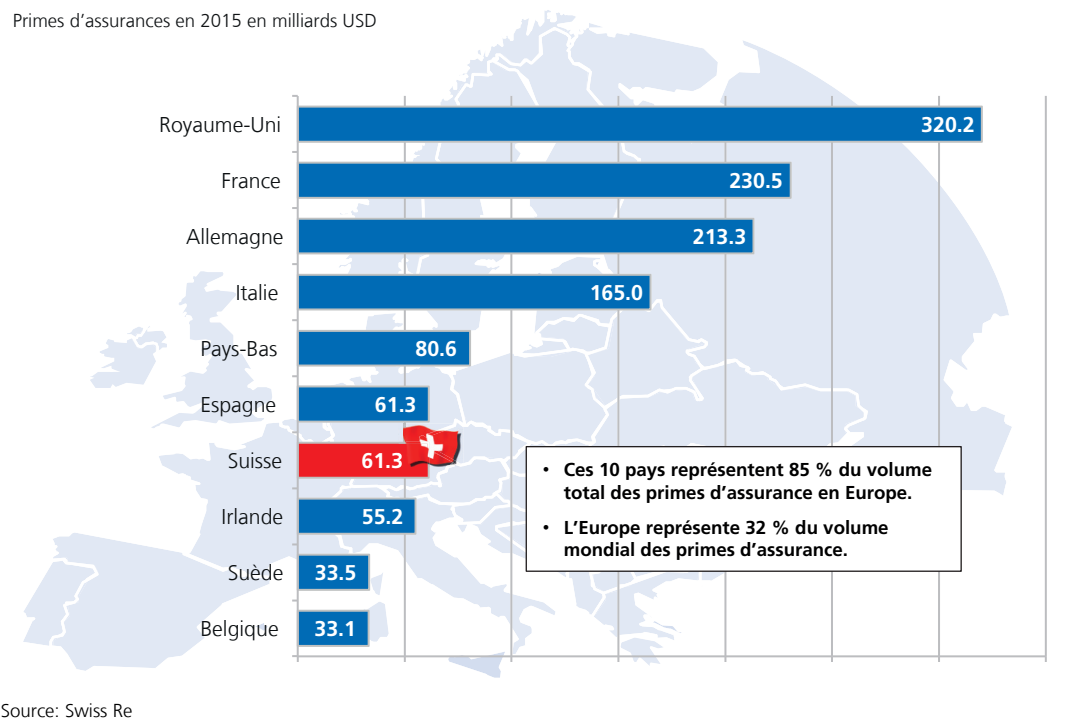


Fig. 5

franc, ainsi que, pour une part importante, à la stabilité de son système financier.

Outre les banques, les acteurs du secteur financier comprennent les assurances et les caisses de pension. Fin 2015, on dénombrait en Suisse 214 assureurs soumis à surveillance, dont plus de la moitié étaient des assureurs dommages. Les placements de capitaux des assureurs suisses s'élevaient à 565 milliards de francs. En 2015, avec des recettes de primes se montant à

61,3 milliards de dollars, la Suisse partageait avec l'Espagne le sixième rang du classement des plus grands marchés de l'assurance en Europe (cf. figure 5).

La place financière suisse compte un autre acteur important, à savoir l'ensemble des 1866 caisses de pension du pays. Fin 2014, leurs placements atteignaient 777 milliards de francs.

2 Politique en matière de marchés financiers

Perspectives: en février 2017, le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation dans le domaine des technologies financières (FinTech) et continuera à s'occuper des questions de réglementation relevant de ce domaine. Les travaux de révision de la législation sur les assurances vont se poursuivre en 2017. Le Conseil fédéral prévoit d'adopter le message concernant la loi sur le contrat d'assurance pour l'été au plus tard et de mettre en consultation la révision de la loi sur la surveillance des assurances vers le milieu de l'année également. Enfin, certaines réglementations en vigueur dans le domaine financier sont actuellement soumises à une évaluation indépendante approfondie, visant à en apprécier l'efficacité et à clarifier s'il y a lieu de réglementer davantage ou au contraire de déréglementer.

2.1 Vue d'ensemble

La politique du Conseil fédéral en matière de marchés financiers est axée sur la sécurité du droit, la prévisibilité et la continuité. Elle se caractérise donc par la constance de ses objectifs et de ses principes, tout en restant suffisamment souple pour s'adapter rapidement et au mieux à un secteur financier en constante mutation.

Un secteur financier stable, performant et compétitif constitue un pilier important de l'économie suisse et il incombe à l'État d'aménager des conditions-cadres optimales pour les activités qui en relèvent. La place financière suisse doit conserver, voire renforcer, sa position de centre international de premier plan pour les activités financières.

La politique suisse en matière de marchés financiers

En octobre 2016, le Conseil fédéral a adopté un rapport intitulé Politique en matière de marchés financiers pour une place financière suisse compétitive, dans lequel il pose les jalons d'une politique tournée vers l'avenir.

Consolidant les bases de la politique suisse en matière de marchés financiers, ce rapport en définit également les grands axes stratégiques. Une mise à jour était nécessaire pour deux raisons: d'une part, le contexte dans lequel évolue la place financière a considérablement changé et, d'autre part, la Suisse a entrepris ces dernières années de vastes réformes du cadre réglementaire et fiscal.

En matière de marchés financiers, le Conseil fédéral préconise une politique à la fois solide et dynamique, qui se fonde sur des objectifs et des principes stables, tout en restant suffisamment souple pour s'adapter au mieux à

un environnement financier en constante mutation. Le rapport doit faire office de guide permettant de mieux comprendre et prévoir sa politique.

Les cinq axes stratégiques de la politique en matière de marchés financiers montrent comment le Conseil fédéral entend saisir les chances et surmonter les défis liés à la place financière et comment il compte maintenir la compétitivité de cette dernière. La mise en œuvre des normes internationales doit rester un élément central de cette politique. Parallèlement, il convient d'exploiter la marge de manœuvre subsistant sur le plan national ainsi que d'aménager efficacement et dans une perspective d'avenir les conditions régissant la place financière suisse, en tenant compte en particulier des nouvelles technologies.



2.2 Objectifs et principes

Le Conseil fédéral préconise une politique en matière de marchés financiers, qui soit à la fois solide et dynamique et qui vise constamment les objectifs de qualité, de stabilité et d'intégrité. Elle doit également prévoir une marge de manœuvre suffisante, qui permette d'en adapter les conditions-cadres à l'évolution de l'environnement.

Des conditions-cadres compétitives sont en outre nécessaires pour que la place financière puisse fournir des services de haute qualité, aux clients tant suisses qu'étrangers. Il faut donc qu'il soit possible de saisir les chances qu'offrent les marchés étrangers, que des infrastructures efficaces soient mises à disposition et que des collaborateurs qualifiés puissent être recrutés.

Dans le même temps, le système financier doit être stable et fonctionner de manière fiable, même en cas de crise. Les établissements d'importance systémique nationale ou mondiale présentent en outre un profil de risque particulier. En cas de crise, les risques inhérents à ces établissements peuvent en effet provoquer une perte de confiance généralisée vis-à-vis de tout le système financier.

Enfin, seule une place financière réputée intègre est à même de conserver la confiance de ses clients et de ses partenaires en affaires. C'est pourquoi il convient de sanctionner systématiquement toutes les infractions aux règles et tous les abus. La Suisse tient donc compte, en matière aussi bien de réglementation que de surveillance, des normes internationales.

Ces objectifs sont poursuivis dans le respect des principes guidant l'action de l'État à long terme, selon lesquels l'attrait de la place économique doit être renforcé, la marge de manœuvre nationale utilisée et la place financière suisse intégrée au système financier international.

2.3 Accès au marché

Des conditions-cadres juridiques sûres, garantes de l'accès des prestataires suisses aux principaux marchés étrangers, seront un facteur de succès décisif pour l'avenir de la place financière suisse. La Suisse s'emploie à créer un tel environnement favorable en agissant à plusieurs niveaux.

2.3.1 Accords bilatéraux

La Suisse cherche à obtenir un assouplissement bilatéral des conditions d'accès aux marchés de certains pays partenaires. Son but est de renforcer la sécurité du droit dans les affaires transfrontalières réalisées à partir de la Suisse.

En 2016, le dialogue avec l'Italie et avec la France sur l'accès de services financiers fournis à partir de notre pays à leurs marchés respectifs s'est poursuivi – et même intensifié au niveau politique –, tandis qu'avec l'Espagne, des discussions d'ordre technique ont été approfondies. Avec l'Autriche, la Suisse a obtenu que les facilités convenues dans le cadre de l'accord sur l'imposition à la source soient maintenues même après l'abrogation de ce dernier. Enfin, l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Canada, le Chili, la Corée du Sud, l'Inde, l'Islande, Israël, le Japon, le Mexique et la Norvège ont indiqué, en marge de la signature de déclarations communes relatives à l'adoption de l'échange automatique de renseignements (EAR), être disposés à mener des discussions visant à améliorer les conditions-cadres de l'accès des prestataires financiers à leurs marchés.

2.3.2 Thèmes de l'accès au marché abordés avec l'Union européenne

Les prescriptions et les procédures d'équivalence applicables aux États tiers prévues par le droit de l'UE revêtent une grande importance pour les prestataires suisses de services financiers, car elles peuvent leur faciliter l'accès au marché intérieur européen. Cet accès a souvent pour condition que l'État tiers dispose d'une réglementation et d'une surveillance jugées équivalentes à celles de l'UE.

En 2016, le Département fédéral des finances (DFF) a de nouveau insisté auprès des autorités de l'UE pour qu'elles appliquent ces régimes dits des États tiers de façon transparente et orientée vers les résultats et qu'elles tiennent dûment compte de la position géographique de la place financière suisse au cœur de l'Europe. Les principales procédures d'équivalence de l'UE dont le DFF s'est occupé en 2016 concernaient l'infrastructure des marchés financiers (réglementation des dérivés et reconnaissance des plates-formes de négociation), les activités trans-

frontalières des investisseurs professionnels et l'extension aux États tiers du système du passeport de l'UE pour les fonds d'investissement alternatifs. Cette extension permettrait aux prestataires suisses de distribuer des fonds d'investissement alternatifs – notamment des fonds spéculatifs et des fonds de capital-investissement – dans toute l'Europe.

L'accès des prestataires suisses de services financiers au marché de l'UE pourrait aussi être amélioré par la conclusion d'un accord sur les services financiers, qui leur permettrait d'accéder au marché européen sans restriction, tout en les mettant contractuellement sur un pied d'égalité avec les prestataires de l'UE. Un tel accord sectoriel nécessiterait toutefois que la Suisse reprenne l'intégralité du droit de l'UE applicable aux prestataires de services financiers.

Courant 2016, le DFF et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ont conjointement réalisé des sondages sur l'intérêt des milieux concernés pour un tel accord. Il en est ressorti que la conclusion d'un accord sur les services financiers avec l'UE est une option qu'il ne faut pas exclure à long terme. Aucune discussion sur cette question n'a eu lieu avec l'UE.

2.4 Innovation

Payer par téléphone mobile, commercer en monnaies virtuelles, lever des fonds par financement participatif: les progrès technologiques sont autant de défis lancés aux modèles d'affaires existants dans le domaine financier et peuvent déboucher, au moins à long terme, sur une mutation structurelle du secteur. Le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) a donc examiné, sur mandat du Conseil fédéral, dans quelle mesure le droit actuel des marchés financiers dresse des obstacles disproportionnés à l'accès des entreprises FinTech au marché.

2.4.1 Obstacles à l'accès au marché

Le droit en vigueur soumet l'octroi d'une licence bancaire par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) à des exigences relativement sévères, du fait que les activités bancaires traditionnelles – acceptation de dépôts et octroi de crédits – comportent généralement des risques importants. Les entreprises FinTech ne proposent quant à elles, au travers de leurs

Finance verte

La question du développement durable dans le secteur financier ne cesse de gagner en importance tant au niveau national qu' international. En février 2016, le Conseil fédéral a donc défini les principes d'une politique des marchés financiers cohérente, qui prenne en compte la dimension écologique du développement durable. Relevons qu'il était également important de définir ces principes en prévision de la participation active de la Suisse au groupe de travail *Green Finance* du G20.

En 2016, outre sa participation active au sein des organismes internationaux concernés, la Suisse a approfondi le dialogue avec la branche sur le développement durable dans le domaine des marchés financiers. Ont été abordés en particulier la question de l'amélioration de la transparence ainsi que les risques et les chances que présente le développement durable pour la place financière. Offrant un potentiel de croissance et de diversification aux prestataires de services financiers, le domaine de l'économie durable est également intéressant d'un point de vue économique.

innovations, que des services financiers très spécifiques, si bien que leur profil de risque est nettement atténué. Les sévères exigences à remplir pour obtenir une licence bancaire font donc obstacle à l'accès de ces entreprises innovantes au marché.

2.4.2 Lignes directrices de la nouvelle approche

En novembre 2016, le Conseil fédéral a présenté les lignes directrices des changements de réglementation à effectuer dans le domaine FinTech. Ne prévoyant pas de traitement réglementaire différencié en fonction des modèles d'affaires spécifiques, l'approche qu'il propose est orientée vers l'avenir. Elle comporte les trois éléments complémentaires ci-dessous.

Premièrement, le délai applicable aux comptes de transaction doit être fixé à 60 jours par voie d'ordonnance. Selon la pratique actuelle de la

FINMA, il n'est que de sept jours. Cette prolongation facilitera en particulier les opérations de financement participatif.

Deuxièmement, il faut créer un espace favorisant l'innovation. L'acceptation de dépôts du public jusqu'à un montant total de 1 million de francs ne devra pas être considérée comme une activité exercée à titre professionnel et ne sera par conséquent pas soumise à autorisation.

Troisièmement, les exigences applicables aux entreprises acceptant des dépôts du public jusqu'à 100 millions de francs au total, mais n'effectuant pas d'opérations actives, doivent être assouplies, notamment en ce qui concerne les prescriptions en matière de fonds propres, la présentation des comptes, la révision et la garantie des dépôts.

2.4.3 Prochaines étapes

Le DFF va procéder à des clarifications supplémentaires, visant à déterminer comment éliminer d'autres obstacles à l'accès des entreprises Fin-Tech au marché. Il devra par exemple déterminer comment traiter d'un point de vue juridique la question des avoirs fondés sur la technologie blockchain et des monnaies électroniques, comme le bitcoin. Le DFF doit rendre compte du résultat de ces travaux au Conseil fédéral pour fin 2017.

2.5 Projets de réglementation

2.5.1 Banques d'importance systémique

La problématique des banques d'importance systémique constitue un défi particulier pour la Suisse qui, en comparaison internationale et par rapport à sa taille, abrite de grands établissements financiers. C'est pourquoi elle a tiré plus rapidement que d'autres États les leçons prudentielles de la dernière crise financière et mis en œuvre dès 2012 un projet de loi visant à renforcer la stabilité du secteur financier.

Le Conseil fédéral a l'obligation légale de réexaminer ces dispositions applicables aux banques d'importance systémique – en comparant leur mise en œuvre avec celle des normes internationales correspondantes à l'étranger – au plus tard trois ans après leur entrée en vigueur et, par la suite, tous les deux ans.

En février 2015, dans son premier rapport d'évaluation résultant de cette obligation, le Conseil fédéral a constaté qu'il était nécessaire de revoir le dispositif en place aux niveaux aussi bien des mesures prudentielles et organisationnelles que des mesures en cas de crise. Les modifications correspondantes sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Les nouvelles exigences renforcent la capacité de résistance des banques d'importance systémique et améliorent les possibilités d'en assurer l'assainissement ou la liquidation ordonnée sans que les contribuables ne doivent passer à la caisse. Avec ces nouvelles dispositions, la Suisse fait partie des pays présentant les exigences de fonds propres les plus élevées pour les banques d'importance systémique mondiale. Elle satisfait en outre à la norme relative à la capacité totale d'absorption des pertes (total loss absorbing capacity, TLAC), qui renforce la stabilité de la place financière et représente par conséquent un avantage concurrentiel.

Quant aux exigences de fonds propres supplémentaires que les banques domestiques d'importance systémique doivent remplir pour garantir un éventuel assainissement, elles n'ont pas encore été précisées. Ces fonds pourront cependant aussi être utilisés pour assurer la continuité des fonctions d'importance systémique dans une unité encore opérationnelle et pour liquider les autres unités sans recourir à des fonds publics (exigences pour cessation de l'exploitation, ou gone concern). En mai 2016, le Conseil fédéral a annoncé qu'il préciserait ces exigences gone concern dans un rapport ad hoc. Il est prévu que ce rapport soit adopté au printemps 2017.

2.5.2 Garantie des dépôts

En 2011, réagissant à la crise financière, le Conseil fédéral a renforcé la protection des déposants, notamment en faisant passer le montant maximal des dépôts privilégiés et garantis de 30 000 à 100 000 francs. Un projet de loi qui prévoyait des adaptations nettement plus importantes n'a pas trouvé le soutien nécessaire. Par la suite, en décembre 2014, le groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers a notamment recommandé au Conseil fédéral de réduire le délai de remboursement et de réexaminer à la fois le modèle de financement et l'adéquation du plafond actuel de l'ensemble du système de garantie. En mai 2015, favorable à un examen

et à une amélioration rapides du système en vigueur, le Conseil fédéral a chargé le DFF de l'analyser et d'élaborer un document de travail. Le DFF a terminé cette analyse des forces et des faiblesses du système de protection des déposants – réalisée en collaboration avec la Banque nationale suisse (BNS) et la FINMA – au milieu de 2016. Le SFI en présentera les résultats ainsi que d'éventuelles propositions d'améliorations au Conseil fédéral durant le premier semestre 2017, après avoir également consulté la branche.

2.5.3 Bâle III

«Bâle III» est un ensemble de réformes élaborées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Comité de Bâle) visant à renforcer la réglementation, le contrôle et la gestion des risques dans le secteur bancaire. Ces réformes ont pour objet d'améliorer tant la capacité du secteur bancaire à absorber les chocs résultant de tensions financières et économiques que la gestion des risques et la gouvernance, ainsi que de renforcer la transparence et la communication des banques.

Entre 2017 et 2019, il est prévu d'intégrer d'autres éléments de Bâle III au droit suisse. Inscrit dans l'ordonnance sur les liquidités (OLiQ), le ratio de liquidités à court terme est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Il fait cependant l'objet d'une mise en œuvre progressive et ne sera donc pleinement appliqué qu'à partir du 1^{er} janvier 2019.

Pour ce qui est du ratio structurel de liquidités à long terme, son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2018. Le Conseil fédéral lancera en 2017 la révision partielle de l'OLiQ et la FINMA celle des circulaires concernées. Avec ce calendrier, la Suisse continue de satisfaire aux prescriptions du Comité de Bâle en matière de mise en œuvre de Bâle III.

2.5.4 Loi sur les services financiers et loi sur les établissements financiers

Les lois fédérales sur les services financiers (LSFin) et sur les établissements financiers (LEFin) visent à renforcer la protection des clients, à promouvoir la compétitivité de la place financière et à créer les mêmes conditions de concurrence pour tous les prestataires. La LSFin règle les conditions de la fourniture de services financiers, tandis que la LEFin prévoit, pour les établissements financiers qui pratiquent la gestion de for-

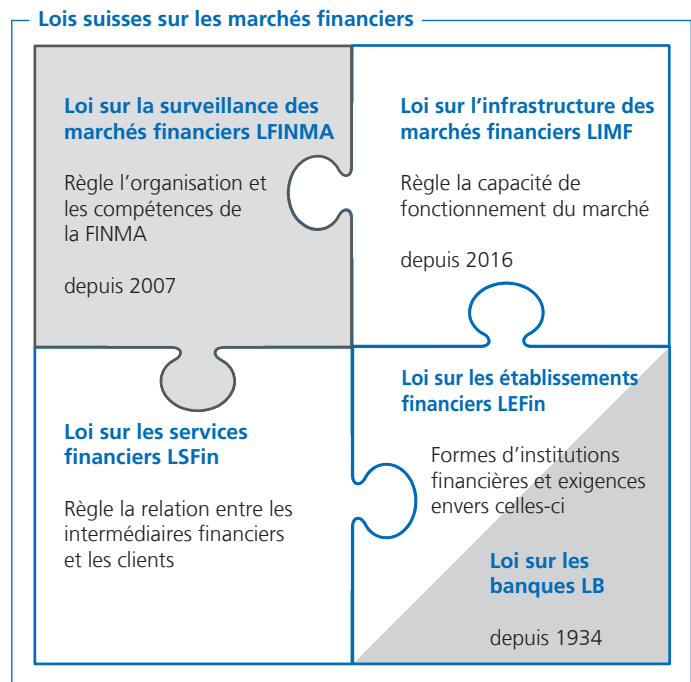


Fig. 7

tune, sous quelque forme que ce soit, des règles prudentielles différenciées en fonction de leurs activités.

En novembre 2015, le Conseil fédéral a adopté le message concernant les deux lois. En décembre 2016, lors de la session d'hiver, le Conseil des États a approuvé les deux lois en tant que premier conseil. Le Conseil national les examinera quant à lui en 2017.

2.5.5 Loi sur le contrat d'assurance

La loi sur le contrat d'assurance (LCA) règle les relations contractuelles entre les assurances et leurs clients. En mars 2013, le Parlement en a rejeté la révision totale, chargeant néanmoins le Conseil fédéral d'en revoir divers éléments à la faveur d'une révision partielle.

Le Conseil fédéral a ouvert la consultation concernant cette révision partielle de la LCA au deuxième trimestre 2016. Le projet tient compte des demandes du Parlement. Il prévoit en outre plusieurs adaptations mineures, que le groupe de pilotage compétent a jugées opportunes.

Le Conseil fédéral devrait adopter le message à l'intention du Parlement courant 2017, si bien que la LCA partiellement révisée devrait pouvoir entrer en vigueur début 2019.

2.5.6 Loi sur la surveillance des assurances

La loi sur la surveillance des assurances (LSA) règle les activités des entreprises privées d'assurance en Suisse et les soumet à la surveillance de la FINMA. Elle contient notamment des dispositions sur la gestion, sur les provisions techniques destinées à couvrir les engagements de l'assureur envers les clients ainsi que sur les fonds propres, réglant en outre certains détails dans les domaines de l'assurance vie, de l'assurance dommages et de l'assurance maladie complémentaire.

En septembre 2016, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'élaborer un projet de révision de la LSA, en collaboration avec d'autres autorités et avec la branche des assurances. Cette révision devra notamment créer les bases légales permettant l'assainissement, pour autant que celui-ci soit dans l'intérêt des assurés, d'une société d'assurance dont l'insolvabilité est avérée, en évitant ainsi sa mise en faillite. Il faudra aussi examiner si la protection des gros clients professionnels ne pourrait pas être assouplie. Le DFF prévoit d'ouvrir la procédure de consultation au cours du deuxième semestre 2017.

2.5.7 Ordonnance sur l'infrastructure des marchés financiers

La loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF) et l'ordonnance sur l'infrastructure des marchés financiers (OIMF) sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Le délai transitoire concernant les infrastructures des marchés financiers et les participants à une plate-forme de négociation y était fixé de manière à coïncider avec la date à laquelle les prescriptions correspondantes de l'UE (MiFID II / MiFIR) auraient dû prendre effet. Étant donné que cette date a été reportée d'un an, le Conseil fédéral a décidé, en août 2016, de prolonger également d'un an les délais transitoires fixés dans l'OIMF. Les dispositions analogues s'appliquant aux négociants en valeurs mobilières arrêtées dans l'ordonnance sur les bourses (OBVM) ont aussi été adaptées en conséquence.

2.6 Négocier de matières premières

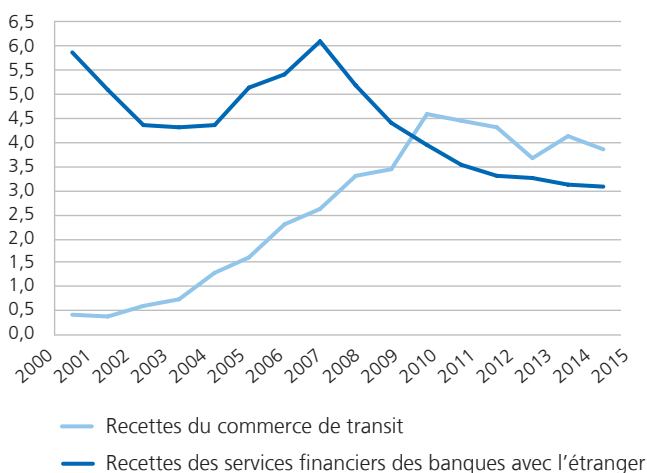
Le secteur des matières premières, et en particulier le négoce, est une branche économique importante pour la Suisse. Les recettes du commerce de transit se sont certes inscrites en léger recul ces trois dernières années par rapport aux valeurs record atteintes de 2010 à 2012, mais elles représentent toujours environ 3,8 % du PIB (cf. figure 8). La compétition entre places économiques s'est plutôt intensifiée, de sorte que la qualité et la fiabilité des conditions-cadres offertes par la Suisse gagnent en importance.

Alors qu'au niveau international, l'intérêt pour la question des matières premières tend à diminuer, au niveau national, ce secteur reste une priorité politique. En décembre 2016, le Conseil fédéral a approuvé le troisième rapport concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport de base sur les matières premières de mars 2013. Il en ressort que depuis la publication du dernier rapport en août 2015, de nouveaux progrès importants ont été réalisés dans l'amélioration

Rôle important du négoce de matières premières en Suisse

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

en % du PIB



Source: BNS, propres calculs

Fig. 8

des conditions-cadres du secteur et dans la réduction des risques. Le dialogue s'est en outre poursuivi, tant avec les acteurs extérieurs à la Confédération qu'au sein de la plateforme interdépartementale «Matières premières».

Les grandes orientations des travaux en cours – à savoir préserver les conditions-cadres dans le secteur des matières premières et réduire les risques, y compris les risques de réputation, grâce notamment à une transparence accrue – se sont avérées judicieuses. De l'avis du Conseil fédéral, il reste en outre opportun pour la Suisse de participer activement au développement de normes multilatérales applicables au secteur des matières premières et de les mettre en œuvre, en veillant toutefois à ce que les réglementations soient coordonnées sur le plan international, afin de ne pas pénaliser les entreprises suisses par rapport à la concurrence étrangère.

Dans l'ensemble, on constate que la mise en œuvre de bon nombre des recommandations du rapport de base est bien avancée, voire achevée, pour certaines d'entre elles. La plateforme interdépartementale «Matières premières» poursuit ses travaux et le Conseil fédéral est confiant que la plupart des recommandations pourront être mises en œuvre dans les deux ans à venir. Il a donc chargé la plateforme interdépartementale d'effectuer, d'ici à novembre 2018, une nouvelle évaluation de la situation du secteur suisse des matières premières sous l'angle, entre autres, de la compétitivité, de l'intégrité et de l'environnement.

3 Questions financières et monétaires internationales

Perspectives: les travaux de consolidation du système financier et monétaire international se poursuivent. En 2017, le Fonds monétaire international (FMI) va se pencher sur les instruments de prêt, sur les ressources nécessaires au financement de ses programmes et sur la mise à disposition de ces fonds par les États membres. De son côté, le Conseil de stabilité financière (CSF) va poursuivre en 2017 son action en faveur d'une mise en œuvre consistante et globale des normes convenues de réglementation des marchés financiers. Il entend en particulier aborder les sujets de la stabilité des infrastructures des marchés financiers, analyser les effets des réformes engagées et se pencher sur une nouvelle thématique, à savoir celle de la numérisation. La Suisse devra par ailleurs présenter son premier rapport de suivi au Groupe d'action financière (GAFI) en février 2018. Elle y exposera les mesures qu'elle entend prendre pour mettre en œuvre les recommandations visant à améliorer la législation suisse et sa mise en œuvre contenues dans son quatrième rapport d'évaluation mutuelle. Enfin, sur invitation de l'Allemagne, qui préside le G20 en 2017, la Suisse va continuer à participer activement aux travaux financiers du G20.

3.1 Vue d'ensemble

En 2016, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI approuvée en 2010, les ressources financières ordinaires de l'institution – provenant des quotes-parts des membres – ont augmenté. Il s'en est suivi une modification de la répartition des droits de vote au sein du Conseil d'administration du FMI en faveur des pays émergents. En septembre 2016, le Conseil fédéral a soumis son message concernant la révision de la loi sur l'aide monétaire au Parlement. Le FMI a en outre procédé à l'examen de la Suisse en automne 2016 et approuvé à cette occasion les grandes lignes de la politique économique de notre pays, en particulier de sa politique monétaire.

Sur invitation de la Chine, la Suisse a participé en 2016 au volet financier des travaux du G20. Elle a donc pu obtenir des informations de première main, présenter ses positions de manière efficace au niveau international, échanger ses vues avec des partenaires partageant les mêmes intérêts et renforcer sa réputation de pays participant de manière constructive aux efforts internationaux.

Le Groupe d'action financière (GAFI) a consacré ses travaux prioritairement à la nouvelle stratégie de lutte contre le financement du terrorisme. À l'ordre du jour figuraient entre autres la question de la transparence en relation avec les ayants droit économiques de personnes morales et de trusts ainsi que les lignes directrices concernant les relations de banque correspondante. En 2016, le GAFI a en outre procédé à l'évaluation de la Suisse. Les résultats sont globalement bons, surtout en comparaison internationale.

Au niveau de la coopération bilatérale, la Suisse a mené des dialogues financiers avec d'importants pays partenaires. Elle a également conclu plusieurs accords d'assistance administrative – notamment avec l'UE – dans le domaine des douanes et des impôts indirects.

3.2 Coopération monétaire internationale

3.2.1 Généralités

Le FMI a pour principale mission de surveiller les politiques économiques mises en œuvre par ses pays membres, contribuant ainsi à assurer la stabilité du système financier et monétaire international. Il propose en outre aux pays membres une aide technique destinée à les assister dans la formulation et la mise en œuvre de leur politique économique. Ces activités visent à prévenir les crises. S'il en était tout de même le cas, le FMI soutient ses membres par des aides financières conditionnées à des programmes de réforme, dont le but est de créer les conditions d'un retour à une croissance durable. Dans le contexte de la crise financière et économique, le FMI a adopté toute une série de mesures d'aide financière (cf. figure 11) et affecté une part importante de ses ressources à leur mise en œuvre (cf. figure 9).

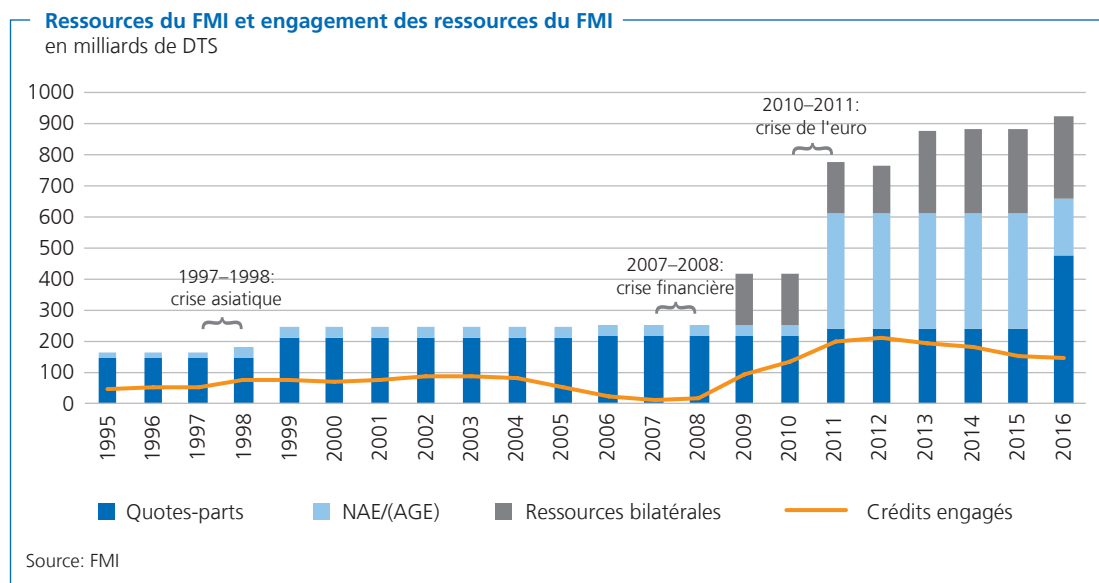


Fig. 9

3.2.2 État des réformes du FMI

Les ressources financières ordinaires du FMI – qui forment sa première ligne de défense – proviennent des quotes-parts des pays membres (cf. figure 10, 1^{re} colonne). Le total des quotes-parts se monte actuellement à environ 477 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS; 1 DTS = env. 1,40 franc), ce qui équivaut à quelque 670 milliards de francs. Il a doublé suite à la quatorzième révision générale des quotes-parts intervenue en 2016 (cf. figure 9). Le poids relatif des quotes-parts s'est ainsi nettement modifié en faveur des économies émergentes. Dans le même temps, les «nouveaux accords d'emprunt» (NAE) – autrement dit les sources de financement extraordinaires formant la deuxième ligne de défense du FMI, en cas de crise (cf. figure 10, 2^e colonne) – ont été réduits à peu près dans la même mesure. De plus, 34 pays mettent à la disposition du FMI des lignes de crédit bilatérales – qui forment la troisième ligne de défense de l'institution – totalisant environ 263 milliards de DTS.

Certains volets de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance approuvée en 2010 doivent encore être mis en œuvre. Après la mise en vigueur des dispositions découlant de la quatorzième révision générale des quotes-parts, les travaux préparatoires de la quinzième révision des quotes-parts ont été lancés au cours du qua-

trième trimestre 2016. Leur achèvement est prévu pour 2019.

Un volet important non encore entièrement mis en œuvre de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance approuvée en 2010 est celui de la cession, par les pays industrialisés européens en faveur des pays émergents ou en développement, de deux sièges au sein du Conseil d'administration du FMI. Dans ce contexte, la Suisse a convenu avec la Pologne, en 2012, de partager son siège avec cette dernière à partir de 2014, moyennant son occupation en alternance par périodes de deux ans. C'est ainsi que depuis novembre 2016, un administrateur polonais siège pour la première fois au sein du Conseil d'administration du FMI. La Suisse conserve toutefois la direction du groupe de vote tant au FMI qu'à la Banque mondiale. Elle continue en outre à siéger au sein du Comité monétaire et financier international (CMFI) et du Comité du développement, les instances ministérielles chargées du pilotage du FMI et de la Banque mondiale.

3.2.3 Aide monétaire suisse

Révision de la loi sur l'aide monétaire et arrêté monétaire

Les crises mondiales de ces dernières années et leurs conséquences ont considérablement modifié le système financier international ainsi que

Ressources du FMI				
	1 ^{ère} ligne de défense	2 ^{ème} ligne de défense	3 ^{ème} ligne de défense	FFRPC
Objectif	Ressources régulières du FMI	Ressources multilatérales pour les situations de crise exceptionnelles	Contributions bilatérales supplémentaires pour les crises graves	Contributions pour les pays pauvres
Ressources	Quote-part (mise à disposition BNS)	NAE / (AGE) (mise à disposition BNS)	Aide monétaire (mise à disposition BNS, en général garantie de la Confédération)	
Base légale	Loi sur la participation	Arrêté fédéral sur l'adhésion aux NAE (ou aux AGE)	Arrêté sur l'aide monétaire (AAM), sur la base de la LAMO	Arrêté fédéral sur la base de la loi sur l'aide monétaire internationale (LAMO)

Source: FMI

Fig. 10

l'architecture financière internationale. Dotée d'une économie ouverte, d'une importante place financière et de sa propre monnaie, la Suisse est tributaire de la stabilité du système financier et monétaire international. Elle participe donc depuis longtemps aux actions d'aide internationales. Ces dernières années, elle a été régulièrement sollicitée par le FMI dans le cadre des programmes d'aide monétaire de ce dernier. La fiabilité de ses mesures d'aide monétaire contribue à renforcer la position de notre pays dans le système financier international et lui permet de faire valoir sa position sur les questions de stabilité financière de manière crédible et efficace au sein des organismes internationaux.

L'aide monétaire octroyée par la Suisse est étroitement liée aux instruments du FMI. Or ceux-ci ont subi ces dernières années plusieurs modifications tenant compte de l'évolution des exigences de l'économie mondiale et du système financier international. En septembre 2016, le Conseil fédéral a donc transmis au Parlement le message concernant la révision de la loi sur l'aide monétaire (LAMO).

La révision de la LAMO vise à garantir que la Suisse pourra continuer de participer de manière fiable aux mesures prises en faveur de la stabilisation du système monétaire et financier interna-

tional. Elle porte sur deux modifications essentielles: d'une part, la prolongation de sept à dix ans de la durée maximale de l'aide monétaire accordée en cas de crise systémique, conformément au modèle du FMI; d'autre part, l'inscription explicite dans la loi du fait qu'en cas d'aide monétaire accordée à un État déterminé, la BNS pourra procéder, sur demande du Conseil fédéral, à l'octroi d'un prêt ou d'une garantie en faveur de cet État.

La LAMO prévoit entre autres que la Suisse pourra accorder une aide monétaire en cas de crises systémiques ou en faveur d'États déterminés. Un crédit-cadre renouvelable de 10 milliards de francs sera engagé à cet effet. Les Chambres fédérales pourront l'approuver par un arrêté fédéral simple (arrêté sur l'aide monétaire, AAM). En même temps que la révision de la LAMO, le Conseil fédéral propose la prorogation de cinq ans supplémentaires de l'AAM à partir de 2018. Cette prorogation doit garantir que la Suisse pourra prendre à l'avenir également des décisions rapides et fiables lorsqu'il s'agira de participer à des mesures d'aide monétaire.

Enfin, la Suisse a fait savoir qu'elle sera en principe disposée, une fois la révision de la LAMO achevée, à contribuer aux ressources du FMI sur le plan bilatéral également.

Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance

Le fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FFRPC) permet au FMI d'accorder des prêts concessionnels aux pays membres aux revenus les plus faibles (cf. figure 10, 4e colonne). Le but est de faciliter les adaptations structurelles dans les pays en développement et d'y poser les jalons d'une croissance économique durable. La Suisse accorde des contributions destinées à des pays à faibles revenus par l'intermédiaire du FMI depuis 1998.

Pour continuer à garantir sa capacité d'octroi de crédits en faveur des pays les plus pauvres après 2016, le FMI a demandé à la Suisse de verser une nouvelle contribution au compte de prêts du FFRPC. La dernière contribution de la Suisse remontait à 2011. Les besoins accrus de ressources financières s'expliquent par plusieurs facteurs. Tout d'abord, les plafonds de prêts aux pays pauvres ont été relevés en juillet 2015. Ensuite, les engagements actuels du FFRPC dépassent les prévisions relatives à sa capacité annuelle moyenne d'octroi de prêts. Enfin, le FMI s'attend à une augmentation des besoins de ressources en raison de l'évolution incertaine de la situation économique mondiale. La LAMO prévoit que la Suisse peut accorder des contributions à des pays à faibles revenus dans le cadre du FMI. Le Conseil fédéral peut en l'occurrence demander à la BNS d'octroyer des prêts garantis par la Confédération. Pour que celle-ci puisse fournir ces garanties, le Conseil fédéral a soumis au Parlement, en septembre 2016, un message concernant un crédit d'engagement de 800 millions de francs.

Fonds suisses en circulation

Suite à l'adaptation du total des quotes-parts, qui est passé de 3,5 à 5,8 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS), la quote-part de la Suisse au FMI a augmenté. En parallèle, la réduction des NAE s'est quant à elle traduite par une diminution de la participation 2016 de notre pays, dont le montant maximal est passé d'environ 11 à quelque 5,5 milliards de DTS. Au total, les montants octroyés par la Suisse au FMI a diminué par rapport à l'année précédente, passant de 14,5 à 11,3 milliards de DTS.

Fin 2016, les ressources engagées dans le cadre de programmes financés par le biais du compte

des ressources générales du FMI se montaient à quelque 160 milliards de DTS, dont environ 50 milliards effectivement utilisés (cf. figure 11 pour la répartition par pays des fonds du FMI engagés et réellement utilisés). Sur l'ensemble des fonds mis à disposition par la Suisse, le FMI avait utilisé environ 13 millions de DTS provenant des quotes-parts et quelque 970 millions tirés des NAE. Le recul des ressources engagées observé depuis 2012 (cf. figure 9) s'explique par la stabilisation de la situation économique dans le monde entier et par le renforcement des mécanismes de stabilisation au niveau régional, en particulier dans la zone euro.

En 2015, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse devait participer à l'action d'aide multilatérale en faveur de l'Ukraine, moyennant l'octroi par la BNS d'un prêt bilatéral s'élevant à 200 millions de dollars au maximum. L'action d'aide dans laquelle s'inscrit ce prêt bénéficie d'un large soutien au sein de la communauté internationale. Comprenant un programme du FMI et des prêts bilatéraux, elle vise à assurer la stabilisation financière de l'Ukraine. Se fondant sur la LAMO, la Confédération se porte garante envers la BNS de la rémunération et du remboursement du prêt aux échéances prévues. Suite à l'approbation du deuxième examen du programme du FMI, la Suisse versera une première tranche du prêt début 2017.

La participation de la Suisse au FFRPC est assurée sous la forme de prêts de la BNS. Le remboursement de ces prêts aux échéances prévues, intérêts inclus, est garanti par la Confédération, qui contribue en outre à subventionner lesdits intérêts. Fin 2016, les ressources totales engagées en faveur du FFRPC s'élevaient à environ 8 milliards de DTS, dont à peu près 6,5 milliards déjà utilisés. Sur la contribution de la Suisse, qui se monte à environ 570 millions de DTS, le FMI a utilisé 114 millions à fin 2016. La Suisse approuve en outre le compte d'intérêts du fonds fiduciaire à hauteur de 10 millions de francs par année pour la période 2014-2018, contribuant ainsi au financement de la réduction des intérêts dus sur les prêts.

Début 2016, la Suisse a par ailleurs contribué à hauteur d'environ 2,3 millions de francs à la dotation du fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes du FMI. Créé en février 2015, ce fonds a pour vocation d'accorder des

dons aux pays les plus pauvres frappés par une catastrophe naturelle ou par une grave épidémie, permettant à ceux-ci d'alléger leur dette envers le FMI. La contribution de la Suisse provenait du solde du montant affecté à un précédent fonds fiduciaire, si bien qu'il n'a pas été nécessaire d'engager de nouveaux fonds. Les ressources concernées ont fait l'objet d'un transfert interne au FMI, que les Chambres fédérales ont approuvé dans le cadre du budget 2016.

La Suisse entretient en outre un partenariat étroit avec le FMI, tant sur le plan bilatéral qu'en association avec d'autres pays, dans toute une série de domaines relevant de l'aide technique (cf. chap. 3.6). En novembre 2016, le DFF a par exemple signé avec le Turkménistan une déclaration d'intention visant à instaurer une coopération entre ministères des finances.

3.2.4 Examen de la Suisse

Coordonnés par le SFI, les échanges annuels menés avec les experts du FMI contribuent à ce que ce dernier dispose régulièrement d'un tableau nuancé de la politique économique de la Suisse. Dans son rapport sur l'examen 2016 de notre pays, le FMI conclut à une reprise durable

de la conjoncture, grâce notamment à la grande capacité de résistance et d'adaptation de notre économie. Sur le fond, les experts du FMI recommandent de poursuivre les politiques monétaire et budgétaire en cours, conseillant de n'y apporter que de légères modifications.

Le FMI continue par ailleurs de soutenir la politique monétaire de la BNS, qui vise à contrer la tendance à la hausse du franc, d'une part en appliquant un taux d'intérêt négatif et d'autre part, en intervenant sur le marché des devises. Il considère cependant que les marchés financiers internationaux ainsi que l'évolution de la situation au niveau national, notamment sur le marché hypothécaire et dans le secteur immobilier, présentent certains risques. Compte tenu du recul de la dette publique observé ces dernières années, les experts du FMI jugent la politique budgétaire de la Confédération comme tendanciellement restrictive. Ils soulignent cependant qu'en cas de crise, la Suisse disposerait d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante, dont elle pourrait se servir utilement. Enfin, le FMI soutient les réformes structurelles en cours ainsi que l'application, dans le secteur bancaire, de normes plus sévères en matière de fonds propres.

FMI: ressources utilisées et engagées

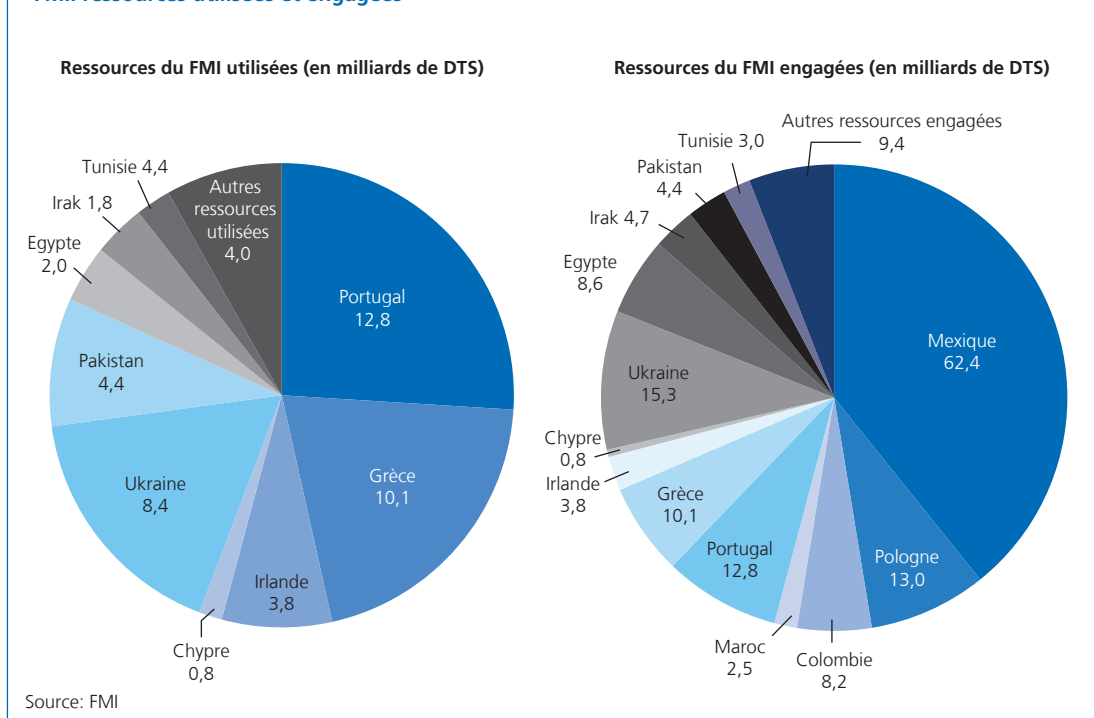


Fig. 11

25^e anniversaire de l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods

Voici 25 ans que la Suisse a adhéré aux institutions de Bretton Woods (IBW), à savoir le FMI et la Banque mondiale. Cette adhésion avait été clairement approuvée lors d'un scrutin populaire tenu en mai 1992.

Depuis son adhésion en 1992, la Suisse dirige – au FMI comme à la Banque mondiale – un groupe de vote dont font actuellement partie l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Pologne, la Serbie, le Tadjikistan et le Turkménistan. Siégeant au sein du Conseil d'administration du FMI et membre du Comité monétaire et financier international – l'instance ministérielle chargée du pilotage du FMI –, la Suisse participe activement aux décisions prises par l'institution. Elle s'engage en particulier pour que le FMI continue à œuvrer en toute transparence et à se concentrer sur son mandat, qui consiste à garantir la stabilité du système financier et monétaire international. À cette fin, le

FMI doit respecter des règles et des principes clairement définis, tout en étant à même de s'adapter rapidement à un contexte en constante évolution. C'est à ces conditions que le FMI peut rester une institution crédible, efficace et solide qui traite ses membres de manière équitable. C'est également la base sur laquelle la Suisse entend continuer à se mobiliser pour assurer la stabilité du système et pour créer des conditions favorables à la croissance et au commerce.

La crise financière a clairement mis en évidence que le FMI joue un rôle majeur dans la surveillance du secteur financier de ses membres et qu'il est nécessaire de poursuivre le développement de l'expertise de l'institution. Le FMI compte actuellement 189 pays membres.

Principaux acteurs du système financier international

Organisations internationales

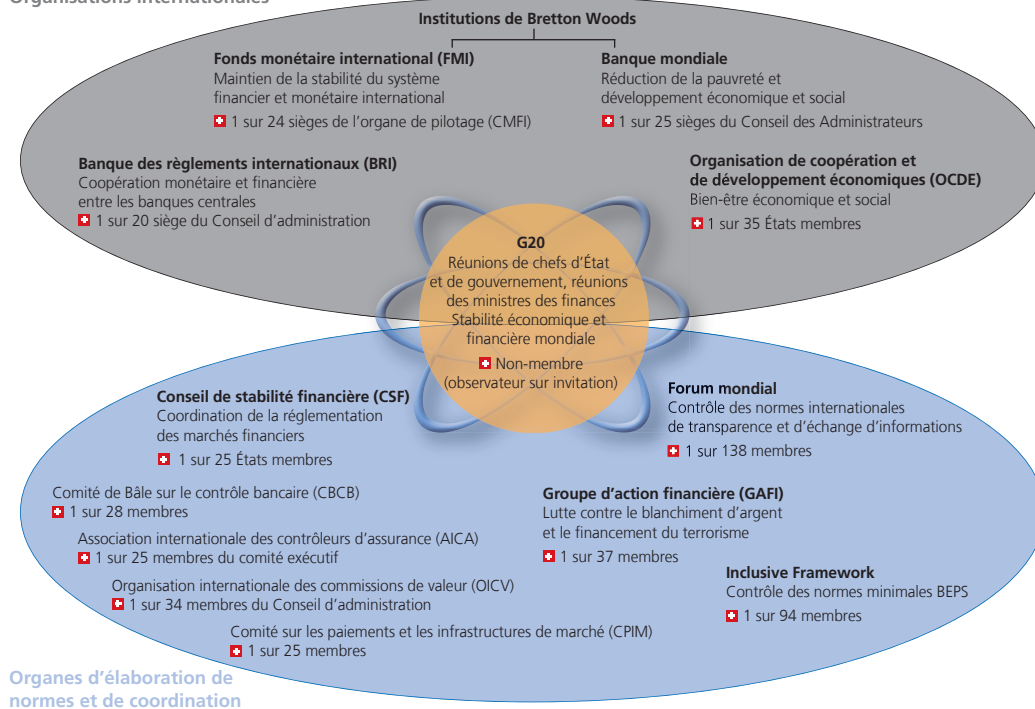


Fig. 12

3.3 G20

Le G20 est un forum informel réunissant les principaux pays industrialisés et pays émergents. Depuis le premier sommet des chefs d'État et de gouvernement de ces vingt pays, qui s'est tenu en 2008, le G20 lance régulièrement des initiatives déterminantes visant à mettre en œuvre des réformes coordonnées à l'échelle planétaire. Il s'appuie à cette fin sur les compétences analytiques d'organisations internationales telles que le FMI, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou le Conseil de stabilité financière (CSF). Les travaux du G20 comportent un volet financier (Finance Track), qui traite des questions clés concernant le système financier et économique mondial, et un volet dit «sherpa» (Sherpa Track), qui se focalise sur toutes les autres questions, comme la politique de développement ou la politique climatique. La participation de la Suisse au volet financier se justifie pleinement eu égard à l'importance de sa place financière, à la force de sa monnaie ainsi qu'à son rôle de partenaire de confiance et de créancier dans le système financier international. Le volet financier du G20 culmine dans les réunions des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales. Ceux-ci y définissent les grandes orientations relevant de leur domaine de compétence et font des recommandations, qui sont transmises au sommet des chefs d'État et de gouvernement qui se tient annuellement.

En 2016, le G20 était présidé par la Chine et les principaux thèmes traités lors de ses réunions ont été les suivants: la situation de l'économie mondiale, l'orientation et la coordination globale de la politique économique, la réforme du système financier et monétaire international, les réformes de la réglementation des marchés financiers, les questions fiscales internationales, la lutte contre le financement du terrorisme et la finance verte.

Sur invitation de la Chine, la Suisse a de nouveau participé au volet financier du G20 en 2016. Elle a également été invitée à intégrer le groupe de travail anticorruption, qui fait partie du volet sherpa. Cette double participation lui a permis non seulement de faire entendre sa voix et de contribuer activement à la définition des grandes orientations mondiales, mais encore d'entretenir de précieux contacts lors de chaque réunion du G20, tant au niveau ministériel que sur le plan technique. Grâce à son expertise et à son expérience en matière de finance et de politique budgétaire, la Suisse apporte une véritable valeur ajoutée aux travaux du G20 et peut défendre ses positions de façon crédible.

L'Allemagne assure la présidence du G20 depuis le 1^{er} décembre 2016. En 2017, sous la présidence allemande, la Suisse pourra également participer aux travaux du volet financier et à ceux du groupe de travail anticorruption, à tous les niveaux. L'annonce a par ailleurs déjà été faite que le pays qui succédera à l'Allemagne à la présidence du G20 en 2018 sera l'Argentine.

3.4 Réglementation internationale des marchés financiers

Hébergé par la Banque des règlements internationaux (BRI) à Bâle, le CSF coordonne, en collaboration avec d'autres organismes internationaux, les travaux internationaux relevant du domaine de la réglementation et de la surveillance des marchés financiers. La Suisse y compte deux représentants chargés de défendre ses intérêts: le DFF et la BNS. La FINMA y est également représentée dans divers groupes de travail (cf. figure 14).

Les travaux du CSF se concentrent de plus en plus sur l'évaluation de la mise en œuvre effective des normes internationales régissant les marchés financiers. Le CSF examine, moyennant la réalisa-

Schéma de la présidence tournante du G20 par groupes régionaux

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Groupe 5
Chine	Allemagne	Argentine	Afrique du Sud	Arabie saoudite
Corée du Sud	France	Brésil	Inde	Australie
Indonésie	Italie	Mexique	Russie	Canada
Japon	Royaume-Uni		Turquie	Etats-Unis

Fig. 13

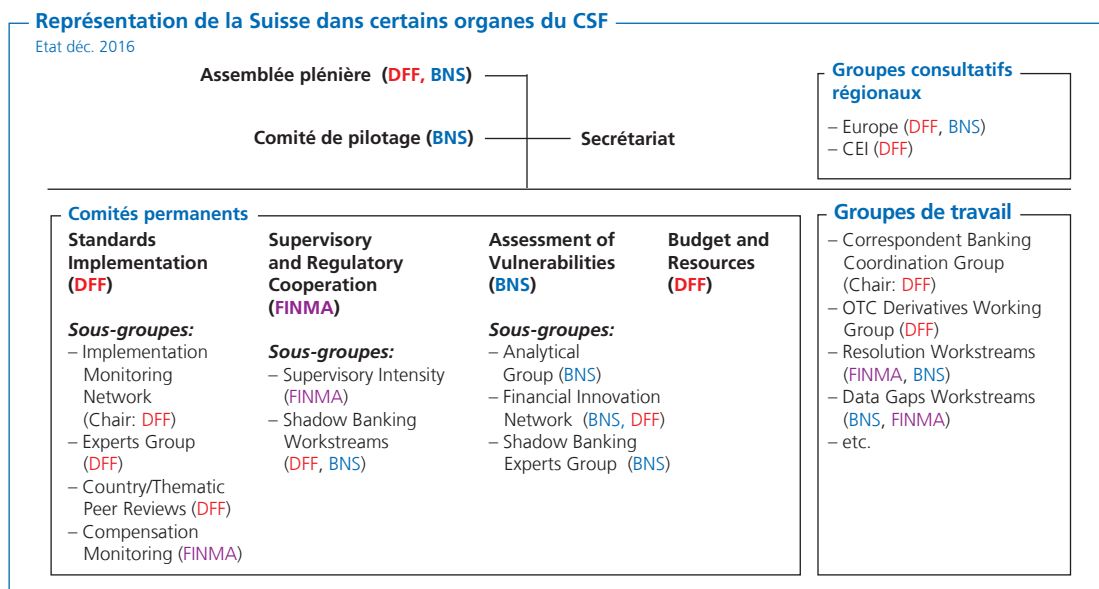


Fig. 14

tion d'évaluations thématiques et pays par pays (examen par les pairs) ainsi que l'établissement de rapports de suivi, si les réformes convenues sont effectivement mises en œuvre. Ces évaluations sont complétées par les travaux de l'Implementation Monitoring Network, un réseau qui établit chaque année, sous la conduite du DFF, une vue d'ensemble de la mise en œuvre de nombreuses réformes dans les pays membres. Le CSF va en outre élaborer, d'ici à juillet 2017, un nouveau modèle d'évaluation destiné à mesurer l'efficacité de ses propres réformes et de celles du G20. Depuis 2015, le CSF présente les constats faits sur l'avancement du programme de réformes dans son rapport annuel.

Le CSF continue en outre à travailler à limiter les risques que les établissements financiers d'importance systémique mondiale font courir à la stabilité du système financier. La norme qu'il a adoptée en novembre 2015, relative à la capacité totale d'absorption des pertes (total loss absorbing capacity, TLAC) des banques d'importance systémique mondiale en cas de liquidation, est progressivement mise en œuvre dans ses États membres concernés. Les exigences TLAC visent à garantir qu'en cas de crise, les fonds propres soient suffisants pour stabiliser ou liquider une banque d'importance systémique mondiale sans aide publique. On compte 30 banques d'importance systémique mondiale, dont les deux plus grandes banques suisses.

Les assureurs d'importance systémique mondiale doivent eux aussi remplir, entre autres, des exigences plus strictes en matière de fonds propres. Actuellement, les groupes d'assurance concernés sont au nombre de neuf, dont aucun n'est suisse. Parallèlement, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) élabore une norme relative aux fonds propres (Insurance Capital Standard, ICS) applicable à une cinquantaine de groupes d'assurance opérant à l'échelle internationale. L'adoption d'une telle norme constitue un progrès dans la mesure où elle contribuera à uniformiser les conditions de concurrence.

Afin de compléter ce type de règles préventives, le CSF a élaboré des normes relatives à la liquidation d'établissements financiers d'importance systémique. L'examen par les pairs réalisé en 2016 sur ces normes a montré que leur mise en œuvre présente un potentiel d'amélioration dans les pays membres du CSF. La Suisse entend continuer à s'engager au sein du CSF pour que des progrès soient faits, en particulier concernant la coopération transfrontalière. Le CSF et les organismes de normalisation compétents travaillent en outre à l'élaboration de normes et de recommandations visant à accroître la stabilité ainsi que la capacité d'assainissement et de liquidation des infrastructures des marchés financiers, en particulier des contreparties centrales. Ces travaux doivent s'achever en 2017. Avec la nouvelle loi sur l'infrastructure

des marchés financiers (LIMF), la Suisse a actualisé et étendu son cadre légal et de surveillance en relation avec ces infrastructures, conformément aux normes internationales.

Parmi les priorités du CSF figurent aussi les réformes de la réglementation du négoce de gré à gré de dérivés, le recul des relations entre banques correspondantes, la surveillance du système bancaire parallèle, la numérisation des services financiers et la publication de données financières en relation avec le climat.

3.5 Intégrité du marché financier

3.5.1 Groupe d'action financière (GAFI)

Le Groupe d'action financière (GAFI) est l'organisme international chef de file en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il a émis 40 recommandations en la matière, dont il vérifie régulièrement comment ses États membres les mettent en œuvre dans leur droit national.

Les activités du GAFI en 2016 ont été largement dominées par la lutte contre le financement du terrorisme. En février, le GAFI a adopté une nouvelle stratégie contre le financement du terrorisme faisant l'objet de travaux de mise en œuvre. Le GAFI a par exemple publié un recueil de l'ensemble de ses normes relatives à l'échange d'information sur le plan national et international. Par ailleurs, le GAFI a adopté un certain nombre de modifications limitées de ses normes, notamment en relation avec les organismes à but non lucratif ou l'infraction de financement du terrorisme.

Le GAFI a aussi porté une attention particulière à la transparence relative aux ayants droit économiques des personnes morales et des trusts, tant sous l'angle de l'évaluation des normes internationales que de la coopération institutionnelle du GAFI avec d'autres organisations (en particulier avec le Forum mondial, cf. chap. 4.3.1). Un rapprochement avec le Forum mondial vise à éviter de dupliquer le travail effectué sur le plan international et à augmenter la cohérence des normes. La Suisse s'engage activement dans les discussions qui se poursuivront.

En octobre 2016, des lignes directrices relatives aux relations de banque correspondante ont été

adoptées, incluant des contributions du CSF (cf. chap. 3.4) et du secteur privé.

En 2016, le GAFI a finalement adopté les rapports d'évaluation mutuelle de Singapour, de l'Autriche, du Canada et des États-Unis. Ces pays feront l'objet d'un processus de suivi. Le GAFI a aussi adopté le rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse (cf. chap. 3.5.2) et l'a publié en décembre 2016.

3.5.2 Quatrième évaluation de la Suisse par le GAFI

La Suisse a fait l'objet en 2016 du quatrième cycle d'évaluation mutuelle par le GAFI. Ce cycle comprend deux parties: l'évaluation de la conformité technique du système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme par rapport aux 40 recommandations du GAFI de 2012 et l'évaluation de l'efficacité de ce dispositif dans onze domaines thématiques.

Le résultat d'ensemble peut être considéré comme bon. Aucune lacune fondamentale n'a été identifiée et l'évaluation de l'efficacité est particulièrement positive. Le régime suisse est en effet jugé comme atteignant un niveau d'efficacité significatif pour sept des onze domaines examinés. Ce résultat est au-dessus de la moyenne, comparé aux membres du GAFI évalués à ce jour (cf. figure 15).

Les points forts reconnus par le rapport sont notamment la compréhension des risques (dont la qualité du rapport d'évaluation nationale des risques publié en juin 2015), l'analyse des informations financières par le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) et leur utilisation dans les enquêtes pénales, l'action des autorités pénales, en particulier fédérales, en matière de poursuite du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, la confiscation ainsi que la mise en œuvre des sanctions financières ciblées en matière de financement du terrorisme et de financement de la prolifération des armes de destruction massive. Dans tous ces domaines, le niveau d'efficacité est considéré comme significatif.

S'agissant de la coopération internationale, de la surveillance des intermédiaires financiers, des mesures préventives et de la transparence des personnes morales et constructions juridiques, le

GAFI estime que des améliorations sont requises. D'où un niveau d'efficacité considéré comme modéré.

Au niveau de la conformité technique, le GAFI conclut que le dispositif suisse est solide mais qu'il présente encore quelques déficiences, notamment concernant les mesures préventives et l'assujettissement des professions juridiques pour certaines activités non financières. Au total, 31 des 40 recommandations sont jugées conformes ou en grande partie conformes.

La Suisse sera soumise à un processus de suivi du GAFI et devra présenter un premier rapport en février 2018. Elle devra y présenter les mesures qu'elle entend prendre pour remédier aux déficiences constatées, en particulier en matière de conformité technique. La Suisse fera l'objet d'une évaluation de suivi dans cinq ans, portant principalement sur l'efficacité.

4^e cycle d'évaluation mutuelle du GAFI

Résultats de l'évaluation de l'efficacité du système suisse en comparaison avec les autres membres du GAFI évalués jusqu'à fin 2016

Pays	Efficacité										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Suisse	SE	ME	ME	ME	ME	SE	SE	SE	SE	SE	SE
Australie	SE	HE	ME	ME	ME	SE	ME	ME	SE	ME	SE
Autriche	ME	SE	ME	ME	ME	LE	LE	ME	SE	ME	SE
Belgique	SE	SE	ME	ME	ME	SE	ME	ME	SE	ME	ME
Canada	SE	SE	SE	ME	LE	ME	ME	ME	SE	SE	ME
Espagne	SE	SE	SE	ME	SE	HE	SE	SE	SE	ME	ME
États-Unis	SE	SE	ME	ME	LE	SE	SE	HE	HE	HE	HE
Italie	SE	SE	ME	ME	SE	SE	SE	SE	SE	ME	SE
Malaisie	SE	ME	SE	ME	ME	SE	ME	ME	ME	SE	ME
Norvège	ME	SE	ME	ME	ME	ME	ME	ME	SE	ME	ME
Singapour	SE	SE	ME	ME	ME	SE	ME	ME	LE	ME	SE

Légende:

- 1: Compréhension des risques
- 2: Coopération internationale
- 3: Surveillance des intermédiaires financiers
- 4: Mesures préventives
- 5: Transparence des personnes morales et constructions juridiques
- 6: Utilisation des renseignements financiers
- 7: Poursuite du blanchiment d'argent
- 8: Confiscation
- 9: Poursuite du financement du terrorisme
- 10: Lutte contre l'utilisation abusive des organismes à but non lucratif et sanctions financières ciblées en matière de financement du terrorisme
- 11: Sanctions financières ciblées en matière de financement de la prolifération des armes de destruction massive
- LE: Niveau d'efficacité faible
- ME: Niveau d'efficacité modéré
- SE: Niveau d'efficacité significatif
- HE: Niveau d'efficacité élevé

Fig. 15

3.5.3 Groupe de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme

La préparation de la quatrième évaluation de la Suisse par le GAFI a été au cœur de l'activité du Groupe de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) en 2016. Ce dernier a institutionnalisé un dialogue avec le secteur financier. Les sous-groupes techniques du GCBF ont en outre poursuivi les activités d'analyses de risques sectorielles, notamment sur les risques d'abus des organismes à but non lucratif et les risques liés aux personnes morales. Ils ont aussi poursuivi les travaux entamés en 2015 en relation avec l'immobilier et discuté avec le secteur financier notamment de la gestion des risques en lien avec les relations de banque correspondante, le financement du terrorisme et les nouvelles technologies (FinTech).

Le GCBF a aussi traité différents aspects de la lutte contre le financement du terrorisme discutés au GAFI et de questions en lien avec les Panama Papers. Il a pris connaissance et défini le suivi des travaux des différents sous-groupes.

En 2017, le GCBF mettra la priorité sur les travaux de suivi du rapport d'évaluation mutuelle (cf. chap. 3.5.2).

3.6 Coopération bilatérale

3.6.1 Dialogues financiers et contacts approfondis avec les grands centres financiers

Les dialogues sur les questions financières permettent de nouer et d'entretenir des relations privilégiées avec les autorités compétentes d'importants États partenaires, d'avoir des échanges de vues et d'expériences sur une base régulière et de coopérer dans des domaines d'intérêt mutuel.

Ces dialogues portent sur le système financier, sur la politique et sur la réglementation des marchés financiers, ainsi que sur le positionnement dans les enceintes financières internationales ou encore en relation avec le volet financier des travaux du G20. Ils sont en outre l'occasion de faire valoir les souhaits du secteur financier suisse en matière d'accès au marché ainsi que d'autres demandes de notre pays dans un cadre bilatéral.

Ces contacts ont permis d'approfondir les relations avec d'importants pays, en particulier des membres du G20, ainsi qu'avec des centres financiers d'importance stratégique. En 2016, la Suisse a eu des échanges – que ce soit dans le cadre de dialogues financiers ou d'autres discussions bilatérales – notamment avec l'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Argentine, le Brésil, le Canada, la Chine, les Émirats arabes unis, les États-Unis, la France, Hong Kong, l'Inde, l'Iran, Israël, l'Italie, la Pologne, la Russie, Singapour, le Turkménistan, le Royaume-Uni et l'UE.

Brexit

En juin 2016, la population du Royaume-Uni s'est majoritairement prononcée en faveur du «Brexit», autrement dit de la sortie du pays de l'UE. Dès que le Royaume-Uni aura formellement notifié sa volonté de retrait au Conseil européen, un délai de deux ans commencera à courir, durant lequel un accord de sortie devra être négocié. Durant cette période, le Royaume-Uni restera membre de l'UE et sera par conséquent toujours lié par le cadre juridique de cette dernière. On ne sait encore rien actuellement des relations que le Royaume-Uni souhaite entretenir avec l'UE dans le domaine des services financiers après son retrait.

Le DFF suit attentivement l'évolution de la situation qui a résulté de la décision du peuple britannique. Dans les relations avec le Royaume-Uni, il tient à s'assurer que la sécurité du droit sera maintenue, voire renforcée, y compris dans le domaine financier. Le dialogue avec le Royaume-Uni est important car il s'agit de régler les nouvelles relations bilatérales que la Suisse et le Royaume-Uni sont appelés à entretenir après la sortie de ce dernier de l'UE. En 2016, le DFF a donc eu d'étroits contacts avec les autorités britanniques partenaires, afin d'approfondir les questions d'intérêt mutuel.

3.6.2 Activités dans le domaine de la douane et assistance technique

En matière de douanes et d'impôts indirects, la Suisse a conclu des accords bilatéraux d'assistance administrative avec l'UE et ses États

membres, ainsi qu'avec l'Islande, Israël, la Norvège, la Colombie, le Pérou, l'Union douanière d'Afrique australe (Botswana, Lesotho, Namibie, Afrique du Sud et Swaziland) et la Turquie. Elle a également conclu avec l'UE et ses États membres un accord complémentaire de lutte contre la fraude. Ces accords visent surtout à faire respecter le droit douanier et le droit des impôts indirects en relation avec le trafic international de marchandises, ainsi qu'à détecter et à poursuivre les infractions.

L'Administration fédérale des douanes (AFD) fournit régulièrement une assistance administrative ainsi qu'une entraide judiciaire internationale en matière pénale. Pour l'entraide judiciaire, cela prend souvent la forme de la remise de documents bancaires.

L'AFD fournit en outre une aide technique à toute une série de pays partenaires, tels que les pays faisant partie du groupe de vote de la Suisse au FMI. La transmission de savoir-faire spécifiques peut en effet contribuer de manière déterminante à augmenter l'efficacité des autorités douanières. Dans le même temps, un dédouanement plus professionnel ainsi qu'une lutte plus efficace contre la criminalité transfrontalière et le terrorisme sont de nature à faciliter les échanges de marchandises dans un monde globalisé.

Dans le domaine de l'aide technique, le DFF a passé des accords avec plusieurs pays membres du groupe de vote de la Suisse au FMI. Enfin, la Suisse contribue financièrement aux travaux du Forum mondial en relation avec l'adoption de l'échange automatique de renseignements en matière fiscale (EAR, cf. chap. 4.2.1) dans les pays les plus pauvres, en particulier en Afrique.

4 Questions fiscales internationales

Perspectives: l'adoption de l'échange automatique de renseignements (EAR) en matière fiscale avec un nombre croissant d'États partenaires figurera, en 2017 également, parmi les grands dossiers de la politique fiscale de notre pays. La Suisse contribuera ainsi à augmenter la transparence fiscale globale, tout en maintenant la compétitivité de sa place financière. Elle continuera en outre à s'occuper d'assistance administrative sur demande en matière fiscale, d'autant que son prochain examen par le Forum mondial aura lieu en 2017. De plus, fin 2016, le Cadre inclusif sur BEPS a commencé à examiner la mise en œuvre des normes minimales du projet BEPS.

4.1 Vue d'ensemble

En 2016, la Suisse a encore étendu le réseau des États partenaires avec lesquels elle entend convenir de l'EAR. Elle a notamment signé les déclarations communes correspondantes avec un premier groupe de pays et, en décembre 2016, le DFF a ouvert une procédure de consultation relative à l'adoption de l'EAR avec plusieurs autres pays. La Suisse a par ailleurs créé les bases légales qui étaient nécessaires pour pouvoir appliquer l'EAR à partir du 1^{er} janvier 2017.

Toujours en 2016, la Suisse a également ratifié la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (convention sur l'assistance administrative), qui constitue la base juridique de l'échange spontané de renseignements.

La Suisse s'est engagée à observer les normes BEPS (érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices, Base Erosion and Profit Shifting) minimales. Elle a intégré certaines recommandations dans le cadre de la RIE III et met en œuvre d'autres normes minimales. En outre, elle participe activement aux travaux du Cadre inclusif, qui entend intégrer tous les pays et territoires concernés dans le processus d'application des recommandations BEPS et assurer l'examen de la mise en œuvre des normes minimales.

Autre dossier de première importance en 2016: l'assistance administrative sur demande en matière fiscale. La Suisse a été récompensée des progrès accomplis dans ce domaine en obtenant

une bonne note («conforme pour l'essentiel») au terme de la phase 2 de son examen par le Forum mondial.

Enfin, en janvier 2016, la dernière des 80 banques de la catégorie 2 a pu conclure un accord de non-poursuite (Non-Prosecution Agreement) avec le Département de la justice américain (Department of Justice, DoJ). Le DoJ a en outre délivré des lettres de non-objectif (Non-Target Letter) à cinq banques de la catégorie 3.

4.2 Normes internationales en matière fiscale

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

Cadre légal international et national

La norme mondiale relative à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale de l'OCDE (EAR) a été approuvée en 2014 et la Suisse s'est engagée à la mettre en œuvre. Les bases légales nécessaires à cet effet – la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (convention sur l'assistance administrative), l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA), la loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale (LEAR) et l'ordonnance sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale (OEAR) – sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017. En janvier 2017, l'Administration fédérale des contributions (AFC) a en outre publié une directive détaillée pour la mise en œuvre de l'EAR par les institutions financières suisses.

Adoption de l'EAR avec des États partenaires

Début 2016, la Suisse a signé des déclarations communes relatives à l'adoption de l'EAR avec l'Islande, la Norvège, Guernesey, Jersey, l'île de Man, le Japon, le Canada et la République de Corée. En décembre 2016, l'Assemblée fédérale a approuvé l'introduction de l'EAR avec ces huit États et territoires. L'activation de l'EAR avec ces derniers a eu lieu le 1^{er} janvier 2017, de même qu'avec l'Australie, l'Assemblée fédérale ayant

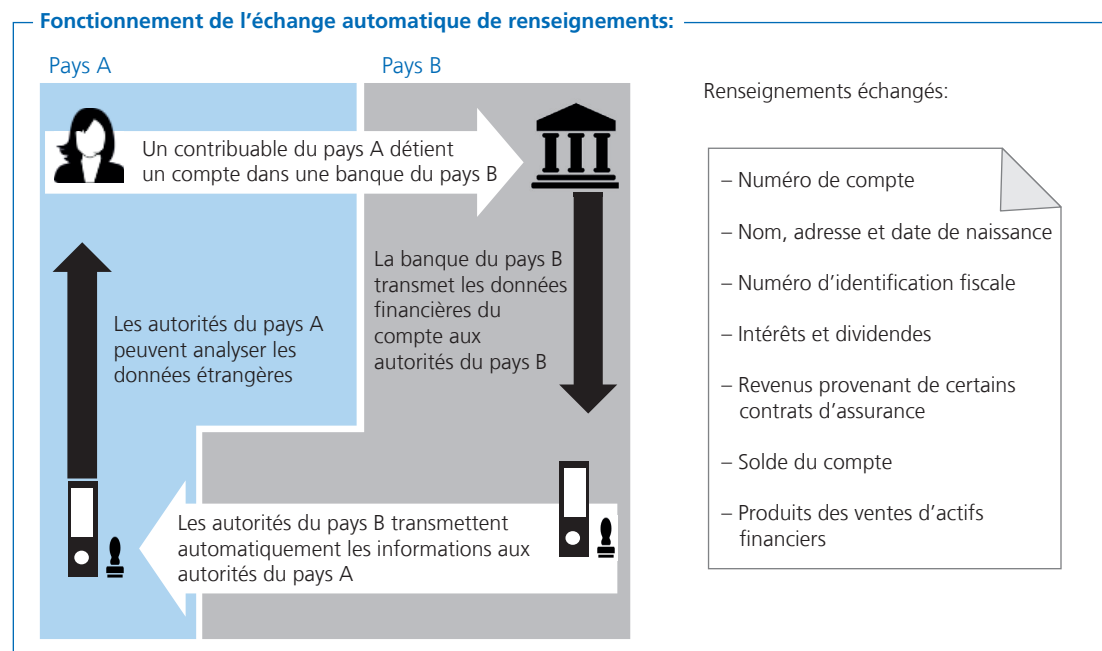


Fig. 16

approuvé l'introduction de l'EAR avec cette dernière lors de sa session d'été 2016. Du point de vue juridique, la Suisse et les neuf États et territoires partenaires mentionnés ci-dessus vont pratiquer l'EAR sur la base du MCAA, qui repose lui-même sur l'art. 6 de la convention sur l'assistance administrative. Le MCAA prévoit que l'EAR entre États signataires doit être activé de façon bilatérale, après que les deux États concernés ont mis en vigueur la convention sur l'assistance administrative, signé le MCAA et confirmé avoir adopté les lois nationales nécessaires à l'application de la norme EAR. Par ailleurs, l'EAR a été adopté avec les 28 États membres de l'UE et avec Gibraltar sur la base d'accords EAR bilatéraux approuvés par l'Assemblée fédérale lors de sa session d'été 2016 et qui sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

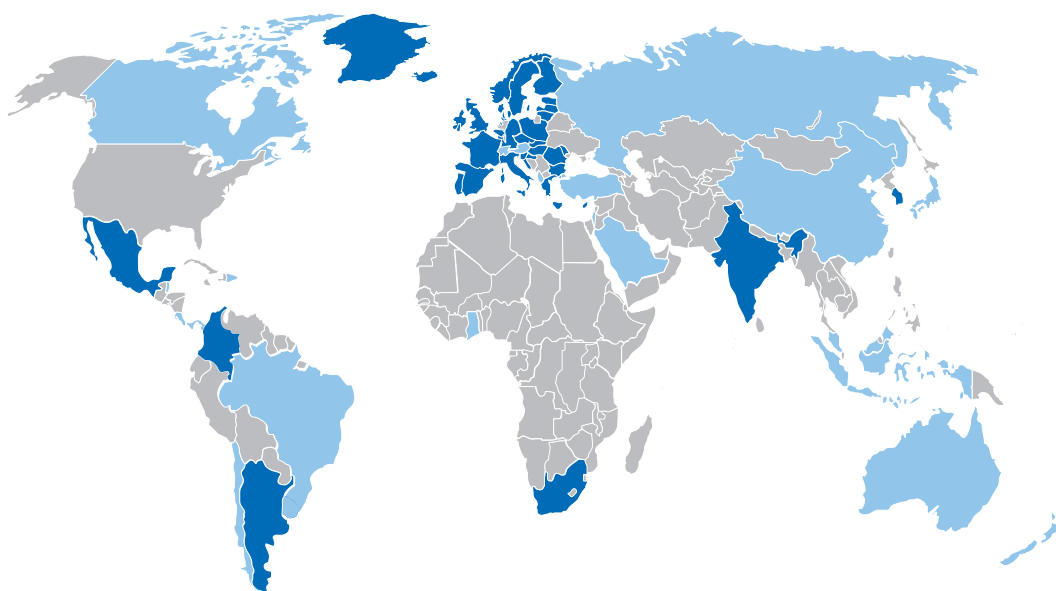
Depuis le 1^{er} janvier 2017, la Suisse applique donc l'EAR avec 38 États et territoires. Les établissements financiers de Suisse et de ces pays partenaires ont commencé à collecter des données dès cette date et il est prévu que les échanges de renseignements proprement dits débutent en 2018.

La Suisse a l'intention d'étendre encore son réseau d'États partenaires EAR, conformément à ses engagements internationaux et à sa stratégie

pour une place financière durable. Elle n'engage cependant la discussion en la matière qu'avec des États qui remplissent les conditions de l'adoption de l'EAR. N'entrent donc en considération que les États qui respectent le principe de spécialité et sont à même de garantir la confidentialité des données. Soulignons en outre que le Conseil fédéral attache une grande importance à l'application de règles du jeu identiques dans tous les États et en particulier dans tous les grands centres financiers mondiaux. Lors des discussions qu'elle aura sur l'adoption de l'EAR avec d'autres pays, la Suisse abordera également la question de l'amélioration de l'accès des services financiers aux marchés de ces pays.

En décembre 2016, le DFF a ouvert une procédure de consultation relative à l'adoption de l'EAR avec toute une série d'autres pays. L'activation de l'EAR avec ces pays est prévue au 1^{er} janvier 2018, de sorte que les échanges de données proprement dits pourront avoir lieu dès 2019. Les pays concernés sont les suivants: Afrique du Sud, Andorre, Argentine, Barbade, Bermudes, Brésil, Îles Caïman, Chili, Îles Féroé, Groenland, Inde, Israël, Maurice, Mexique, Monaco, Nouvelle-Zélande, Saint-Marin, Seychelles, Îles Turques-et-Caïques, Uruguay et Îles Vierges britanniques.

Pays s'étant ralliés à l'échange automatique de renseignements¹



■ Premier échange en 2017 (54)

Afrique du Sud, Allemagne, Anguilla, Argentine, Barbade, Belgique, Bermude, Bulgarie*, Chypre, Colombie, Croatie, Curaçao, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Gibraltar, Grèce, Groenland*, Guernesey, Hongrie, Île de Man, Îles Caïmans, Îles Féroé*, Îles Turques-et-Caïques, Îles Vierges britanniques, Inde, Irlande, Islande, Italie, Jersey, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Mexique, Montserrat, Nioué, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Corée, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Seychelles, Slovaquie, Slovénie, Suède, Trinité-et-Tobago.

* Non-membre du Forum mondial

■ Premier échange en 2018 (47)

Albanie, Andorre, Antigua-et-Barbuda, Arabie saoudite, Aruba, Australie, Autriche, Bahamas, Bahreïn, Belize, Brésil, Brunéi Darussalam, Canada, Chili, Chine, Costa Rica, Émirats arabes unis, Ghana, Grenade, Hong Kong, Îles Cook, Îles Marshall, Indonésie, Israël, Japon, Koweït, Liban, Macao, Malaisie, Maurice, Monaco, Nauru, Nouvelle-Zélande, Panama, Qatar, République dominicaine, Russie, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Martin, Saint-Vincent, Samoa, Singapour, **Suisse**, Turquie, Uruguay, Vanuatu.

Fig. 17

L'adoption de l'EAR avec ces autres pays – parmi lesquels d'importants pays membres du G20 – contribue à renforcer la compétitivité, la crédibilité internationale et l'intégrité de la place financière suisse. La Suisse se doit en outre d'agir sans tarder pour honorer ses engagements internationaux, certes, mais aussi en raison de la durée des procédures d'approbation par le Parlement.

Comparaison internationale

En septembre 2016, les pays formant le groupe dit des précurseurs (early adopters) – du fait qu'ils ont décidé de rapidement adopter l'EAR – ont été appelés à s'exprimer sur la suite de la procédure, telle qu'elle est planifiée. Presque tous ont fait savoir qu'ils appliqueraient l'EAR avec tous les autres pays du groupe, sur la base du MCAA, dès 2017. Cela signifie qu'environ 1000 activations bilatérales prendront effet courant 2017.

¹ Les États-Unis ont déclaré qu'ils procédaient à l'EAR conformément à la réglementation unilatérale FATCA (loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers) et qu'ils signeront des accords FATCA avec d'autres juridictions en ce sens. Selon les modèles d'accord intergouvernementaux 1A, les États-Unis reconnaissent la nécessité d'atteindre des niveaux équivalents d'EAR avec les juridictions partenaires. Ils s'engagent par ailleurs à augmenter la transparence et à renforcer les échanges avec les juridictions partenaires en soutenant une législation visant à obtenir des niveaux équivalents d'échange automatique réciproque.

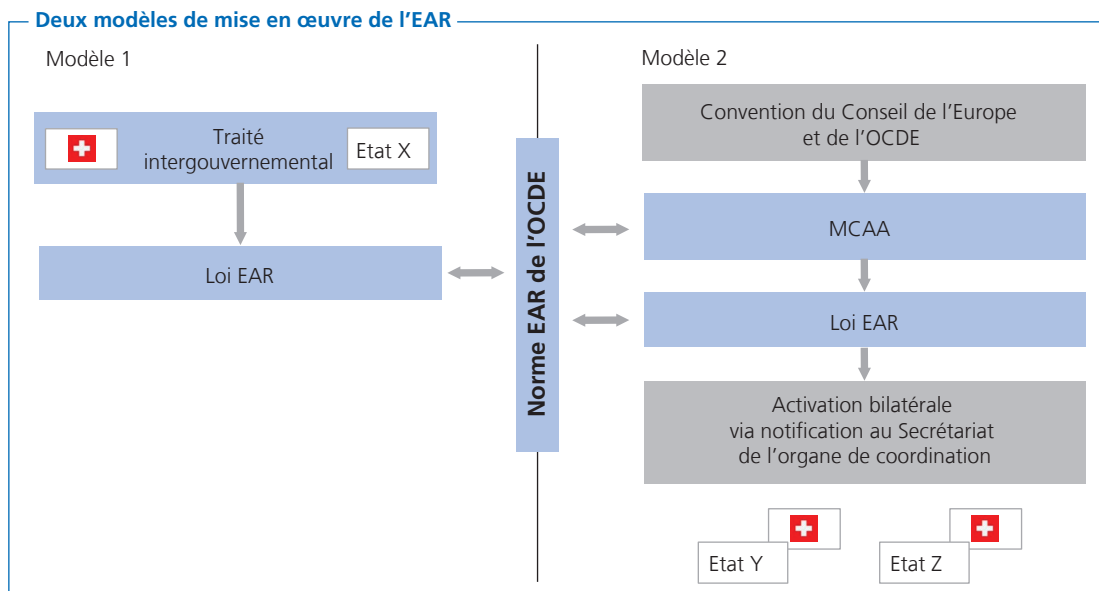


Fig. 18

Presque tous les États membres de l'UE font partie du groupe des précurseurs. Ces États ont donc l'intention de pratiquer l'EAR avec tous les autres pays précurseurs (notamment l'Argentine, l'Inde, le Mexique, la République de Corée et l'Afrique du Sud) à partir de 2017. Quelques États membres de l'UE, comme l'Allemagne, l'Italie et le Luxembourg, ont en outre étendu le cercle des États partenaires avec lesquels ils entendent échanger des données à partir de 2017 à tous les autres pays du G20 (notamment la Chine et la Russie).

Le Liechtenstein applique l'EAR avec les États membres de l'UE depuis le 1^{er} janvier 2016 et avec 32 autres États depuis le 1^{er} janvier 2017.

4.2.2 Échange spontané de renseignements

La Suisse a ratifié la convention sur l'assistance administrative en septembre 2016. La convention y est ensuite entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 et sera applicable à toutes les périodes fiscales qui se succéderont à partir du 1^{er} janvier 2018. L'échange spontané de renseignements fiscaux à l'échelle internationale sera alors pleinement opérationnel. En Suisse, cet échange spontané est en outre précisé dans la loi sur l'assistance

administrative fiscale (LAAF) révisée. En vue de la mise en œuvre de la norme internationale, le Conseil fédéral a adopté en novembre 2016 l'ordonnance sur l'assistance administrative fiscale (OAAF), entièrement révisée, et fixé son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Les cantons ont participé à ces travaux. La nouvelle ordonnance définit le cadre et les procédures nécessaires à l'échange spontané de renseignements, dont celles qui sont applicables aux décisions anticipées en matière fiscale (rulings).

4.2.3 Lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices

L'OCDE a approuvé les résultats finaux du projet portant sur la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) en octobre 2015, après deux ans de travaux, et examine actuellement la mise en œuvre des normes minimales qui en ont résulté (cf. chap. 4.3.2).

D'autres travaux ont en outre été entrepris et en partie terminés en 2016, en particulier dans les domaines ci-dessous.

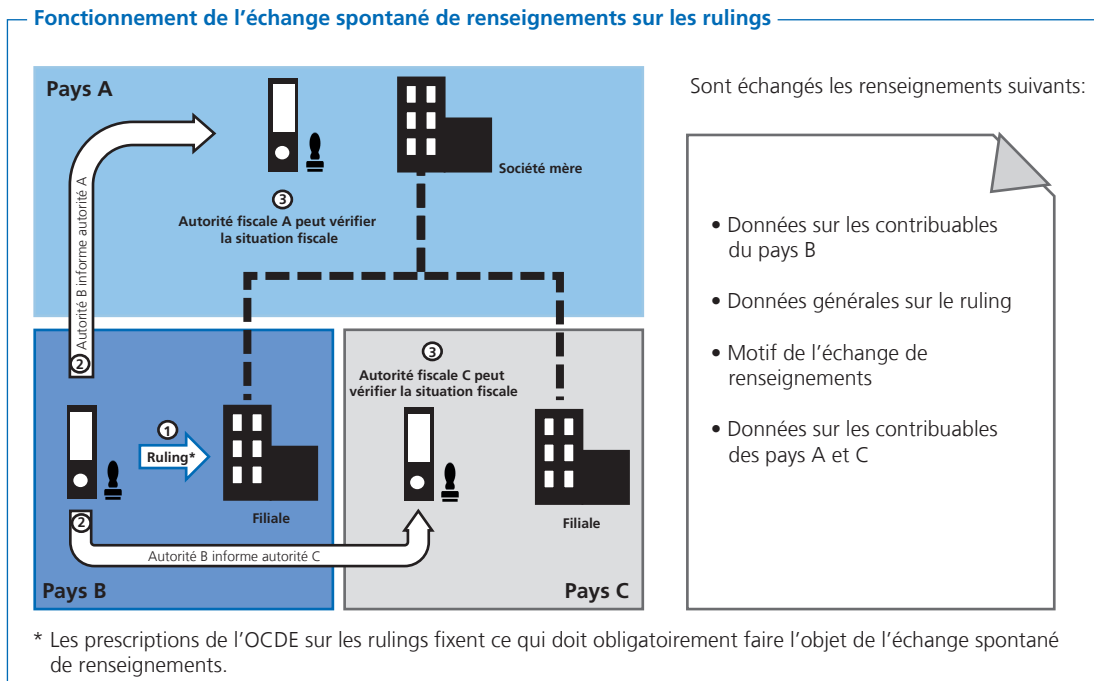


Fig. 19

- Défis de l'économie numérique: le groupe de travail sur l'économie numérique (Task Force on Digital Economy, TFDE) a défini un mandat détaillé, que le Cadre inclusif a approuvé lors de sa réunion de janvier 2017 (cf. chap. 4.3.2).
- Dispositifs hybrides: les membres d'un nouveau groupe vont partager les expériences qu'ils ont faites en relation avec l'adoption de l'approche commune (Common Approach). Ce groupe est destiné à devenir un centre de compétence.
- Limitation des déductions d'intérêts: l'OCDE a précisé l'approche commune et publié, en janvier 2017, des rapports complémentaires sur l'approche de groupe et sur les règles applicables au secteur financier. Les travaux sont ainsi terminés.
- Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert des entreprises multinationales: l'OCDE a poursuivi ses travaux dans ce domaine également, se concentrant entre autres sur les biens immatériels – difficiles à évaluer – et sur la répartition des bénéfices

entre des établissements stables. Elle en présentera les résultats d'ici au milieu de 2017.

Avant même l'approbation des résultats finaux du projet BEPS, la Suisse en avait intégré une partie dans le cadre de la RIE III. Elle poursuit aujourd'hui la mise en œuvre des normes minimales du projet BEPS. Pour ce qui est des contenus, elle s'en tient strictement aux recommandations de l'OCDE. Fin 2016, la situation se présentait comme suit:

- sous réserve de son approbation par le peuple en février 2017, la RIE III abolira les régimes fiscaux qui ne sont désormais plus acceptés sur le plan international. Dans le même temps, elle prévoit l'adoption d'une patent box conforme à la norme de l'OCDE. Le Conseil fédéral assurera la mise en œuvre de la nouvelle norme minimale relative aux patent boxes dans l'ordonnance d'exécution de la loi sur l'harmonisation des impôts directs;
- lors de la négociation de toute nouvelle CDI, la Suisse insiste fermement pour y inscrire des dispositions visant à empêcher que la convention ne soit utilisée abusivement. Les conven-

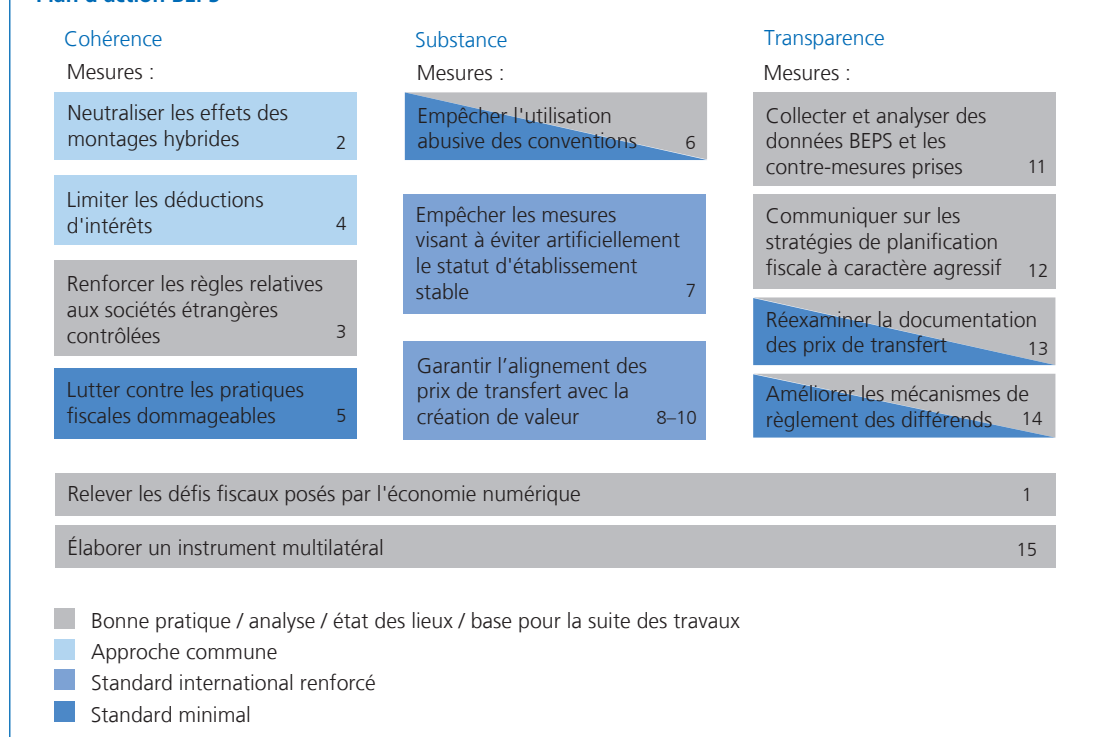
Plan d'action BEPS

Fig. 20

tions existantes peuvent être adaptées à l'aide de la convention multilatérale prévue à cet effet (instrument multilatéral; cf. chap. 4.3.3) ou à la faveur de négociations bilatérales;

- en novembre 2016, le Conseil fédéral a transmis au Parlement un projet prévoyant que l'échange automatique des déclarations pays par pays des grandes entreprises multinationales devienne obligatoire en Suisse à partir de 2018;
- dans le même temps, avec la révision totale de l'ordonnance sur l'assistance administrative fiscale (OAAF), le Conseil fédéral a créé les conditions nécessaires à l'échange spontané de renseignements sur certaines décisions anticipées en matière fiscale (cf. chap. 4.2.2). Cet échange spontané de renseignements doit en principe entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

4.3 Examen de l'application des normes internationales

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

Phase 2 de l'examen de la Suisse

Le Forum mondial procède à des examens des pays membres (examens par les pairs) qui permettent d'évaluer s'ils observent les normes internationales régissant l'assistance administrative en matière fiscale et s'ils les appliquent uniformément. Avec ses 138 membres, le Forum mondial est la plus grande organisation internationale s'occupant de questions fiscales. La Suisse compte au nombre des 19 membres de son groupe de pilotage et des 30 membres de son groupe d'évaluation par les pairs. Elle est également représentée dans son groupe de travail sur l'EAR.

L'examen par les pairs comporte deux phases. La phase 1 concerne les conditions-cadres légales et réglementaires relatives à l'assistance adminis-

trative sur demande en matière fiscale dans le pays examiné. La phase 2 porte sur leur application dans la pratique. Au terme de la phase 2, l'État examiné obtient une note globale.

En juillet 2016, le Forum mondial a publié le rapport sur la phase 2 de l'examen de la Suisse, qui a obtenu la note globale «conforme pour l'essentiel».

Les examens par les pairs s'appuient sur des critères d'évaluation appelés «Termes de référence» et portent sur toute une liste d'éléments. Chaque élément obtient l'une des notes suivantes: «conforme», «conforme pour l'essentiel», «partiellement conforme» ou «non conforme». Au final, la Suisse a obtenu la note globale «conforme pour l'essentiel», soit la même note que d'autres places financières de premier plan, comme Singapour ou le Liechtenstein.

Cette évaluation signifie que la Suisse respecte les normes internationales en matière de transparence fiscale. Ce bon résultat est en outre de nature à contribuer de manière déterminante à la bonne réputation de la place financière suisse.

La Suisse a notamment progressé dans les domaines suivants:

- elle a introduit une exception à la procédure de notification dans la loi sur l'assistance administrative fiscale (LAAF) et respecte donc désormais la norme internationale;
- elle a considérablement étendu le réseau de ses CDI et de ses accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF). De plus, depuis que la convention sur l'assistance administrative est entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2017, elle a la possibilité d'échanger des renseignements conformément à la norme internationale avec plus de 100 États et territoires (cf. figure 23);
- elle s'est beaucoup améliorée en ce qui concerne le traitement des demandes d'assistance administrative. La Suisse a en effet accélééré les procédures et augmenté les effectifs, de sorte que le grand nombre de demandes peut désormais être traité avec davantage d'efficacité.

Résultats de l'évaluation des pays par le Forum mondial

Résultats de l'évaluation des pays par le Forum mondial

NOTATIONS GLOBALES DES JURIDICTIONS POUR LE PREMIER CYCLE D'EXAMENS	
Afrique du Sud, Australie, Belgique, Canada, Chine (République populaire de), Colombie, Corée, Danemark, Espagne, Finlande, France, Islande, Inde, Irlande, Île de Man, Japon, Lituanie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Slovénie, Suède	Conforme
Albanie, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Aruba, Autriche, Azerbaïdjan, Bahamas, Bahreïn, Barbade, Belize, Bermudes, Botswana, Brésil, Brunei Darussalam, Bulgarie, Burkina Faso, Cameroun, Chili, Chypre, El Salvador, Estonie, États-Unis, Gabon, Géorgie, Ghana, Gibraltar, Grèce, Grenade, Guernesey, Hong Kong (Chine), Hongrie, Îles Caimans, Îles Cook, Îles Turques-et-Caïques, Îles vierges britanniques, Israël, Italie, Jamaïque, Jersey, Kenya, Lesotho, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, Macao (Chine), Macédoine (Ancienne République yougoslave de), Malaisie, Malte, Maroc, Maurice, Mauritanie, Monaco, Montserrat, Nigéria, Niue, Ouganda, Pakistan, Pays-Bas, Philippines, Pologne, Portugal, Qatar, République tchèque, Roumanie, Russie, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Marin, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sénégal, Singapour, Slovaquie, Suisse, Royaume-Uni, Uruguay	Conforme pour l'essentiel
Andorre, Anguilla, Antigua et Barbuda, Costa Rica, Curaçao, Dominique, Émirats arabes unis, Indonésie, République dominicaine, Samoa, Saint-Martin, Turquie	Partiellement conforme
Îles Marshall, Panama	Non conforme
États fédérés de Micronésie, Guatemala, Trinité-et-Tobago	
JURIDICTIONS QUI N'ONT PAS ENCORE ÉTÉ NOTÉES CAR ELLES NE PEUVENT PAS PASSER À LA PHASE 2	
Kazakhstan	

Fig. 21

Le Forum mondial a formulé diverses recommandations relatives aux deux éléments ayant obtenu la note «partiellement conforme», à savoir les actions au porteur et le traitement des données volées.

Pour ce qui est des actions au porteur, la Suisse avait déjà pris différentes mesures, mais le Forum mondial a estimé que les mécanismes d'identification des ayants droit économiques pouvaient encore gagner en efficacité.

Quant aux données volées, le Conseil fédéral a adopté en juin 2016 le message concernant la révision de la loi sur l'assistance administrative fiscale (LAAF) destiné au Parlement. En octobre 2016, la commission compétente du Conseil national a toutefois suspendu le projet. Elle a en outre prié le Conseil fédéral de préparer un autre message, qui intègre toutes les recommandations que le Forum mondial a faites à la Suisse dans son évaluation de juin 2016. Ce message permettra à la commission de prendre ses décisions sur les mesures en jeu en toute connaissance de cause. Il devrait être soumis au Parlement courant 2017.

Fin 2016, un nouveau cycle d'évaluations a commencé pour tous les membres du Forum mondial. Il s'agit, d'une part, d'examiner si les recommandations formulées par le Forum mondial ont été mises en œuvre et, d'autre part, de vérifier de nouveaux éléments, tels que les demandes groupées, l'identification des bénéficiaires effectifs ou la qualité des demandes. La Suisse recevra une note globale au terme de son examen, qui devrait débiter fin 2018.

Examen de la mise en œuvre de l'EAR

Afin de vérifier que la norme EAR est effectivement appliquée, le Forum mondial a été chargé de réaliser à l'avenir un examen des pays qui se sont engagés à la respecter. Tout comme les examens de pays portant sur l'échange de renseignements sur demande, cet examen devra être exécuté selon des règles clairement établies. Les premiers examens débiteront en 2019.

Dans l'attente de la mise en place d'un processus d'évaluation complet, le Forum mondial procède à des évaluations ponctuelles d'éléments clés pour la mise en œuvre de la norme EAR. En

2016, il a notamment finalisé les évaluations préliminaires liées à la confidentialité et à la sécurité des données des différents États s'étant engagés à appliquer l'EAR. La Suisse a passé avec succès cet examen. D'autres suivront, notamment en ce qui concerne le cadre légal et réglementaire. En outre, le Forum mondial a mis en place un système de monitoring pour s'assurer que les États et territoires disposent d'un réseau EAR approprié. Des rapports pour le G20 seront préparés sur cette base et les États et territoires ne disposant pas d'un réseau jugé suffisant seront mis sous pression.

4.3.2 Cadre inclusif sur le BEPS

L'approbation des rapports finaux du projet BEPS en octobre 2015 a marqué le début de la phase de mise en œuvre. Afin d'examiner comment les résultats du projet sont appliqués, les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales des pays du G20 ont chargé l'OCDE, en septembre 2015, d'élaborer un cadre de mise en œuvre du BEPS, dit «Cadre inclusif sur le BEPS». Le but de l'examen est de mettre toutes les places économiques du monde sur un pied d'égalité en matière de concurrence fiscale (règles du jeu équitables).

Le Cadre inclusif a été lancé fin juin 2016, à Kyoto. Outre ceux qui ont participé au projet BEPS, plus de 40 États et territoires se sont déjà déclarés disposés à appliquer les résultats du projet et à adhérer au Cadre inclusif. Ce dernier est piloté par un comité, constitué des représentants de 20 États au total, dont la Suisse. À la différence du Forum mondial, le Cadre inclusif n'est pas un nouvel organisme à proprement parler: il s'agit simplement d'une extension du Comité des affaires fiscales de l'OCDE et de ses sous-groupes (cf. figure 22).

La Suisse estime que pour garantir des règles du jeu équitables dans le monde entier, il est essentiel que le plus grand nombre possible d'États – en particulier ceux qui abritent les principales places financières concurrentes – appliquent les résultats du projet BEPS. Pour éviter que les États non-membres du Cadre inclusif ne bénéficient d'un avantage concurrentiel par rapport aux États membres, des juridictions dites d'intérêt doivent être identifiées. Il sera ainsi possible d'examiner des États ou territoires même s'ils n'ont pas adhéré au Cadre inclusif.

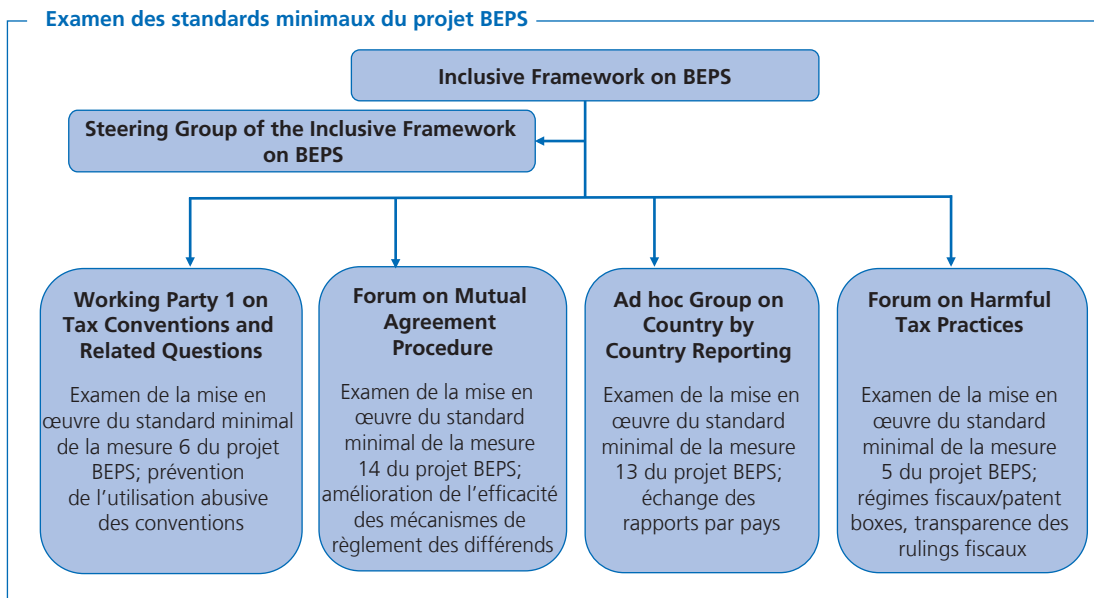


Fig. 22

La tâche principale du Cadre inclusif consiste à examiner si les normes minimales ci-dessous résultant du projet BEPS sont respectées (cf. figure 20).

- Abolition des régimes fiscaux dommageables (action BEPS 5)
- Exigences en matière de substance pour les patent boxes (action BEPS 5)
- Règles de transparence applicables aux rulings fiscaux (action BEPS 5)
- Prévention de l'utilisation abusive des conventions (chalandage fiscal, action BEPS 6)
- Échange de déclarations pays par pays (action BEPS 13)
- Mécanismes de règlement des différends (action BEPS 14)

Les critères et la procédure d'examen sont élaborés par les groupes d'experts du Cadre inclusif matériellement responsables des travaux, puis approuvés par le plénum. Tous les travaux sont en cours et certains sont même déjà terminés. En octobre 2016, le Cadre inclusif a par exemple publié les principaux documents relatifs au processus d'examen de la norme minimale découlant de l'action BEPS 14. La première phase de l'examen de la Suisse en la matière a débuté en décembre 2016.

Le Forum sur les pratiques fiscales dommageables fait partie du Cadre inclusif. Il examine depuis 2016 si les réglementations spéciales relatives à l'imposition des revenus provenant de biens immatériels (patent boxes) sont conformes aux normes BEPS minimales. Ces travaux devraient s'achever en 2017. Le Forum a en outre défini les conditions de l'examen des réglementations spéciales des nouveaux membres du Cadre inclusif ainsi que de la norme minimale relative à la transparence des décisions anticipées en matière fiscale. Ces examens doivent être réalisés en 2017. Quant aux discussions en cours depuis 2013 sur une éventuelle révision des critères d'évaluation des pratiques fiscales dommageables, elles se sont poursuivies en 2016, mais sans aboutir à des résultats concrets.

Enfin, le Cadre inclusif a été chargé de développer, en collaboration avec le FMI et la Banque mondiale, des outils destinés à soutenir les pays en développement dans l'application des normes BEPS. Ces outils incluent de la documentation, des évaluations des risques et des bases de données comparatives.

4.3.3 Convention multilatérale

Les résultats du projet BEPS comprennent notamment des recommandations entraînant l'adaptation des conventions fiscales existantes. Afin que cette adaptation puisse se faire rapidement et à moindres coûts, un groupe de plus de 100 États et territoires a élaboré une «convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices», dite l'instrument multilatéral. Cet instrument permet de modifier et de compléter les conventions fiscales en vigueur conformément aux recommandations résultant du projet BEPS (actions 2, 6, 7 et 14; cf. figure 20).

La Suisse a participé activement à l'élaboration de l'instrument multilatéral. Elle s'est mobilisée en particulier pour qu'il intègre les réserves et les options indispensables à notre pays. L'instrument multilatéral est prêt à être signé depuis fin décembre 2016.

La procédure prévue en Suisse est la suivante:

- le Conseil fédéral doit décider si la Suisse signera l'instrument multilatéral. En cas de signature, il établira une liste provisoire des États et territoires avec lesquels la Suisse sera liée par cet instrument. Il présentera également les modifications que la Suisse entend apporter aux CDI concernées;
- après l'éventuelle signature de l'instrument bilatéral, le Conseil fédéral ouvrira une procédure de consultation, qui portera sur ses propositions relatives, d'une part, aux États et territoires avec lesquels l'instrument s'appliquera et, d'autre part, aux dispositions des CDI qui seront modifiées;
- sur la base des avis reçus, le Conseil fédéral élaborera un message à l'intention du Parlement.

Le cas échéant, lors de l'approbation de l'instrument multilatéral, le Parlement pourra également statuer sur les réserves et les options qui y sont prévues.

4.4 Accords bilatéraux

4.4.1 Conventions contre les doubles impositions

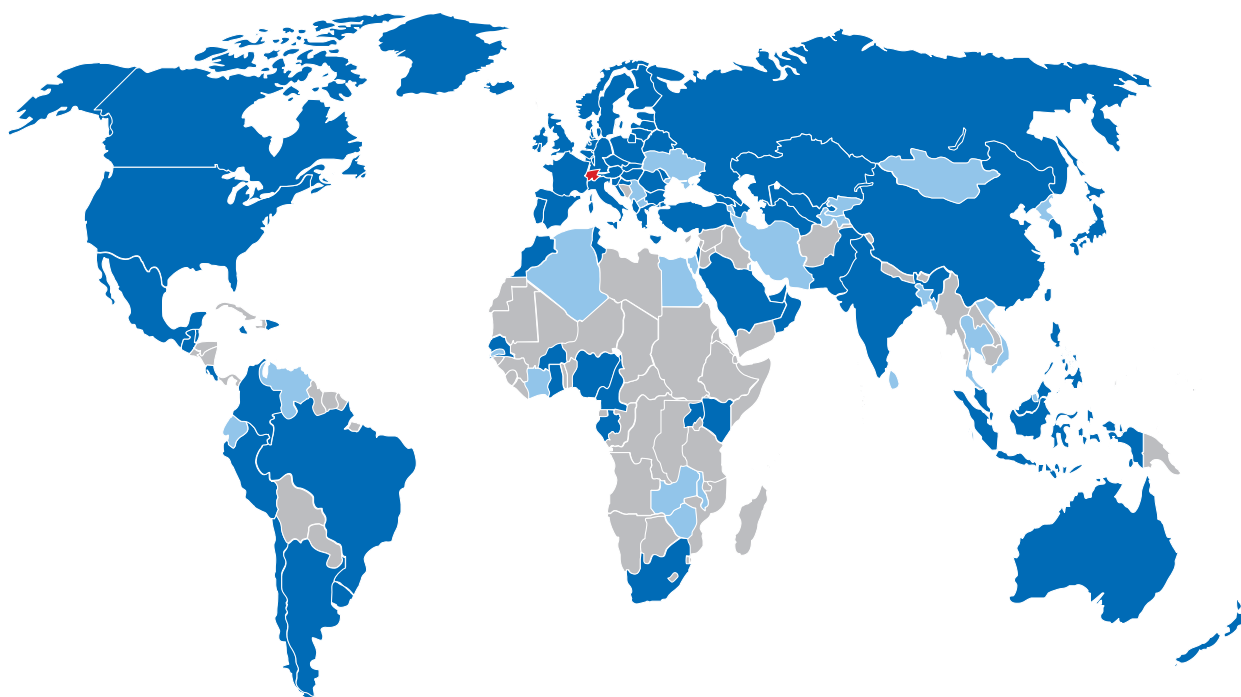
Les conventions contre les doubles impositions (CDI) visent à éviter la double imposition de personnes physiques ou morales ayant des points de rattachement à l'étranger dans le domaine des impôts sur le revenu et sur la fortune. Elles sont donc un important facteur de promotion des échanges économiques internationaux. La Suisse en a déjà conclues avec plus de 100 États et s'emploie à encore étendre ce vaste réseau de CDI.

Outre les dispositions visant à éviter la double imposition, les CDI contiennent des règles relatives à l'échange de renseignements sur demande. Est déterminante en la matière la norme internationale que l'OCDE a élaborée et inscrite à l'art. 26 de son modèle de convention, et que la Suisse a décidé de reprendre en 2009. Aujourd'hui, cette norme figure dans 54 CDI et a déjà pris effet pour 50 d'entre elles. La Suisse a l'intention de convenir de l'échange de renseignements sur demande selon la norme internationale de l'OCDE dans toutes ses CDI.

Deux nouvelles CDI conclues respectivement avec le Liechtenstein et avec Oman sont entrées en vigueur en 2016. Celle avec le Liechtenstein remplace la convention limitée à certaines questions d'ordre fiscal conclue en 1995. À la différence de cette dernière, elle évite la double imposition de l'intégralité du revenu et de la fortune des personnes domiciliées au Liechtenstein ou en Suisse. La CDI conclue avec Oman complète le réseau des CDI suisses dans la région du Golfe, qui est économiquement très importante.

Sont également entrés en vigueur en 2016 les protocoles modifiant les CDI conclues avec la France, l'Italie, la Norvège et l'Albanie. Désormais, toutes les CDI liant la Suisse à ses États limitrophes sont conformes à la norme internationale pour ce qui est de l'échange de renseignements sur demande.

Assistance administrative internationale de la Suisse en matière fiscale



■ Assistance administrative conforme à la norme internationale

CDI/AERF entrés en vigueur (59)

Albanie ¹⁾	Chypre ¹⁾	Guernesey ²⁾	Jersey ²⁾	Pérou ¹⁾	Seychelles ²⁾
Allemagne ¹⁾	Danemark ¹⁾	Hong Kong ¹⁾	Kazakhstan ¹⁾	Pologne ¹⁾	Singapour ¹⁾
Andorre ²⁾	Émirats arabes unis ¹⁾	Hongrie ¹⁾	Liechtenstein ¹⁾	Portugal ¹⁾	Slovaquie ¹⁾
Argentine ¹⁾	Espagne ¹⁾	Île de Man ²⁾	Luxembourg ¹⁾	Qatar ¹⁾	Slovénie ¹⁾
Australie ¹⁾	Estonie ¹⁾	Îles Féroé ¹⁾	Malte ¹⁾	République de Corée ¹⁾	Suède ¹⁾
Autriche ¹⁾	Finlande ¹⁾	Inde ¹⁾	Mexique ¹⁾	République tchèque ¹⁾	Taiwan ¹⁾
Belize ²⁾	France ¹⁾	Irlande ¹⁾	Norvège ¹⁾	Roumanie ¹⁾	Turkménistan ¹⁾
Bulgarie ¹⁾	Grèce ¹⁾	Islande ¹⁾	Oman ¹⁾	Royaume-Uni ¹⁾	Turquie ¹⁾
Canada ¹⁾	Grenade ²⁾	Italie ¹⁾	Ouzbékistan ¹⁾	Russie ¹⁾	Uruguay ¹⁾
Chine ¹⁾	Groenland ²⁾	Japon ¹⁾	Pays-Bas ¹⁾	Saint-Marin ²⁾	

■ CDI approuvées par les Chambres fédérales (3)

Belgique	États-Unis	Ghana
----------	------------	-------

■ CDI/AERF signés ou Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (51)

Afrique du Sud ³⁾	Cameroun ³⁾	Gibraltar ³⁾	Lettonie ¹⁾³⁾	Nigéria ³⁾	Salvador ³⁾
Anguilla ³⁾	Chili ³⁾	Guatemala ³⁾	Lituanie ³⁾	Nioué ³⁾	Samoa ³⁾
Arabie saoudite ³⁾	Colombie ³⁾	Îles Caymans ³⁾	Malaisie ³⁾	Nouvelle-Zélande ³⁾	Sénégal ³⁾
Aruba ³⁾	Costa Rica ³⁾	Îles Cook ³⁾	Maroc ³⁾	Ouganda ³⁾	Tunisie ³⁾
Azerbaïdjan ³⁾	Croatie ³⁾	Îles Vierges brit. ³⁾	Maurice ³⁾	Pakistan ³⁾	Turques-et-Caïques ³⁾
Barbade ³⁾	Curaçao ³⁾	Indonésie ³⁾	Moldavie ³⁾	Panama ³⁾	Ukraine ³⁾
Bermudes ³⁾	Dominique ³⁾	Israël ³⁾	Monaco ³⁾	Philippines ³⁾	
Brésil ²⁾³⁾	Gabon ³⁾	Jamaïque ³⁾	Montserrat ³⁾	Saint-Christ.-et-Niévès ³⁾	
Burkina Faso ³⁾	Géorgie ³⁾	Kenya ³⁾	Nauru ³⁾	Saint-Martin ³⁾	

■ Assistance administrative non conforme à la norme internationale

CDI entrées en vigueur (26)

Algérie	Côte-d'Ivoire	Kirghizistan	Monténégro	Tadjikistan	Zambie
Antigua	Égypte	Koweït	Sainte-Lucie	Thaïlande	
Arménie	Équateur	Macédoine	Saint-Vincent	Trinité-et-Tobago	
Bangladesh	Gambie	Malawi	Serbie	Venezuela	
Bélarus	Iran	Mongolie	Sri Lanka	Vietnam	

■ Pas d'assistance administrative

¹⁾ Convention contre les doubles impositions (CDI) ²⁾ Accord sur l'échange de renseignements fiscaux (AERF)

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

Fig. 23

4.4.2 Accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale

Les accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF) et les CDI (cf. chap. 4.4.1) sont des instruments équivalents aux fins de la conclusion d'une clause d'assistance administrative conforme à la norme internationale. À la différence des CDI, qui visent principalement à éviter les doubles impositions et contiennent par conséquent des dispositions servant cet objectif, les AERF se limitent à régler l'échange de renseignements sur demande.

Deux nouveaux AERF conclus respectivement avec le Belize et avec Grenade sont entrés en vigueur en 2016, le premier en octobre et le second en décembre. Tous deux sont appliqués depuis le 1^{er} janvier 2017. La Suisse compte actuellement neuf AERF en vigueur. En décembre 2016, les Chambres fédérales ont en outre approuvé l'AERF conclu avec le Brésil. Il est sujet au référendum facultatif.

4.4.3 FATCA

En Suisse, la réglementation unilatérale américaine Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) est appliquée conformément au modèle 2 (cf. figure 24). L'accord FATCA entre la Suisse et les États-Unis prévoit donc que les établissements financiers suisses communiquent directement les données de leurs clients améri-

cains, avec le consentement de ces derniers, aux autorités fiscales américaines. En l'absence de déclaration de consentement du client, les États-Unis doivent passer par la procédure d'assistance administrative. De telles demandes d'assistance administrative ne pourront toutefois être déposées que lorsque le protocole d'amendement de la convention contre les doubles impositions liant la Suisse et les États-Unis, qui est toujours bloqué devant le Parlement américain, aura été approuvé par ce dernier.

En février 2016, la Suisse et les États-Unis ont signé un accord modifiant l'accord FATCA, moyennant l'inscription dans ce dernier d'une exception concernant les comptes gérés par des avocats ou des notaires.

Pendant la période sous revue, l'organe de qualification concernant FATCA, qui est dirigé par le SFI, a contribué à assurer l'uniformité de la pratique de mise en œuvre de l'accord FATCA en examinant des questions des milieux économiques.

Les négociations fondées sur le mandat du Conseil fédéral d'octobre 2014 et portant sur la conclusion d'un nouvel accord FATCA conforme au modèle 1 sont en cours. À la différence de l'accord actuel fondé sur le modèle 2, le nouvel accord prévoira l'échange automatique de don-

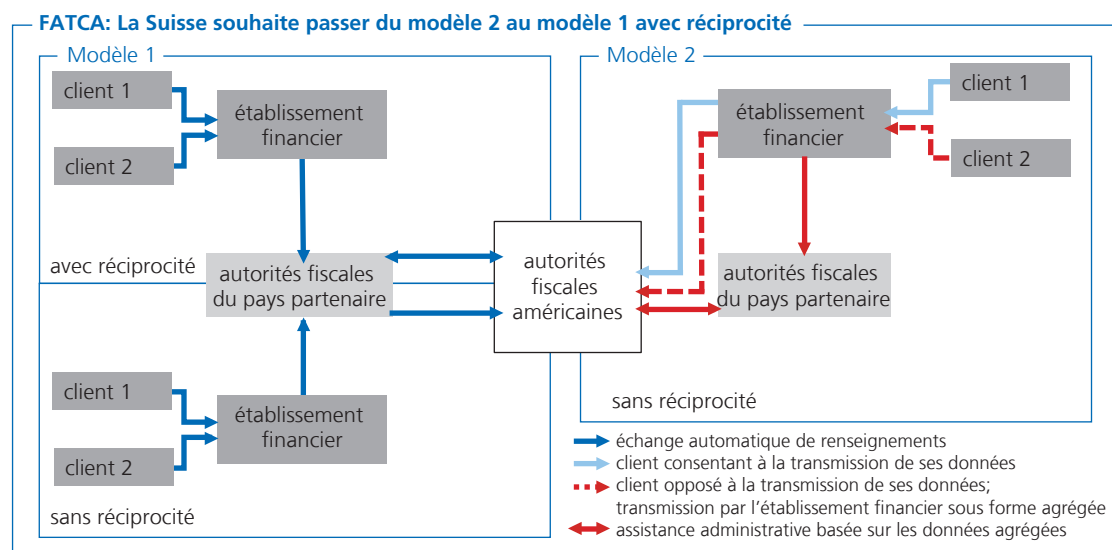


Fig. 24

nées entre les autorités compétentes des deux pays (cf. figure 24). À l'heure actuelle, il est impossible de préciser à quel moment pareil accord pourra être conclu.

4.4.4 Accords sur l'imposition à la source

Le système des accords sur l'imposition à la source a été remplacé par l'EAR le 1^{er} janvier 2017. Les deux accords sur l'imposition à la source conclus respectivement avec le Royaume-Uni et avec l'Autriche ont donc été abrogés fin 2016. La Suisse a signé les accords d'abrogation avec les deux pays concernés en novembre 2016. Garants d'une transition sans heurts vers l'EAR, ces accords règlent en particulier les modalités du versement des derniers montants d'impôts et de la transmission des dernières déclarations volontaires aux autorités fiscales des États partenaires. Les dispositions des accords sur l'imposition à la source resteront applicables à tous les faits et rapports juridiques ayant pris naissance pendant la durée d'application des accords. De plus, en ce qui concerne l'Autriche, le mémorandum relatif aux questions d'accès au marché est maintenu.

4.5 Dossiers fiscaux bilatéraux

4.5.1 Brésil

La signature, en novembre 2015, d'un accord en matière d'échange de renseignements fiscaux entre la Suisse et le Brésil a rendu possible des discussions techniques bilatérales en vue de la conclusion d'une convention contre les doubles impositions. Les autorités compétentes des deux pays sont en contact régulier afin de progresser dans ces discussions.

De plus, le DFF a ouvert la procédure de consultation pour l'introduction de l'EAR en décembre 2016. L'entrée en vigueur de l'EAR est prévue au 1^{er} janvier 2018, de sorte que les échanges de données pourront avoir lieu dès 2019.

4.5.2 Inde

Les relations avec l'Inde ont de nouveau joué un rôle très important en 2016, en particulier dans le cadre de la phase 2 de l'examen de la Suisse par le Forum mondial. Un dialogue régulier s'est tenu entre les ministères des finances et les administrations fiscales des deux pays. En juin 2016, une rencontre de haut niveau a eu lieu à New Delhi pour discuter d'une série de thèmes bilatéraux. À cette occasion, il a été convenu que des discussions seraient ouvertes concernant l'EAR. Ces dernières se sont conclues par une déclaration commune signée en novembre 2016.

4.5.3 États-Unis

Sur la base de la déclaration commune signée en août 2013 entre la Suisse et les États-Unis et du programme unilatéral du Département de la justice américain (Department of Justice, DoJ) simultanément entré en vigueur, les banques suisses considérant qu'elles pouvaient avoir enfreint le droit américain (catégorie 2) avaient la possibilité de s'annoncer auprès du DoJ et de se soumettre aux exigences du programme américain. Pas moins de 80 banques au total ont profité de cette possibilité de régulariser le passé et le dernier accord de non-poursuite a été conclu avec le DoJ en janvier 2016.

Le programme américain offre en outre aux banques suisses qui n'ont pas enfreint le droit fiscal américain (catégorie 3) la possibilité de

Répartition des banques selon le programme américain			
Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4
Enquête pénale en cours aux États-Unis	Violation éventuelle du droit fiscal américain	Pas de violation du droit fiscal américain	Banques ayant une clientèle locale
Informations complètes sur les activités américaines	Informations complètes sur les activités américaines	Communication des actifs sous gestion américaine	Pas d'informations
Pénalités individuelles	Pénalités individuelles sur base forfaitaire	Pas de pénalités	Pas de pénalités

Fig. 25

demander au DOJ de leur délivrer une Non-Target Letter, ou lettre de non-objectif. Le DOJ a délivré les dernières de ces cinq lettres aux banques suisses en décembre 2016: il y confirme que sur la base des informations dont il dispose, aucune enquête pénale pour infraction fiscale ne sera ouverte contre elles.

En février 2016, la banque Julius Bär (catégorie 1) est parvenue à passer un accord avec le DOJ. D'autres établissements de cette catégorie sont toujours en négociations.

4.5.4 France

En juin 2014, la Suisse et la France ont signé un accord en matière d'assistance administrative fiscale modifiant le protocole additionnel à la convention franco-suisse en vue d'éviter les doubles impositions. Cet accord est entré en vigueur en mars 2016. Il met les relations bilatérales au niveau de la norme internationale de l'OCDE en matière d'échange de renseignements sur demande. Ses dispositions sont applicables depuis le 1^{er} janvier 2010 en règle générale et, s'agissant des demandes fondées sur des modèles de comportement (demandes groupées), aux faits survenus à partir du 1^{er} février 2013.

Le dialogue franco-suisse entamé en novembre 2013 et visant à trouver des réponses mutuellement satisfaisantes aux questions fiscales et financières d'intérêt commun (assistance administrative, mise en œuvre des travaux de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, accès au marché des services financiers, etc.) s'est poursuivi en 2016. Ce dialogue contribue à stabiliser les relations bilatérales dans les domaines fiscal et financier.

En novembre 2016, la Suisse et la France ont paraphé un accord relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Cet accord, qui clarifie certaines questions fiscales ouvertes, sera rendu public lors de sa signature.

4.5.5 Italie

En décembre 2015, la Suisse et l'Italie ont paraphé un nouvel accord relatif à l'imposition des travailleurs frontaliers. Le nouvel accord, qui remplacera celui de 1974, doit encore être signé par les deux gouvernements et approuvé par les parlements respectifs.

En juillet 2016, un protocole modifiant la convention conclue entre les deux États en vue d'éviter les doubles impositions, est entré en vigueur. Ce protocole contient une disposition sur l'échange de renseignements sur demande basée sur l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE. Cette nouvelle disposition s'applique aux demandes de renseignements présentées à partir du 13 juillet 2016 pour les renseignements fondés sur des faits et/ou des circonstances qui existaient ou ont été réalisés le 23 février 2015, ou après cette date.

Bilan et perspectives

L'environnement macroéconomique dans lequel évolue le secteur financier suisse **reste difficile**. Les taux d'intérêt très bas, voire négatifs, sont l'expression de la croissance atone et du faible renchérissement qui prévalent en Suisse et dans d'autres États industrialisés. Au niveau international, la situation est également complexe, avec une reprise économique qui reste modérée et des risques – y compris de nature géopolitique – toujours aussi présents.

Malgré ces conditions-cadres difficiles, **la Suisse a des cartes à jouer**. Elle a en effet largement fait avancer d'importantes réformes. Cette évolution est d'ailleurs reconnue au niveau international, comme en attestent en particulier les **bons résultats que notre pays a obtenus lors de ses examens** par le Forum mondial et par le GAFI.

Les **progrès ainsi réalisés dans la mise en œuvre des normes internationales** permettent à la Suisse de développer sa politique en matière de marchés financiers de manière autonome. En octobre 2016, le Conseil fédéral a adopté un rapport qui définit les bases de cette politique pour l'avenir. La Suisse continuera à axer sa politique sur les normes reconnues mondialement.

La Suisse tient beaucoup à ce que tous les **acteurs bénéficient de conditions similaires** à l'échelle mondiale. C'est pourquoi elle continuera à se mobiliser en 2017 en faveur d'une application effective et systématique – dans le monde entier – de la norme EAR, qui repose non seulement sur le principe de réciprocité mais également sur celui de spécialité.

En 2017, la Suisse va également soutenir la poursuite des efforts internationaux visant à créer davantage de **transparence** et à instaurer des **règles du jeu équitables en matière d'imposition des groupes multinationaux**. En tant que membre de l'OCDE, la Suisse a activement participé au projet de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (projet BEPS). La Suisse a l'intention de mettre en œuvre les normes BEPS minimales notamment dans le cadre de la RIE III.

Autre thématique importante en 2017: la poursuite des travaux entrepris par le Conseil fédéral dans le domaine des **FinTech**. Le dynamisme du secteur des FinTech est à même d'améliorer tant la qualité que la compétitivité de la place financière suisse. Le DFF a été chargé de préparer un projet destiné à la consultation. Les nouvelles lignes directrices doivent entrer en vigueur en 2017 et consolider la position de la Suisse en tant que pays leader du secteur des FinTech.

De nouvelles **négociations sur l'accès au marché** seront menées en 2017. Traditionnellement, les pays limitrophes revêtent une importance particulière pour la Suisse. L'Allemagne, la France et l'Italie comptent parmi les grands marchés visés par les grands acteurs du secteur financier suisse. Cependant, les pays d'Amérique du sud, du Moyen-Orient et de l'Extrême-Orient joueront aussi un rôle considérable à l'avenir.

Enfin, la Suisse va continuer à se mobiliser pour défendre activement ses intérêts dans les principales **enceintes internationales**, comme le FMI, l'OCDE, le G20 et le CSF. Les conditions de cet engagement sont d'autant plus favorables que la Suisse participera à nouveau en 2017 aux réunions des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales des pays du G20. Elle y a été invitée par l'Allemagne, qui préside le G20 depuis le 1^{er} décembre 2016.

