

Rapport 2012 sur les questions financières et fiscales internationales

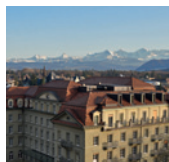


Impressum

Editeur:
Département fédéral
des finances DFF
Berne 2012

Rédaction:
Secrétariat d'Etat aux questions
financières internationales SFI

Photo première de couverture:
Le Bernerhof, à Berne, siège du
Département fédéral des finances,
avec vue sur les Alpes bernoises
Photographe: Thomas Suremann



Traduction:
Services linguistiques centraux DFF

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

N° d'article: 604.001.12 F
Janvier 2012

Table des matières

Avant-propos	5
Condensé	6
1 Evolution internationale	9
2 Réglementation des marchés financiers	10
2.1 Vue d'ensemble	10
2.2 Compétitivité et résistance aux crises	11
2.2.1 Maintien et amélioration de la compétitivité internationale	11
2.2.2 Identification précoce de l'évolution internationale	12
2.2.3 Réduction des risques systémiques (too big to fail)	12
2.2.4 Réglementation bancaire selon Bâle III	13
2.3 Accès au marché	16
2.3.1 Projets de réglementation	16
2.3.2 Accords bilatéraux	17
2.4 Intégrité du marché financier	17
2.4.1 GAFI	17
2.4.2 Autres organismes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme	18
2.4.3 Modification de la loi sur les bourses (délits boursiers et abus de marché)	18
2.5 Coopération	19
3 Questions fiscales internationales	20
3.1 Vue d'ensemble	20
3.2 Coopération bilatérale	20
3.2.1 Conventions contre la double imposition selon la norme de l'OCDE	20
3.2.2 Assistance administrative internationale en matière fiscale – application en droit interne	21
3.2.3 Impôt à la source international	21
3.2.4 Etats-Unis	23
3.3 Union européenne	23
3.3.1 Imposition des entreprises	23
3.3.2 Autres dossiers fiscaux impliquant l'UE	24
3.4 Coopération multilatérale	24
3.4.1 OCDE	24
3.4.2 Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales	25
3.4.3 ONU	26
4 Système financier international	27
4.1 Vue d'ensemble	27
4.2 Questions financières et monétaires internationales	27
4.2.1 Réformes du FMI	27
4.2.2 Octroi de crédits par le FMI	29
4.2.3 Dotation du FMI	29
4.2.4 Examen de pays: Suisse	30
4.3 Stabilité financière	31
4.4 Activités internationales en matière douanière	32
5 Informations complémentaires	33

Avant-propos

L'année 2011 entrera dans les annales comme celle de la crise de la dette. Nombre de pays industrialisés ont en effet vu leur endettement augmenter au point de remettre en question leur financement à long terme et faire douter de la sécurité de leurs emprunts. Les conséquences pour l'économie réelle sont évidentes: les programmes d'économies draconiens et les réformes structurelles nécessaires pour regagner en compétitivité se traduisent par des pertes d'emplois et par la réduction des prestations sociales, menaçant ainsi la paix sociale et la stabilité politique des Etats.

La Suisse, avec son économie ouverte et sa place financière de première importance, est aussi concernée. D'une part, l'appréciation du franc suisse, qui joue son rôle traditionnel de monnaie refuge, frappe durement l'industrie suisse d'exportation. D'autre part, vu sa bonne santé financière, notre pays subit des pressions politiques croissantes non seulement pour qu'il contribue solidairement à la résolution de la crise financière, mais encore pour qu'il accélère certaines réformes financières et fiscales réclamées de longue date.

La Suisse a conscience de la nécessité de faire des efforts et son mécanisme de frein à l'endettement, qui fait figure de modèle du genre, est appelé à inspirer d'autres Etats. En février 2010, concrétisant sa stratégie des marchés financiers, le Conseil fédéral a ouvert la voie à la réalisation de réformes financières et fiscales visant à créer des conditions-cadres optimales pour le développement de la place financière suisse. En 2011, on a franchi d'importantes étapes dans la mise en œuvre de cette stratégie: la Suisse a conclu avec l'Allemagne et le Royaume-Uni des accords d'imposition à la source conformes à sa stratégie de l'argent propre et entend en conclure de semblables avec d'autres pays. Des discussions sur la fiscalité sont en cours avec les Etats-Unis et l'Union européenne. Enfin, l'adoption rapide du projet de loi sur le renforcement de la stabilité du secteur financier (too big to fail) a permis de réduire les risques systémiques mis en évidence par la crise.

L'année 2012 s'annonce riche en défis sortant de l'ordinaire. La Suisse se trouve, par ses propres efforts, dans une situation relativement confortable en comparaison internationale, de sorte que les attentes de ses partenaires grandissent quant à sa contribution à la résolution de la crise. Et notre pays y contribuera, de plusieurs façons: en maintenant le bon état de santé de ses finances publiques, en respectant les règles fiscales généralement admises, en réduisant encore ses risques systémiques et, enfin, en s'engageant sur la scène internationale avec des propositions constructives. Dans un environnement difficile comme celui que nous connaissons aujourd'hui, il faut en effet veiller à renforcer la collaboration internationale, tout en préservant la compétitivité de notre place financière et, partant, de notre économie. L'Etat et le secteur privé en partagent la responsabilité.

Vous découvrirez au fil des pages du présent rapport, qui paraît pour la deuxième fois, la grande diversité des questions financières et fiscales internationales.

Je vous souhaite une agréable lecture.

Berne, janvier 2012

A handwritten signature in black ink, reading 'E. Widmer-Schlumpf'.

Eveline Widmer-Schlumpf
Cheffe du Département fédéral des finances

Condensé

En posant les jalons de sa nouvelle stratégie des marchés financiers, fin 2009 et début 2010, le Conseil fédéral a voulu que la Suisse prenne un nouveau départ. Le but est de maintenir la compétitivité et la sécurité de la place financière et économique par la création de conditions-cadres optimales et bien acceptées sur le plan international. Ce renouveau est le seul moyen d'assurer durablement l'importante contribution de la place financière à la prospérité du pays. Les avantages et la crédibilité de la nouvelle stratégie suisse des marchés financiers dépendent pour beaucoup de la rigueur de sa mise en œuvre. En d'autres termes, il faut non seulement parler, mais agir. C'est ce que fait le Conseil fédéral à l'échelle tant nationale qu'internationale. Ainsi, sa stratégie de l'argent propre vise à assurer l'intégrité des marchés financiers, car la Suisse n'entend pas attirer de l'argent non fiscalisé ou d'origine criminelle. La stabilité du secteur financier est renforcée par une réglementation ambitieuse, mais mesurée. La compétitivité de la place financière et économique est améliorée par des conditions-cadres attrayantes, mais non discriminatoires, et par l'application judicieuse des normes réglementaires internationales. Enfin, la Suisse renforce ses relations internationales en s'engageant activement au sein des organismes financiers internationaux, consolidant ainsi la bonne position qu'elle occupe dans le système financier mondial.

L'année 2011 a été marquée par d'importantes avancées dans la mise en œuvre de la stratégie suisse des marchés financiers:

- Fin septembre, les Chambres fédérales adoptent le projet de loi visant à renforcer la stabilité du secteur financier (*too big to fail*). Ce train de mesures doit empêcher que la défaillance d'une grande banque ne mette toute l'économie en difficulté, contraignant l'Etat à sauver la banque avec l'argent du contribuable. Les principaux éléments de la nouvelle législation sont les suivants: augmentation du ratio de fonds propres, durcissement des exigences en matière de liquidités, amélioration de la gestion des risques et mesures organisationnelles (cf. ch. 2.2.3). En novembre, l'adoption des nouvelles exigences – plus strictes – du Comité de stabilité financière (CSF) relatives aux établissements financiers d'importance systémique par les chefs d'Etat ou de gouvernement du G20 confirme la justesse de l'approche choisie par la Suisse.
- En automne, la Suisse signe des accords de coopération en matière fiscale (accords d'imposition à la

source) avec l'Allemagne et le Royaume-Uni (cf. ch. 3.2.3). Ces accords font d'une pierre deux coups: ils satisfont, d'un côté, les prétentions légitimes des Etats partenaires en matière d'imposition de leurs citoyens et, de l'autre, l'aspiration tout aussi légitime des clients des banques à la protection de leur sphère privée.

- Le message du Conseil fédéral concernant la loi sur l'assistance administrative fiscale ouvre la voie à l'adoption d'une base légale régissant la mise en œuvre de la nouvelle politique suisse d'assistance administrative. La loi, qui remplacera l'ordonnance édictée en 2010, règle l'application concrète de l'assistance administrative, telle qu'elle a déjà été convenue dans plus de 40 conventions contre la double imposition (CDI) révisées conformément à la norme de l'OCDE (cf. ch. 3.2.1 et 3.2.2).
- En mars, les Chambres fédérales approuvent un renforcement du filet de sécurité du FMI (Nouveaux accords d'emprunt) ainsi qu'un nouveau prêt à son fonds fiduciaire Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. La Suisse met jusqu'à environ 23 milliards de francs au total à la disposition du FMI. Grâce à cette contribution, elle soutient aussi les pays affectés par la crise de l'euro et contribue de manière déterminante à la stabilité financière internationale, qui revêt une grande importance pour un pays exportateur comme la Suisse (cf. ch. 4.2).
- La Suisse entretient un dialogue permanent sur les questions financières et fiscales non seulement avec les pays européens et les Etats-Unis, mais encore avec d'autres pays: en 2011, elle a signé des protocoles d'entente sur l'ouverture d'un dialogue financier institutionnalisé avec la Russie et l'Inde (cf. ch. 2.5).
- La Suisse s'est intensément engagée dans la révision des normes du GAFI relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive, qui doivent être adoptées début 2012 (cf. ch. 2.4.1).

Il reste cependant encore beaucoup à faire. Malgré tous les programmes de soutien et d'économies, la crise internationale de la dette pourrait encore s'aggraver et la pression augmenter, non seulement sur les pays directement concernés, mais aussi sur la Suisse. Dans ce contexte, il est essentiel que notre pays progresse dans la mise en œuvre de sa stratégie des marchés financiers.

Les années 2012 et suivantes seront donc marquées par le franchissement de nouvelles étapes de première importance:

- Les accords sur l'imposition à la source conclus avec l'Allemagne et le Royaume-Uni doivent être ratifiés au niveau parlementaire. La Suisse entend en outre ouvrir des négociations sur la conclusion d'accords semblables avec d'autres pays.
- Les problèmes fiscaux hérités du passé avec les Etats-Unis (délits fiscaux commis par des clients américains de banques suisses) doivent être réglés sur la base du droit en vigueur, à la faveur d'une solution globale.
- La Suisse doit participer activement au développement de la norme de l'OCDE sur l'assistance administrative en matière fiscale.
- En relation avec l'imposition des entreprises, il y a lieu de trouver une solution qui préserve la compétitivité de la place économique suisse, tienne compte des nécessités budgétaires de la Confédération et des cantons et soit acceptable sur le plan international.
- S'agissant du dialogue sur les questions financières, il faut renforcer les partenariats existants et ouvrir ce dialogue avec d'autres pays (Australie, Brésil, Chine et Inde).
- La Suisse doit ratifier la réforme des quotes-parts du FMI et renforcer son groupe de vote au sein de cette institution.
- En prévision du prochain renforcement institutionnel du CSF, la Suisse doit défendre activement ses intérêts en tant que pays siège de l'institution et non membre du G20.
- La nouvelle législation adoptée par les Chambres fédérales et visant à renforcer la stabilité du secteur financier doit être appliquée aussi efficacement que possible, mais sans affecter la compétitivité des établissements concernés.
- Lors de l'examen des besoins de réglementation supplémentaire mis en évidence par la crise financière de 2008, il est indispensable de déterminer avec précision dans quelle mesure il faut tenir compte des grandes tendances internationales (p. ex. en matière de hedge funds ou de négoce hors bourse de produits dérivés).
- Lors de la fixation des nouvelles normes internationales du GAFI sur la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive, et de leur mise en œuvre, la Suisse doit veiller à ce que l'on ne s'égaré pas dans l'examen de prescriptions de détail en perdant de vue le véritable but des normes.

Grâce à sa stratégie des marchés financiers, la Suisse sera à même de relever de manière ciblée et cohérente les nombreux défis découlant des questions financières et fiscales internationales.

Rétrospective et perspectives

2010

25 février: le Conseil fédéral concrétise la nouvelle stratégie des marchés financiers adoptée en 2009, avec l'orientation systématique vers la gestion d'avoirs fiscalisés et l'amélioration de l'accès aux marchés étrangers.

1^{er} mars: le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) s'attelle aux travaux de mise en œuvre de la stratégie des marchés financiers.

30 septembre: la commission d'experts remet son rapport final sur les établissements trop grands pour être mis en faillite (too big to fail) au Conseil fédéral.

1^{er} octobre: l'ordonnance relative à l'assistance administrative d'après les conventions contre les doubles impositions (CDI) conformes à la norme de l'OCDE entre en vigueur.

2011

18 mars: les Chambres fédérales approuvent l'augmentation à environ 16 milliards de francs de la participation de la Suisse au filet de sécurité du FMI (Nouveaux accords d'emprunt), ainsi que l'octroi d'un prêt de plus de 700 millions à son fonds fiduciaire Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC).

20 avril: le Conseil fédéral présente son message sur le renforcement de la stabilité du secteur financier (too big to fail).

18 mai: lors de son examen annuel par le FMI, la Suisse obtient de bonnes notes pour les réformes de sa réglementation des marchés financiers ainsi que pour ses politiques budgétaire, monétaire et financière.

1^{er} juin: lors de l'examen par les pairs de l'OCDE, la Suisse est admise à la deuxième phase d'examen, moyennant certaines réserves.

17 juin: le Parlement ratifie dix CDI conformes à la norme de l'OCDE.

6 juillet: le Conseil fédéral présente son message concernant l'adoption d'une loi sur l'assistance administrative fiscale.

31 août: le Conseil fédéral approuve le message relatif à la modification de la loi sur les bourses (délits boursiers et abus de marché).

7 septembre: le Conseil fédéral approuve le message relatif à la révision totale de la loi sur le contrat d'assurance.

2011

21 septembre: la Suisse et l'Allemagne signent un accord sur l'imposition à la source.

25 septembre: la Suisse et la Russie signent une CDI révisée ainsi qu'un protocole d'entente relatif à l'instauration d'un dialogue sur les questions financières.

30 septembre: les Chambres fédérales adoptent le projet de loi too big to fail.

3 octobre: la Suisse et l'Inde signent un protocole d'entente relatif à l'instauration d'un dialogue sur les questions financières.

6 octobre: la Suisse et le Royaume-Uni signent un accord sur l'imposition à la source.

26 octobre: la Suisse présente au GAFI un rapport de suivi en matière de lutte contre la criminalité financière.

2012

- Délibérations parlementaires sur les accords sur l'imposition à la source conclus avec l'Allemagne et le Royaume-Uni et négociations avec d'autres pays
- Règlement des questions relatives à l'assistance administrative avec les Etats-Unis
- Clarification des questions relatives à l'imposition des entreprises avec l'Union européenne (UE)
- Délibérations du Parlement sur la réforme des quotes-parts du FMI
- Règlement de la question du siège de la Suisse au sein du FMI
- Renforcement institutionnel du CSF avec un siège à Bâle
- Mise en œuvre de la législation too big to fail
- Collaboration au développement de la norme de l'OCDE régissant l'assistance administrative fiscale
- Clarification du besoin de réglementation des produits dérivés négociés hors bourse (over the counter, OTC), etc.
- Mise en œuvre des normes du GAFI sur le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération d'armes de destruction massive
- Examen de pays du FMI, examens par les pairs: Forum mondial deuxième phase, rapport d'évaluation du CSF
- Poursuite des dialogues en cours sur les questions financières et préparation du dialogue avec d'autres pays

1

Evolution internationale

Perspectives

En 2012, la croissance économique mondiale restera hésitante, aux environs de 3%. Le Fonds monétaire international table sur une croissance d'environ 5 % dans les pays émergents et d'environ 1 % dans les pays industrialisés. La croissance de la zone euro, en particulier, devrait être quasi nulle. Il n'y aura pas de diminution rapide des dettes souveraines dans le monde en 2012. En Suisse, la croissance économique devrait aussi ralentir et la tendance à la concentration sur la place financière se poursuivre.

La croissance économique mondiale s'est ralentie en 2011 et devrait s'établir, d'après les estimations du Fonds monétaire international (FMI), à environ 4 % (2010: 5,1 %). Compte tenu du fort endettement des Etats et des ménages, cette situation conjoncturelle défavorable expose le secteur financier à de gros risques.

Les différences régionales sont importantes: dans les pays industrialisés, le FMI annonce pour 2011 une croissance du produit intérieur brut (PIB) nettement inférieure à 2 % (2010: 3,1 %), alors que dans les pays émergents ou en développement, elle devrait se maintenir au-dessus de la barre des 6 % (2010: 7,3 %). Dans les pays industrialisés, abstraction faite de la catastrophe naturelle qui a frappé le Japon, la conjoncture a souffert surtout de la crise de la dette en Europe et de la reprise anémique aux Etats-Unis. De plus, les banques centrales des principaux pays industrialisés ont maintenu leur politique monétaire particulièrement expansionniste. Or, il est essentiel de normaliser cette politique en temps utile si l'on veut prévenir les risques d'inflation ou de nouvelles bulles spéculatives, sans pour autant freiner la reprise.

La précarité de la situation financière de certains Etats s'est accentuée en 2011. Dans la zone euro, le Portugal est le troisième pays, après la Grèce et l'Irlande, à nécessiter une aide publique. S'agissant de la Grèce, on a même dû convenir d'une décote de sa dette. La situation s'est aussi dégradée en Italie et en Espagne, tandis qu'aux Etats-Unis, l'évaluation de la dette a subi de fortes pressions. De plus, un différend sur le relèvement du plafond de la dette a amené ce dernier pays au bord de la cessation de paiement. Enfin, outre la zone euro et les Etats-Unis, le Japon aussi doit faire face à un problème d'endettement irrésolu à ce jour.

En 2011, les moins-values subies – ou risquant de l'être – sur les emprunts d'Etat en raison de la précarité des finances publiques ont grevé les comptes de plusieurs établissements financiers, en particulier dans les pays de la zone euro les plus fragilisés. Bon nombre de ces établissements bénéficient toutefois d'une garantie sinon formelle, du moins implicite de leur Etat de domicile. Il en résulte un cercle vicieux qui pose un grave problème en termes de stabilité financière, du fait que l'interdépendance des secteurs financiers à l'échelle internationale est un facteur de contagion du risque hors des pays directement concernés. En 2011, de nombreux établissements financiers ont eu des difficultés à se refinancer sur le marché en raison des incertitudes régnant sur leurs risques de perte, de sorte que notamment la Banque centrale européenne a dû mettre à leur disposition des aides importantes sous forme de liquidités.

La communauté internationale est en outre appelée à relever un défi de taille, consistant à consolider massivement les finances publiques malgré la fragilité de la reprise économique. Dans le même temps, les Etats doivent mettre en œuvre les réformes de la réglementation des marchés financiers visant à stabiliser le système financier mondial.

Pour la Suisse également, avec son économie largement orientée vers l'international, la difficile situation économique mondiale est synonyme de gros défis. Le volume réduit des activités devrait peser durablement sur le bilan des banques et déclencher un processus de concentration dans le secteur financier. Dans ce contexte, la création de bonnes conditions-cadres régissant ce secteur revêt une importance particulière.

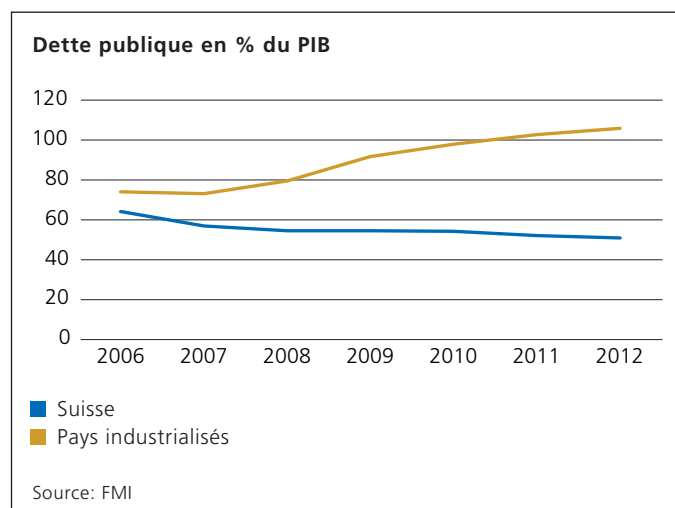


Fig. 1

2

Réglementation des marchés financiers

Perspectives

L'année 2012 sera placée sous le signe de la mise en œuvre de nouvelles réglementations des marchés financiers. Il s'agira entre autres d'intégrer aux droits nationaux les règles du CSF applicables aux établissements financiers d'importance systémique, adoptées par le G20 en novembre 2011. En Suisse, ce processus d'intégration est déjà bien avancé. La révision de la loi sur les banques destinée à renforcer la stabilité du secteur financier (too big to fail) entrera en vigueur en 2012 et l'on édictera en outre les ordonnances qui en régleront l'application. Les milieux politiques devront également décider, d'une part, si et, le cas échéant, dans quelle mesure la Suisse doit se rapprocher de la réglementation de l'UE de manière à remplir les conditions du régime applicable aux Etats tiers et, d'autre part, comment le négoce hors bourse des produits dérivés devra être réglé. Le GAFI décidera par ailleurs dans quelle mesure les infractions fiscales graves devront être considérées comme des infractions préalables au blanchiment d'argent faisant l'objet d'une obligation d'annonce aux autorités. Enfin, la Suisse va convenir de l'ouverture formelle d'un dialogue sur les questions financières avec la Chine et d'autres pays.

Les établissements bancaires sont des acteurs centraux des marchés financiers et agissent en tant qu'intermédiaires entre l'offre et la demande de capitaux. En 2010, on en comptait 320 en Suisse, dont près de la moitié étaient des banques étrangères. Tant les entreprises que les ménages sont tributaires d'une disponibilité suffisante de crédits, que les prestataires de la place financière leur octroient directement ou en tant qu'intermédiaires. Mi-2011, le volume de crédits, autrement dit l'utilisation effective des limites de crédit des banques, dépassait 1000 milliards de francs, dont les trois quarts sous forme de créances hypothécaires suisses. Dans ce domaine, l'intense concurrence opposant les nombreux prestataires de services opérant sur le marché helvétique se traduit par des coûts de financement favorables, avec notamment des taux et des marges d'intérêt faibles. Une grande incertitude règne cependant sur le marché immobilier, tant en ce qui concerne l'évolution des prix que les risques pris par les banques.

La restructuration et la concentration en cours du secteur bancaire pourraient encore s'accroître à l'avenir, en relation notamment avec une certaine réorientation des activités de la branche.

Outre les banques, les acteurs du secteur financier comprennent les assurances et les caisses de pensions. En 2010, on dénombrait en Suisse 248 sociétés d'assurance soumises à surveillance, dont la moitié étaient des compagnies d'assurance dommages.

2.1 Vue d'ensemble

La place financière suisse apporte une contribution essentielle, bien qu'en léger recul, à l'économie nationale, en termes à la fois de création de valeur, d'emplois et de recettes fiscales (cf. fig. 2). Ainsi, en 2010, les intermédiaires des branches du crédit et de l'assurance ont créé de la valeur à hauteur de 58 milliards de francs.

Ce montant représente 10,6 % du PIB, soit un peu plus que dans d'autres grands centres financiers comme le Royaume-Uni (8,9 %) ou les Etats-Unis (8,4 %), mais nettement moins qu'au Luxembourg (28,3 %). Des études montrent que le principal moteur de la croissance de l'économie suisse au cours des vingt dernières années n'était autre que le secteur financier, auquel on doit environ un tiers de la croissance globale du PIB. En ce qui concerne les emplois, le secteur financier en offrait quelque 212 000 (en équivalents plein temps) fin 2010, soit 6,2 % du total des postes de travail que compte le pays.

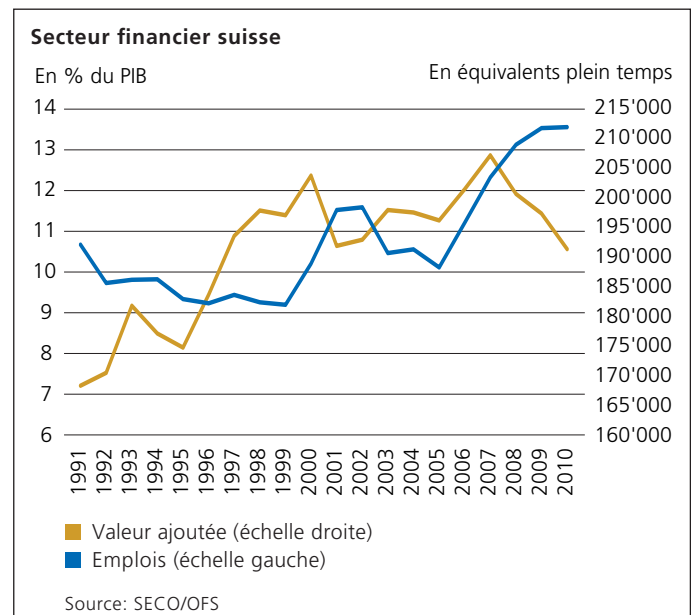


Fig. 2

Fin 2010, les placements de capitaux des assureurs suisses atteignaient environ 500 milliards de francs, dont près de la moitié investis dans des titres à revenus fixes. Les caisses de pensions – on en compte plus de 2300 – jouent aussi un rôle important sur la place financière suisse. Fin 2009, leurs placements de capitaux s'élevaient à pratiquement 600 milliards de francs, les placements en obligations représentant plus d'un tiers de cette somme.

2.2 Compétitivité et résistance aux crises

2.2.1 Maintien et amélioration de la compétitivité internationale

La place financière suisse doit rester compétitive et c'est pourquoi l'Etat se doit d'instaurer des conditions-cadres appropriées. Il s'engage à cet effet dans des institutions et organismes internationaux, suit de près l'évolution de la situation sur les autres places financières et améliore si nécessaire les conditions-cadres régnant en Suisse.

C'est selon cette approche que le Conseil fédéral entend renforcer durablement la compétitivité internationale de la place financière suisse par l'adoption de mesures ciblées d'amélioration des conditions-cadres générales, réglementaires et fiscales. Sur le plan de la réglementation, il faut relever en particulier l'approbation du message relatif à la révision totale de la loi du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance. Les principaux éléments de la révision sont l'adaptation du droit du contrat d'assurance à la situation et aux besoins actuels et la garantie d'une protection raisonnable et réalisable des assurés. Le projet de loi vise à instaurer un juste équilibre entre les obligations des preneurs d'assurance et celles des sociétés d'assurance. Le Conseil fédéral a approuvé le message le 7 septembre 2011.

Le Conseil fédéral a aussi adapté, avec effet au 1^{er} août 2011, son ordonnance du 2 décembre 1996 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières. Désormais, les négociants pour compte propre étrangers non soumis à une surveillance peuvent aussi, sous certaines conditions, s'affilier à une bourse suisse. Par négociant pour compte propre, on entend tout négociant qui fait le commerce de valeurs mobilières à court terme à titre professionnel et pour son propre compte exclusif. Cette modification de l'ordonnance a permis de supprimer un désavantage concurrentiel de la place financière suisse.

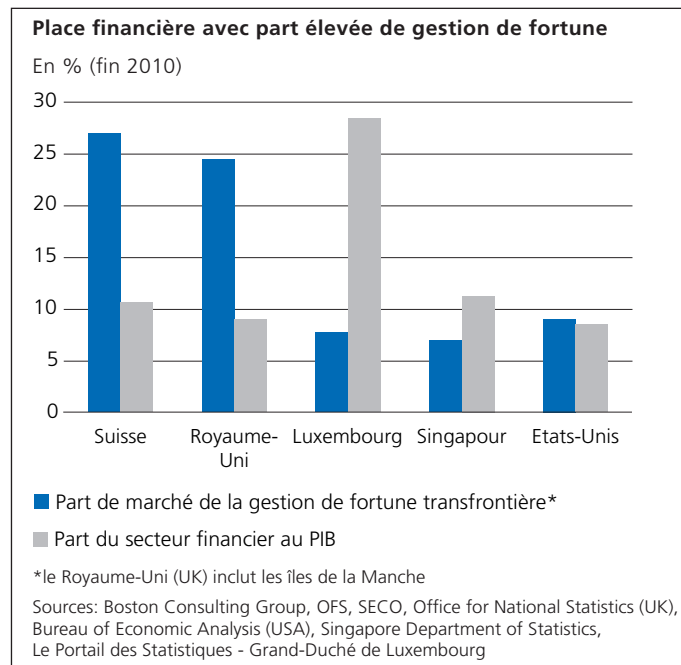


Fig. 3

Dans le domaine des impôts, il s'agit, à long terme, d'optimiser le système fiscal suisse et de réduire au minimum, voire d'éliminer les distorsions du marché. Réalisée par l'Administration fédérale des contributions (AFC) sur mandat du Conseil fédéral, l'évaluation des possibilités de financement d'une abolition des droits de timbre échelonnée sur une longue période s'inscrit dans ce contexte. L'AFC a rendu ses conclusions dans une étude publiée mi-2011. Son travail a consisté à évaluer chaque catégorie de droit de timbre (émission, négociation et assurances) en fonction de ses effets sur l'attrait de la place économique suisse et de son efficacité. Il est apparu que le droit de timbre d'émission s'en sortait moins bien que le droit de timbre de négociation et devrait donc être aboli en premier si telle était la volonté politique.

Le Parlement s'est engagé dans cette voie lors de sa session d'automne 2011, dans le cadre du projet de législation visant à renforcer la stabilité du secteur financier (too big to fail), puisqu'il a décidé d'abolir le droit de timbre d'émission sur les obligations et les papiers monétaires et d'en exonérer les droits de participation, pour autant qu'ils résultent de la conversion de capitaux hybrides. De plus, fin août 2011, le Conseil fédéral a approuvé un message sur la stimulation du marché suisse des capitaux. Il s'agit de modifier la loi fédérale sur l'impôt anticipé afin

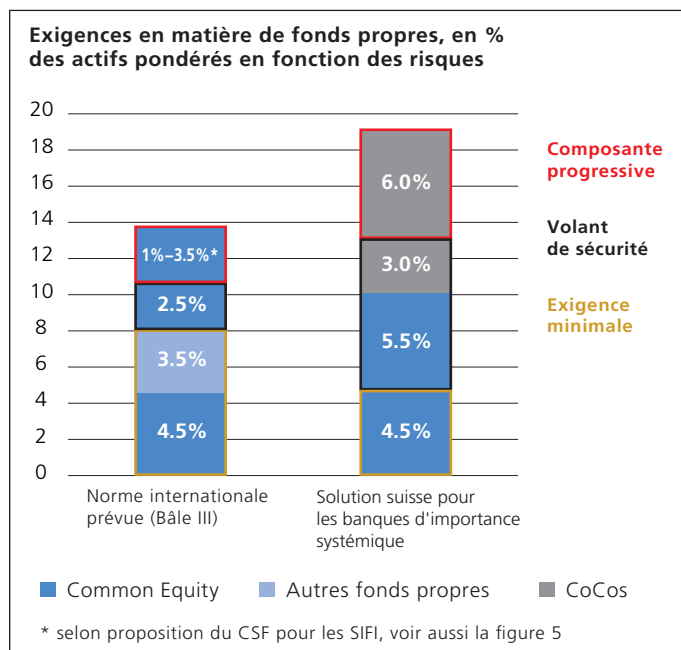


Fig. 4

que les émissions d'emprunts en Suisse puissent se faire à des conditions concurrentielles. Le projet de loi prévoit en outre que les modifications s'appliqueront aussi aux emprunts à conversion obligatoire (Contingent Convertible Bonds, CoCo)¹ nouvellement créés (cf. ch. 2.2.3). Les conditions-cadres régissant le marché suisse des capitaux seront ainsi globalement améliorées. Cet objet sera traité par le Parlement courant 2012.

2.2.2 Identification précoce de l'évolution internationale

Le développement d'un mécanisme d'information précoce sur l'évolution de la situation internationale est un élément important de compétitivité et de stabilité de la place financière suisse. En 2011, le SIF a lancé le développement d'un système d'information précoce qui permettra, d'une part, de mieux connaître les principales places financières internationales et, d'autre part, de suivre les développements réglementaires et financiers à l'étranger pouvant avoir un impact sur les marchés financiers suisses. Réalisé en collaboration avec d'autres services de l'Administration fédérale (DFAE, ambassades, FINMA, SECO, BNS) et les associations faitières des banques, assurances et fonds de placements, ce système d'information précoce repose sur trois piliers:

¹ Les CoCo sont des titres de créance qui, en cas de survenance d'un événement déterminé (seuil déclencheur ou trigger), sont convertis en fonds propres ou amortis.

- Analyse de la structure, des fonctions et de l'évolution des principales places financières concurrentes. Cette analyse doit permettre de connaître les développements internationaux et favoriser une réflexion de fond sur le positionnement de la place financière suisse.
- Identification précoce des efforts de réglementation effectués sur le plan international dans le domaine des marchés financiers (Früherkennung Finanzmarktregulierung Ausland – FFA). Il s'agira d'une plateforme électronique d'information précoce sur les projets de réglementation à l'étranger. Elle en facilitera l'analyse et permettra aux autorités suisses de prendre position.
- Analyse et surveillance d'indicateurs de marché internationaux pouvant avoir des répercussions sur les marchés et la place financière suisses. L'analyse et la surveillance constante des marchés sont essentielles pour anticiper les crises et promouvoir la solidité du secteur financier.

2.2.3 Réduction des risques systémiques (too big to fail)

Les établissements financiers d'importance systémique jouent un rôle économique de premier plan, mais constituent aussi un énorme risque de stabilité, dans la mesure où leur défaillance paralyserait l'économie dans laquelle ils opèrent. Ce problème des établissements «trop grands pour être mis en faillite» (too big to fail) est particulièrement aigu en Suisse, car les deux grandes banques du pays, Credit Suisse et UBS, occupent une position dominante dans des domaines d'activité essentiels. De plus, le total de leur bilan est un multiple du PIB suisse, si bien que leurs pertes pourraient excéder les capacités financières du pays. On parle alors du risque découlant des établissements «trop grands pour être sauvés» (too big to be rescued).

En automne 2008 déjà, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) avait imposé aux deux grandes banques des exigences en matière de fonds propres allant nettement au-delà des normes internationales, ainsi que l'adoption d'un ratio de levier financier (leverage ratio)². En juin 2010, elle a également convenu avec ces mêmes banques d'un nouveau régime des liquidités. Le 20 avril 2011, se fondant sur les propositions d'une commission d'experts, le Conseil fédéral approuvait le message relatif au projet de loi visant à renforcer la stabilité du secteur financier. Adoptée par le Par-

² Rapport entre les fonds propres et le total du bilan non pondéré

lement le 30 septembre 2011, la nouvelle législation devrait entrer en vigueur début mars 2012.

Les mesures arrêtées exigent davantage de fonds propres et comprennent des prescriptions particulières en matière de liquidités, de répartition des risques et d'organisation des grandes banques. Se fondant sur la norme de surveillance Bâle III du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (cf. ch. 2.2.4), les dispositions adoptées en Suisse vont cependant encore plus loin: compte tenu de leur taille, de leur part de marché et de leur profil de risque, les deux grandes banques devront détenir – sur la base des chiffres de fin 2009 – jusqu'à 19 % de leurs actifs pondérés en fonction des risques sous forme de fonds propres au sens strict du terme (dont au moins 10 % de fonds propres de base (common equity)) et de capital convertible satisfaisant à des exigences élevées en termes tant de qualité que de sécurité du droit (cf. fig. 4).

Les mesures organisationnelles garantissent le maintien des fonctions systémiques (p. ex. les opérations de paiement, de dépôt et de crédit) en cas d'insolvabilité d'une banque d'importance systémique. L'interaction entre fonds propres et mesures organisationnelles joue à cet égard un rôle central, en ceci que si le ratio de fonds propres de la banque tombe au-dessous d'un certain seuil, le plan d'urgence prévu se déclenche afin d'assurer le maintien des fonctions systémiques, par exemple en les transférant rapidement à une autre entité juridique. Ce mécanisme s'adosse à deux nouveaux instruments de capital réglementaires, à savoir le capital de réserve et le capital convertible (CoCo). Les CoCo doivent garantir que la dotation en fonds propres est suffisante pour permettre la mise en œuvre du plan d'urgence. Enfin, la nouvelle législation prévoit une disposition réglementant les rémunérations. Si, malgré toutes les mesures appliquées, une banque d'importance systémique doit être soutenue par des fonds publics, le Conseil fédéral ordonne des mesures touchant au système de rémunération de la banque en question.

Très complet, le train de mesures adopté a, d'une part, un effet préventif, puisqu'il vise à éviter toute insolvabilité des grandes banques par l'augmentation de leurs fonds propres et de leurs liquidités et par l'amélioration de leur gestion du risque; d'autre part, grâce au plan d'urgence, il doit permettre le maintien des fonctions systémiques au cas où l'insolvabilité serait malgré tout inévitable. La faillite d'une banque d'importance systémique n'affecterait

ainsi pas toute l'économie. La nouvelle législation réduit en outre largement l'effet de distorsion de la concurrence résultant de la garantie étatique de fait dont ces banques bénéficiaient jusqu'ici. A l'avenir, l'Etat et, à travers lui, les contribuables n'auront plus à prendre de gros risques financiers pour sauver une banque d'importance systémique.

2.2.4 Réglementation bancaire selon Bâle III

Compte tenu des enseignements tirés de la crise des marchés financiers, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a entièrement révisé la réglementation en vigueur jusqu'ici, connue sous le nom de Bâle II. La nouvelle norme internationale exige des banques qu'elles détiennent nettement plus de fonds propres et, qui plus est, de meilleure qualité, pour amortir leurs pertes. Moyennant la révision de l'ordonnance sur les fonds propres et de ses dispositions d'exécution – édictées par la FINMA –, la Suisse entend reprendre cette nouvelle norme et la compléter par des volants de fonds propres transparents et adaptés spécifiquement à la situation du pays. Elaborées de concert par les autorités, les établissements concernés et les associations de branche, les nouvelles prescriptions, plus simples et garantes d'une plus grande transparence, prévoient pour l'essentiel des fonds propres plus élevés ainsi qu'un meilleur contrôle des risques. La mise en œuvre des nouvelles prescriptions en matière de fonds propres par la Suisse intègre les exigences minimales découlant du dispositif international («Bâle pur»). S'y ajoutent des exigences supplémentaires déterminées par la FINMA en fonction de la taille de la banque (suppléments suisses).

La plupart des plus de 300 banques que compte la Suisse disposent déjà de fonds propres de haute qualité en quantité suffisante pour satisfaire aux futures prescriptions. L'impact majeur se fera sentir au niveau des deux grandes banques, pour lesquelles la nouvelle législation too big to fail définit des prescriptions encore plus strictes (cf. ch. 2.2.3).

Compte tenu des délais transitoires prévus par le dispositif international, les prescriptions suisses conformes à Bâle III doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013. La transposition de Bâle III dans le droit suisses ne sera cependant pas encore complète avec la révision en cours. En effet, il est également prévu d'obliger les banques à détenir des fonds propres supplémentaires à titre de volant variable anticyclique lié à la conjoncture. Les banques ont pu s'exprimer sur ce point lors d'une procédure d'audition,

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

Evolution internationale de la surveillance des banques d'importance systémique				
Sur le plan international, en particulier dans les grands centres financiers, des efforts sont en cours pour réglementer les établissements financiers d'importance systémique (Systemically Important Financial Institutions, SIFI). Cette réglementation repose sur la nouvelle norme de surveillance Bâle III, qui prévoit des exigences plus sévères en matière de couverture des actifs pondérés en fonction des risques par des fonds propres, sur les plans tant qualitatif que quantitatif. On peut partir du principe que tous les grands centres financiers internationaux appliqueront cette norme. Toutefois, pour limiter le risque de stabilité auquel ils exposent le système financier, les SIFI devront satisfaire à des exigences supplémentaires.				
	Exigence supplémentaire en matière de fonds propres	Exigences supplémentaires en matière d'organisation	Etat de la réglementation	
Suisse: <i>Renforcement de la stabilité du secteur financier</i> Suite à l'adoption par le Parlement, le 30 septembre 2011, de la législation sur la réglementation des banques d'importance systémique, la Suisse fait figure de pionnière pour ce qui est de la maîtrise de la problématique des établissements trop grands pour être mis en faillite.	Suisse: <i>too big to fail</i> – 19 % des actifs pondérés en fonction des risques, dont au moins 10 % de fonds propres de base et le reste en CoCo. – Ratio de levier financier d'environ 5 %. Bâle III / CSF: – Satisfaction des exigences en parallèle.	Suisse: <i>too big to fail</i> – Plan d'urgence garantissant le maintien des fonctions systémiques en cas de crise. – Capacité générale des banques à être assainies ou liquidées: système d'incitation prévoyant des remises sur la composante progressive des fonds propres. Bâle III / CSF: – Satisfaction des exigences en parallèle.	Adoptée par le Parlement. Entrée en vigueur probable le 1 ^{er} mars 2012.	
CSF: <i>Nouvelles normes pour les établissements financiers</i> Lors du sommet de Cannes, le G20 a adopté les nouvelles normes du CSF réglementant les global SIFI, ou G-SIFI. Ces normes prévoient des prescriptions de surveillance de l'assainissement ou de la liquidation des SIFI. De plus, s'agissant des 29 banques que le G20 a classées comme étant d'importance systémique mondiale, dont UBS et Credit Suisse, le CSF prévoit un supplément de fonds propres échelonné en fonction de l'importance systémique de la banque. <i>Actuellement</i> , les banques les plus importantes pour le système financier mondial doivent disposer d'un supplément de fonds propres de 2,5 % au maximum. Enfin, les G-SIFI sont tenus d'élaborer des plans d'urgence.	– De 1 à 3,5 % des actifs pondérés en fonction des risques, en sus des fonds propres de base selon Bâle III.	– Prescription de normes internationales à inscrire dans les droits nationaux, visant à garantir la capacité des établissements financiers à être assainis ou liquidés. Exigences relatives à l'élaboration de plans d'urgence transfrontières. Vérification régulière par l'autorité de surveillance de la capacité des acteurs économiques concernés à être liquidés. – Exigences supplémentaires pour la surveillance, qui doit notamment durcir les exigences en matière de gestion de l'information et des risques des établissements.	Approuvée par le G20 le 4 novembre 2011. Doit être intégrée dans les réglementations nationales.	

* Selon l'importance systémique de la banque (calibrage, état fin 2009)

	Exigence supplémentaire en matière de fonds propres	Exigences supplémentaires en matière d'organisation	Etat de la réglementation
Etats-Unis: «Dodd-Frank Act» – restrictions applicables aux grandes banques d'affaires Le Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act a d'importantes répercussions sur des éléments essentiels du droit des marchés financiers aux Etats-Unis. Ainsi, la section de la loi connue comme la «règle Volcker» interdit aux banques commerciales détenant des dépôts du public pratiquement tout négoce pour compte propre, de même que la gestion de hedge funds et de fonds de capital d'investissement. Cette stricte séparation des fonctions vise à limiter la problématique du too big to fail.	– Reprise probable des normes du CSF. Supplément de fonds propres de base compris entre 1 et 3,5 % des actifs pondérés en fonction des risques.	– Pour les banques commerciales, prescriptions organisationnelles relatives à la séparation du négoce pour compte propre ainsi que des opérations particulièrement risquées (règle Volcker). – Clearing des transactions sur produits dérivés. – Préparation d'interventions structurelles encore plus importantes par la Federal Deposit Insurance Corporation, compétente en matière de liquidation des établissements financiers.	Entrée en vigueur le 21 juillet 2010.
Union européenne: <i>Orientation vers les propositions et les mesures d'urgence du CSF</i> Dans sa proposition du 20 juillet 2011 sur l'application de Bâle III dans la quatrième directive sur les exigences de fonds propres (DPF IV), la Commission européenne a sciement renoncé à réglementer les SIFI, préférant attendre les résultats des travaux du CSF et la décision du G20 au sommet de Cannes, début novembre. La nécessité de soumettre les SIFI à des exigences spécifiques est en principe unanimement reconnue au sein de l'UE. De plus, 70 grandes banques européennes ont l'obligation de se constituer un «matelas» de fonds de propres de base d'ici mi-2012. Les CoCo seront probablement admis.	CSF: – Reprise probable de la règle de l'exigence supplémentaire comprise entre 1 et 3,5 % des actifs pondérés en fonction des risques. UE: – Mesures d'urgence visant à combattre la crise de la dette: fonds propres de base à hauteur de 9 % des actifs pondérés en fonction des risques d'ici mi-2012.	CSF: – Orientation probable vers ses propositions.	En attente d'une prochaine proposition de réglementation des SIFI de la part de la Commission. La proposition devrait suivre l'approche du CSF.
Royaume-Uni: <i>Séparation des activités sur proposition de l'Independent Commission on Banking (ICB)</i> Le Royaume-Uni va reprendre la réglementation de l'UE sur les SIFI, en cours d'élaboration. Par ailleurs, l'ICB a présenté son rapport sur l'amélioration de la stabilité du système financier et de la concurrence dans le secteur bancaire. Elle y préconise pour l'essentiel une séparation juridique et organisationnelle, d'un côté, des activités relevant de la banque de détail exercées au niveau national et, de l'autre, des activités relevant de la banque d'investissement.	UE: – Application de la réglementation. ICB: – de 17 à 20 % des actifs pondérés en fonction des fonds propres à l'échelle d'un groupe et au moins 10 % de ces actifs à celle d'une banque de détail, en partie sous forme de capital convertible. – Ratio de levier financier entre 3 et 4,06 %.	UE: – Application de la réglementation. ICB: – Séparation de la banque de détail. Les activités relevant de la banque de détail exercées au niveau national, voire à celui de l'EEE, doivent être externalisées dans des filiales ayant l'interdiction de remplir des fonctions bancaires étendues (négoce pour compte propre, activités de détail mondiales, etc.).	Proposition de l'ICB du 12 septembre 2011. Mise en œuvre imminente par le Parlement.
Allemagne: <i>Adoption d'une taxe bancaire</i> L'Allemagne reprendra aussi la réglementation sur les SIFI en préparation au sein de l'UE. De plus, elle a introduit une taxe bancaire (inscrite dans la loi sur la restructuration adoptée le 9 décembre 2010), dont le calcul repose sur le risque systémique lié à la banque concernée et le total du bilan de la banque. Le produit de cette taxe alimentera un fonds de restructuration, dans lequel on pourra puiser en cas d'urgence pour assurer la liquidation de banques en difficulté.	UE: – Application de la réglementation. Allemagne: – Taxe bancaire alimentant un fonds ex-ante de financement de la restructuration.	UE: – Application de la réglementation. Allemagne: – En cas d'urgence, transfert partiel ou complet des fonctions bancaires à une banque relais financée par le fonds de restructuration, avec possibilité de transfert en retour.	Loi du 9 décembre 2010 sur la restructuration. Adoptée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011 pour l'essentiel.

Fig. 5

de même que sur la mise en œuvre des mesures arrêtées par le Conseil fédéral le 17 août 2011 dans le domaine des hypothèques (renforcement de la pondération-risque applicable aux objets d'habitation). Par ailleurs, les conséquences de l'introduction du ratio de levier financier non pondéré ainsi que des nouvelles normes minimales en matière de risques de liquidité doivent être analysées en détail lors de périodes d'observation préalables, afin d'identifier et de corriger d'éventuels effets non intentionnels. Des projets de révision seront élaborés et présentés aux banques suisses dès 2012.

2.3 Accès au marché

2.3.1 Projets de réglementation

En raison de l'intégration toujours plus poussée du marché intérieur européen des services financiers, la place financière suisse et ses intermédiaires financiers doivent sans cesse remplir de nouvelles exigences pour pouvoir accéder à ce marché. C'est pourquoi, mi-juillet 2011, s'agissant des placements collectifs de capitaux, le Conseil fédéral a adopté le prospectus normalisé simplifié (Key Information Document, KID) conforme à la directive UCITS IV (Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities) du 13 juillet 2009, à la faveur d'une adaptation de l'ordonnance du 22 novembre 2006 sur les placements collectifs de capitaux.

De plus, le 1^{er} juillet 2011, compte tenu de la directive AIFM (Alternative Investment Fund Managers) de l'UE qui allait entrer en vigueur le 22 juillet 2011, le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation relative à une révision partielle de la loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). Les buts de la révision sont les suivants: renforcer la protection des investisseurs, améliorer la qualité et la compétitivité des marchés financiers suisses et garantir l'accès aux marchés étrangers des prestataires suisses de services financiers. A cette fin, la surveillance doit être étendue à tous les gérants de fortune administrant des placements collectifs de capitaux suisses et étrangers. Enfin, la révision permettra d'harmoniser les exigences en matière d'administration, de garde et de distribution des placements collectifs de capitaux avec les prescriptions de la directive AIFM.

La Suisse est par ailleurs appelée à relever d'autres défis en relation avec l'accès au marché. Suite à la récente crise financière, non seulement les Etats-Unis (cf. aussi ch. 3.2.4), mais encore la Commission

européenne ont entrepris de réformer en profondeur leur réglementation des marchés financiers. Le but de l'initiative réglementaire européenne est d'améliorer la transparence et la stabilité des marchés financiers de l'UE, conformément aux décisions du G20. Il s'agit en outre, dans le même temps, d'accélérer l'harmonisation et l'intégration du marché intérieur européen des services financiers. L'UE entend donc durcir sa réglementation des marchés financiers, en élargir le champ d'application et l'adapter à l'évolution des dits marchés. L'initiative réglementaire de l'UE porte sur 25 règles particulières. Certains projets ont certes pris du retard par rapport au calendrier initial, mais toutes les institutions de l'UE s'emploient à faire en sorte que ces règles puissent entrer en vigueur d'ici 2014, sous réserve des éventuels délais de mise en œuvre au niveau national.

Deux projets de réglementation sont particulièrement importants pour l'évolution des marchés financiers de l'UE et, indirectement, pour la Suisse: D'une part, la révision de la directive concernant les marchés d'instruments financiers (MIF)³ qui est un des piliers de la réglementation de l'UE. Cette révision entraînera une adaptation des principes et des règles de comportement à observer lors de la fourniture de services financiers au sein de l'UE. D'autre part, le projet de règlement EMIR (European Market Infrastructure Regulation), par lequel l'UE entend améliorer la transparence et la stabilité financière du marché des produits dérivés négociés de gré à gré (over the counter, OTC). Le projet prévoit notamment une obligation de clearing de ces instruments par des contreparties centrales et une obligation de déclarer les détails des transactions.

Le rehaussement général du niveau de réglementation et l'adoption par l'UE de règles applicables aux Etats tiers ne sont pas sans répercussions sur la Suisse et sa place financière. Notre pays suit donc de très près les initiatives réglementaires de l'UE, avec le souci constant de préserver la compétitivité internationale de sa place financière. A l'avenir, les intermédiaires financiers suisses concernés ne pourront en effet accéder aux marchés financiers de l'UE que si les conditions inhérentes au régime des Etats tiers

³ La proposition de la Commission européenne du 20 octobre 2011 relative à la révision de la directive MIF prévoit, d'une part, la révision proprement dite de la MIF et, d'autre part, l'adoption d'un nouveau règlement concernant les marchés d'instruments financiers (Markets in Financial Instruments Regulation, MiFIR).

selon l'EMIR ou la MIF révisée seront remplies. A cet égard, l'équivalence du droit suisse étant une condition essentielle de l'accès au marché, il y a lieu de clarifier s'il est nécessaire de l'adapter.

2.3.2 Accords bilatéraux

Un protocole et un mémorandum sur l'accès au marché et sur les services financiers transfrontières font partie intégrante des accords bilatéraux sur l'imposition à la source conclus avec l'Allemagne et le Royaume-Uni en automne 2011 (cf. ch. 3.2.3). On est ainsi parvenu, dans l'accord avec l'Allemagne, à réduire les barrières réglementaires et administratives et, dans celui avec le Royaume-Uni, à clarifier certains points qui faisaient obstacle à l'accès des établissements financiers suisses aux marchés de ces deux pays. On a pu lever ponctuellement des barrières réglementaires purement nationales, car s'agissant des règles générales d'accès au marché de l'UE, les compétences appartiennent à la Commission européenne.

En ce qui concerne l'Allemagne, l'exigence selon laquelle toute nouvelle relation d'affaires devait impérativement être nouée par l'intermédiaire d'une banque ou d'une filiale sur place est abolie. Le principal obstacle à l'accès au marché allemand est ainsi supprimé. De plus, afin de faciliter la distribution transfrontière de produits financiers, il est prévu, dans le protocole faisant partie intégrante de l'accord, que l'Allemagne et la Suisse reconnaissent mutuellement la conformité OPCVM de leurs fonds en valeurs mobilières. Il sera ainsi possible de distribuer des placements de capitaux allemands en Suisse et réciproquement. Les questions techniques inhérentes à cette reconnaissance seront réglées dans une convention d'exécution à conclure par les autorités de surveillance des deux pays.

Pour ce qui est du Royaume-Uni, un mémorandum fixe les modalités d'ouverture de nouveaux comptes, d'acquisition de nouveaux clients et de suivi des clients existants, créant ainsi la transparence juridique nécessaire pour que les banques suisses puissent s'établir sur le marché britannique, s'y maintenir et y prendre des engagements.

2.4 Intégrité du marché financier

2.4.1 GAFI

La Suisse participe en première ligne à la lutte contre la criminalité financière internationale et dispose d'un système de prévention efficace contre le blanchiment d'argent et le financement du terro-

risme. Membre fondateur du Groupe d'action financière (GAFI), notre pays œuvre pour l'adoption de normes internationales efficaces et applicables dans les 34 Etats membres de ce groupe.

Depuis fin 2009, le GAFI s'emploie à réviser les recommandations internationales. Cette révision, qui touche à sa fin, concerne plus de la moitié des 49 recommandations actuelles, qui seront en outre restructurées. Assurant la coprésidence du groupe de travail chargé de coordonner la révision, la Suisse a pu défendre efficacement ses intérêts. La révision porte notamment sur les mesures préventives. La Suisse est parvenue à éviter l'abolition des actions au porteur et à instaurer l'égalité des conditions de concurrence (level playing field) en matière de transparence des personnes morales et des constructions juridiques de type trust. La révision aura en outre des répercussions sur l'échange de renseignements financiers entre le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) et ses homologues étrangers.

A l'avenir, les infractions fiscales graves seront aussi considérées comme des infractions préalables au blanchiment d'argent et les établissements financiers devront annoncer tout cas suspect aux autorités. Une certaine marge de manœuvre est cependant laissée aux Etats membres pour transposer ces règles dans leur ordre juridique national, puisqu'il revient à chaque pays de définir comme il l'entend la notion de «infraction fiscale grave». Pour favoriser une mise en œuvre efficace des règles du GAFI, la Suisse mise sur une définition étroite de ce type d'infraction. Il s'agit en effet non pas de criminaliser le plus grand nombre possible de contribuables indélégats, mais de lutter contre le blanchiment d'argent.

Les résultats de ces travaux de révision, qui ont également fait l'objet d'une consultation auprès du secteur privé, devraient être approuvés sous la forme d'un paquet global par l'Assemblée plénière du GAFI – son organe décisionnel – en février 2012 et les mesures ainsi adoptées mises en œuvre d'ici 2013 au plus tard. L'adoption de ces nouvelles normes sera suivie de l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation détaillée, en lien avec des travaux conceptuels approfondis portant sur l'évaluation de l'effectivité des systèmes antiblanchiment.

Le GAFI a par ailleurs poursuivi l'examen des pays membres dans le cadre de son troisième cycle d'éva-

luation, qui s'est achevé en 2011. Le quatrième cycle d'évaluation devrait débuter fin 2013. La Suisse s'engage activement dans la révision des règles régissant les évaluations mutuelles et leur suivi, afin d'assurer l'égalité de traitement des Etats membres et les mêmes conditions pour tous (level playing field).

Depuis 2008, le GAFI a également pour mandat d'examiner des mesures de lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Dans ce contexte, la Suisse préconise, comme principal instrument de cette lutte, la mise en œuvre de systèmes plus efficaces de contrôle des exportations. Début 2012, le GAFI adoptera une nouvelle norme sur le financement de la prolifération des armes de destruction massive, qui concrétisera les sanctions financières arrêtées par le Conseil de sécurité de l'ONU.

Enfin, le GAFI prépare le renouvellement de son mandat actuel, qui court depuis 2004 et expirera en 2012. Il est prévu que le nouveau mandat (2012-2020) soit adopté lors d'une réunion ministérielle en avril 2012. La Suisse s'engage en faveur d'une gouvernance rationalisée du GAFI. Elle préconise notamment que le nouveau mandat se concentre non pas sur l'élaboration de nouvelles normes, mais sur la mise en œuvre et la consolidation des normes déjà adoptées. Il s'agit de s'assurer ainsi que les processus de vérification de la mise en œuvre des normes continuent à garantir transparence et égalité de traitement.

2.4.2 Autres organismes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme

De nombreuses institutions internationales procèdent à des évaluations mutuelles entre leurs membres (examen par les pairs). Parmi ces institutions figurent l'OCDE, le Conseil de l'Europe et l'ONU pour ce qui est de la lutte contre la corruption. Il convient aussi de mentionner le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales dans le domaine de l'échange de renseignements fiscaux (cf. ch. 3.4.2) et le Conseil de stabilité financière (CSF) dans celui de la stabilité financière (cf. ch. 4.3). On assiste ainsi à un phénomène de vases communicants, les résultats des diverses évaluations susmentionnées venant alimenter les analyses du GAFI et inversement. La Suisse participe activement aux discussions inter-

Etude de la Banque mondiale:

Comment l'argent sale est dissimulé

Une étude de la Banque mondiale a examiné 150 cas de corruption découverts dans une sélection de pays du monde entier, mettant au jour pas moins de 800 structures juridiques constituées pour dissimuler de l'argent sale. Le plus grand nombre de ces structures, soit 102, ont été découvertes aux Etats-Unis, alors que la Suisse en abritait sept (cf. tableau). Il ressort également de l'étude que le nombre de ces structures de camouflage d'argent sale ayant une relation bancaire aux Etats-Unis s'élevait à 107, contre 76 s'adossant à une banque helvétique.

L'étude de la Banque mondiale a aussi examiné s'il était facile ou non de créer de telles structures sans avoir à en nommer l'ayant droit économique. Sur 100 prestataires, 41 n'ont pas rempli leurs obligations de diligence. De plus, seuls 3 des 27 prestataires états-unien sollicités ont exigé une identification claire et précise. Dans les pays de l'OCDE, ce fut le cas de 9 prestataires sur 20.

Nombre de structures juridiques par pays

Etats-Unis	102	Bermudes	12
Iles Vierges britanniques	91	Jersey	12
Panama	50	Chypre	11
Liechtenstein	28	Indonésie	8
Bahamas	27	Tanzanie	8
Royaume-Uni	24	Trinité-et-Tobago	8
Hong Kong SAR, Chine	24	Emirats arabes unis	8
Nigéria	20	Inde	7
Afrique du Sud	16	Ile de Man	7
Iles Caïmans	15	Suisse	7

Source: Banque mondiale, octobre 2011, «The Puppet Masters – How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to do about it»

nationales spécialisées sur le financement du terrorisme. Elle a notamment contribué en 2011 à l'initiative prise par le Directorate contre le terrorisme (CTED) du Conseil de Sécurité de l'ONU visant à renforcer sur le plan mondial les politiques nationales destinées à empêcher l'abus des organismes à but non lucratif aux fins du financement du terrorisme. Enfin, la Suisse soutient concrètement l'amélioration du système international de lutte contre le blanchiment d'argent en assurant une part significative du financement du fonds fiduciaire du FMI consacré à cette lutte. De plus, par son engagement au sein du comité directeur du fonds, elle veille à l'utilisation efficace des ressources à disposition.

2.4.3 Modification de la loi sur les bourses (délits boursiers et abus de marché)

Le 31 août 2011, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la modification de la loi sur les

bourses (délits boursiers et abus de marché). Le projet instaure, tant sur le plan pénal que dans le droit de la surveillance, des normes qui sanctionnent efficacement les comportements abusifs sur le marché et tiennent compte de la réglementation internationale. Son objectif est de renforcer l'intégrité et la compétitivité de la place financière suisse.

Sur le plan du droit pénal, le projet étend et précise les éléments constitutifs du délit d'initiés. L'infraction qualifiée de manipulation de cours ne subit pas de modification essentielle. Les deux infractions pénales sont transférées du code pénal dans la loi sur les bourses. Afin de répondre aux recommandations du GAFL, le délit d'initiés et la manipulation de cours sont désormais qualifiés de crimes dans les cas graves.

Sur le plan du droit de la surveillance, le projet prévoit l'interdiction du délit d'initiés et de la manipulation du marché pour tous les acteurs du marché. Pour faire respecter ces interdictions ainsi que les dispositions sur la déclaration de participations, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) pourra appliquer certains instruments de surveillance à l'ensemble des acteurs du marché, et non plus seulement à ses assujettis. D'autres mesures permettront en outre de mieux faire respecter les dispositions sur la déclaration de participations. Enfin, la possibilité de payer des primes de contrôle est abolie.

2.5 Coopération

Dialogue sur les questions financières

Le DFF entretient depuis plusieurs années un dialogue permanent sur les questions financières avec certains pays, comme le Japon, l'Allemagne et la France. Ces échanges permettent d'établir des relations privilégiées avec les autorités de l'Etat partenaire, ce qui présente divers avantages. En particulier, il est plus facile d'identifier des intérêts communs, touchant par exemple à la politique en matière de marchés financiers ou à la réglementation, et de se concerter pour les défendre. Les parties peuvent aussi mieux coordonner leurs activités au sein des organismes financiers internationaux (p. ex. FMI, CSF). De plus, une meilleure information réciproque sur l'évolution de la situation, tant nationale qu'internationale, permet de sensibiliser l'Etat partenaire aux thèmes qui intéressent la Suisse et d'améliorer les mécanismes d'alerte précoce. Enfin, le dialogue sur les questions financières offre un cadre dans lequel entamer d'éventuelles négociations avec l'Etat partenaire, par exemple sur l'accès aux

marchés financiers (cf. ch. 2.3.2) ou sur la fiscalité. Vu les expériences positives faites à ce jour, le DFF entend poursuivre les dialogues en cours et en ouvrir de nouveaux, en particulier avec les pays émergents, dont la présence internationale et l'importance pour l'économie suisse ne cessent de se renforcer. C'est ainsi qu'en 2011, suite aux premiers contacts sur les questions financières noués avec la Russie et l'Inde, la Suisse a pu conclure avec chacun de ces pays un protocole d'entente (Memorandum of Understanding, MoU) instaurant un dialogue permanent et structuré sur ces questions.

D'intenses discussions sur l'établissement de contacts bilatéraux sur les questions financières sont également en cours avec les autorités chinoises. Le Conseil fédéral a déjà approuvé, le 9 novembre 2011, le protocole d'entente relatif à l'instauration d'un tel dialogue entre la Suisse et la Chine. Enfin, les premiers contacts ont également été établis avec l'Australie et le Brésil. Les dialogues sur les questions financières sont dirigés par le DFF. Le SFI assure la coordination des positions des divers offices sur ces questions.

Branche et autorités

La récente crise financière a mis en évidence l'importance du fonctionnement irréprochable de la collaboration entre autorités. En janvier 2011, le DFF, la BNS et la FINMA ont donc signé un protocole d'entente réglant leur collaboration. Cet accord de collaboration englobe l'échange d'informations sur des questions de stabilité financière et de réglementation des marchés financiers ainsi que la collaboration des parties en cas de crise susceptible de menacer la stabilité du système financier. Les responsabilités et les compétences des trois autorités telles qu'elles sont fixées dans la loi restent inchangées.

Par ailleurs, la constitution d'un «groupe de travail interdépartemental sur la politique en matière de place financière» a également permis d'intensifier la collaboration entre les diverses autorités concernées.

Dirigé par le secrétaire d'Etat titulaire du SFI, ce groupe de travail réunit des représentants du DFF, du DFAE, du DFE et du DFJP, ainsi que de la BNS et de la FINMA. Enfin, la coopération mise en place en 2008 entre la place financière, les autorités et le gouvernement en vue d'améliorer les conditions-cadres et d'accroître la compétitivité de la place financière suisse s'est poursuivie avec succès. Les autorités et les représentants de la branche financière se réunissent régulièrement. Institutionnalisé sous le nom de «Forum Place financière», ce dialogue est également dirigé par le secrétaire d'Etat à la tête du SFI.

3

Questions fiscales internationales

Perspectives: mise en œuvre de la stratégie de l'argent propre

Les pressions internationales visant à obtenir de la Suisse une coopération accrue en matière de lutte contre les infractions fiscales continuent d'augmenter. La Suisse n'entend pas relâcher ses efforts dans ce domaine et applique déjà la norme de l'OCDE régissant l'assistance administrative. Les pratiques de la Suisse en matière d'assistance administrative seront probablement examinées fin 2012 lors de la deuxième phase de l'examen par les pairs du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. En ce qui concerne les Etats-Unis, il s'agit de trouver une solution propre à régler les problèmes fiscaux hérités du passé. Par ailleurs, soucieuse d'équité fiscale, la Suisse propose un mécanisme crédible et efficace à même de se substituer à l'échange automatique de renseignements. Reposant sur ce mécanisme, les accords sur l'imposition à la source conclus avec l'Allemagne et le Royaume-Uni doivent encore être ratifiés, leur entrée en vigueur étant prévue en 2013. Des accords similaires seront conclus avec d'autres pays.

3.1 Vue d'ensemble

Avec les accords sur l'imposition à la source conclus avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, les parties ont trouvé une solution qui, d'un côté, assure la protection de la sphère privée des clients des banques et, de l'autre, permet de donner suite aux prétentions fiscales légitimes des Etats partenaires. Ces deux accords concrétisent la stratégie du Conseil fédéral en matière de place financière et la Suisse est prête à conclure des accords similaires avec d'autres Etats. Elle a par ailleurs réalisé de grands progrès vers la reconnaissance et l'adoption de la norme internationale de l'OCDE régissant l'assistance administrative en matière fiscale. Enfin, pour ce qui est de l'imposition des entreprises, il s'agit de préserver l'attrait de la place économique suisse grâce à une fiscalité qui reste compétitive et tienne compte des nécessités budgétaires de la Confédération et des cantons, tout en étant acceptée au niveau international.

Stratégie de l'argent propre**Assistance administrative internationale**

Conventions contre la double imposition conformes à la norme de l'OCDE

Impôt à la source

Régularisation du passé et imposition anonyme des rendements

Intégrité financière

Mesures contre le blanchiment d'argent et les fonds de potentats

Fig. 6

3.2 Coopération bilatérale**3.2.1 Conventions contre la double imposition selon la norme de l'OCDE**

L'OCDE a élaboré une norme internationale de coopération fiscale à laquelle les Etats membres de l'organisation doivent se tenir (cf. ch. 3.4.1).

En mars 2009, le Conseil fédéral a décidé d'étendre l'assistance administrative en matière fiscale moyennant la prise en compte de l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE dans les négociations relatives aux nouvelles conventions contre la double imposition (CDI), et de réviser dans le même sens les CDI existantes. Depuis lors, la clause d'assistance administrative conforme à la norme de l'OCDE a été reprise et paraphée dans les CDI conclues avec plus de 40 Etats (état: 31.12.2011). Dans le même temps, on a pu convenir de nombreuses clauses plus favorables (p. ex. réductions de l'impôt à la source sur les dividendes, les intérêts et les droits de licences), supprimer certaines discriminations et négocier des clauses d'arbitrage.

Fin 2011, les Chambres fédérales avaient ratifié plus de 20 conventions intégrant une clause d'assistance administrative conforme à la nouvelle norme. La plupart sont déjà entrées en vigueur. La Suisse est en principe disposée à inscrire une clause d'assistance administrative conforme à la norme de l'OCDE dans toutes les CDI déjà conclues ainsi qu'à conclure de nouvelles conventions incluant cette clause. A ce jour, la Suisse a conclu des CDI avec environ 80 pays au total.

CDI avec clause d'assistance administrative conforme à la nouvelle norme de l'OCDE

Conventions en vigueur (20)

Allemagne	Japon
Autriche	Luxembourg
Canada	Mexique
Danemark	Norvège
Espagne	Pays-Bas
Finlande	Pologne
France	Qatar
Grèce	République de Chine (Taïwan)
Iles Féroé	Royaume-Uni
Inde	Uruguay

CDI ratifiées par les Chambres fédérales (3)

Etats-Unis	Kazakhstan
Turquie	

CDI signées (9)

Emirats arabes unis	Russie
Hong Kong	Singapour
Malte	Slovaquie
République de Corée	Suède
Roumanie	

CDI paraphées (10)

Australie	Oman	Slovénie
Bulgarie	Pérou	Turkménistan
Colombie	Portugal	
Irlande	République tchèque	

(Etat: 31.12.2011)

Fig. 7

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

Les clauses d'assistance administrative des diverses CDI (cf. ch. 3.2.1) constituent la base légale de l'échange de renseignements entre la Suisse et l'Etat cocontractant. Sur le plan organisationnel, l'exécution de l'assistance administrative sera réglée dans la loi fédérale sur l'assistance administrative internationale en matière fiscale (loi sur l'assistance administrative fiscale, LAAF). Le Conseil fédéral a adopté le message concernant cette loi le 6 juillet 2011. Il est prévu que la LAAF remplace l'ordonnance relative à l'assistance administrative d'après les conventions contre les doubles impositions (OACDI) entrée en vigueur en octobre 2010. La LAAF règle l'exécution de l'assistance administrative telle que prévue dans les CDI et dans d'autres conventions sur l'échange

de renseignements en matière fiscale en cas de demandes suisses ou étrangères d'assistance administrative. Comme l'OACDI, la loi indique auprès de qui et par quels moyens les renseignements peuvent être requis, comment ils doivent être transmis, qui doit être informé de la demande d'assistance et qui dispose des droits de participation et de recours.

3.2.3 Impôt à la source international

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie du Conseil fédéral, consistant à régulariser les avoirs étrangers non déclarés déposés en Suisse tout en protégeant la sphère privée des clients des banques, la Suisse signait, fin octobre 2010, une déclaration commune avec l'Allemagne et une autre avec le Royaume-Uni, par lesquelles les parties manifestaient leur volonté d'ouvrir des négociations sur leurs différends financiers et fiscaux. Les négociations sur l'application d'un impôt à la source libératoire ont alors commencé début 2011, pour déboucher sur la signature d'un accord avec l'Allemagne le

Régularisation du passé

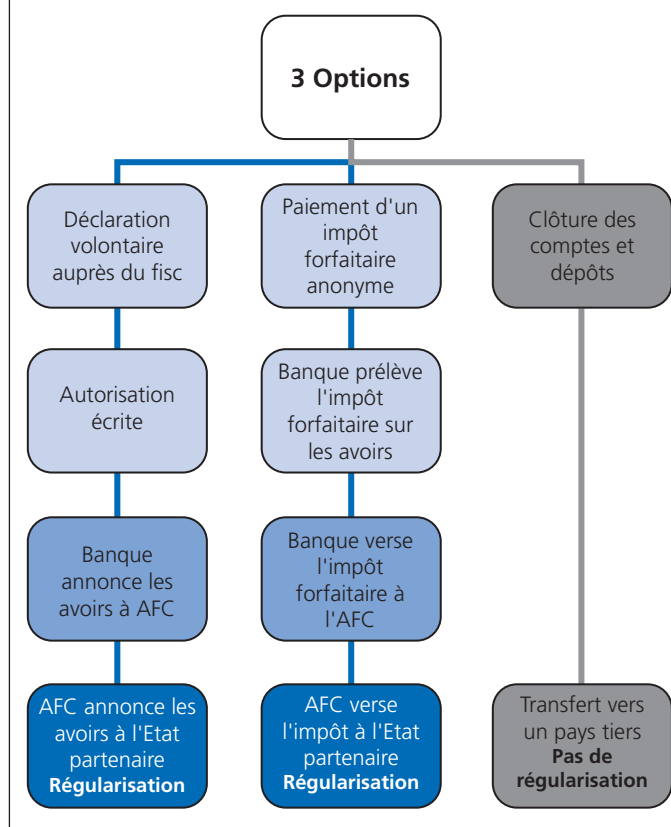


Fig. 8

21 septembre 2011, à Berlin, et avec le Royaume-Uni le 6 octobre 2011, à Londres. On a ainsi trouvé une solution qui, d'un côté, assure la protection de la sphère privée des clients des banques et, de l'autre, permet de donner suite aux prétentions fiscales légitimes des Etats partenaires. Afin de tenir compte de certaines objections soulevées par la Commission européenne quant à la compatibilité des accords sur l'imposition à la source avec l'accord Suisse-UE sur la fiscalité de l'épargne, la Suisse procède actuellement à quelques clarifications avec l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Les accords prévoient que les personnes domiciliées en Allemagne ou au Royaume-Uni peuvent régulariser leurs relations bancaires en Suisse soit en se soumettant à une imposition par paiement unique, soit en déclarant leurs comptes. Afin de garantir un montant minimal pour le produit de cette régularisation du passé et d'attester de leur réelle volonté

d'appliquer les accords, les agents payeurs suisses se sont engagés à verser une avance à chacun des Etats partenaires. Cette avance sera progressivement compensée par les paiements effectués au titre de la régularisation du passé et ainsi remboursée aux agents payeurs suisses.

S'agissant des futurs revenus et gains en capital réalisés en Suisse sur les avoirs de personnes domiciliées en Allemagne ou au Royaume-Uni, il est prévu qu'ils soient soumis, dès l'entrée en vigueur des accords, à un impôt à la source libératoire, dont la Suisse versera le produit à l'Etat partenaire concerné. Les taux de cet impôt sont alignés sur les taux d'imposition en vigueur en Allemagne et au Royaume-Uni, afin de prévenir toute distorsion de concurrence fiscale. De plus, afin de protéger le but des accords, on a convenu avec les deux Etats partenaires de la transmission de renseignements sur demande. Les accords prévoient donc que les autorités allemandes ou britanniques peuvent adresser à la Suisse des demandes de renseignements devant indiquer le nom du client, mais pas obligatoirement celui de la banque. Le nombre de demandes est limité annuellement et chaque demande doit être fondée sur des faits plausibles. Les demandes sans fondement («pêche aux renseignements») sont exclues.

Le problème de l'achat de données fiscales et celui de la poursuite pénale de collaborateurs d'établissements bancaires ont également été résolus. Compte tenu des accords conclus, les Etats partenaires ne voient en effet plus de raisons d'acquiescer des données de clients bancaires qui auraient été dérobées. De plus, ils renoncent en règle générale à poursuivre pénalement des collaborateurs de banques ayant participé dans le passé à des infractions fiscales ou déclarent à tout le moins que de telles poursuites sont hautement improbables. Les accords précisent aussi que les effets du système convenu sont durablement équivalents à l'échange automatique de renseignements dans le domaine des revenus de capitaux.

Enfin, des allègements ont été convenus avec les deux Etats partenaires en ce qui concerne la fourniture transfrontière de services financiers (cf. ch. 2.3.2). Les accords doivent encore être ratifiés par le Parlement de chacun des Etats partenaires et il est prévu qu'ils entrent en vigueur début 2013. Les procédures de ratification sont en cours, tant en Allemagne qu'au Royaume-Uni, soulevant cependant

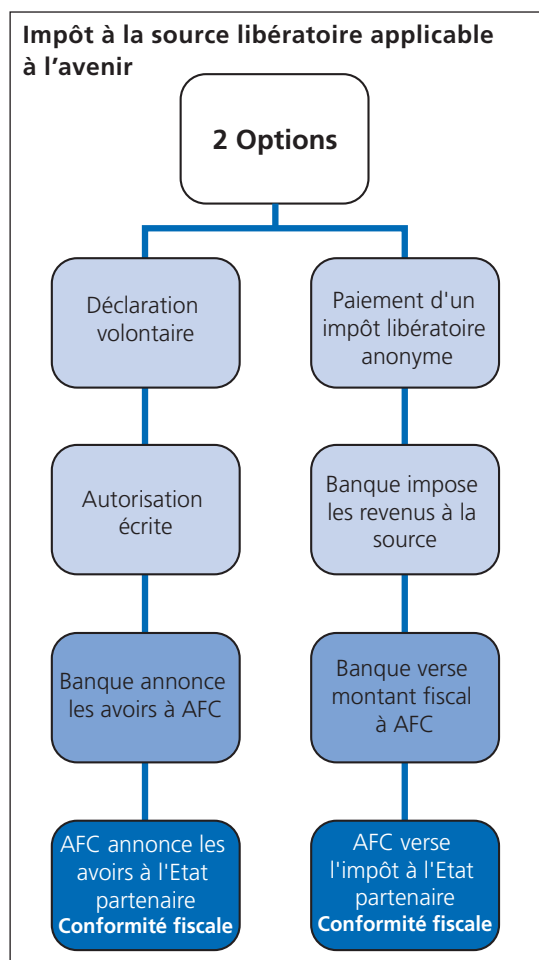


Fig. 9

certaines questions quant à la compatibilité des accords avec la répartition des compétences au sein de l'UE. La Suisse est prête à discuter de ce modèle d'imposition avec d'autres Etats intéressés. Des négociations doivent débuter prochainement avec la Grèce.

3.2.4 Etats-Unis

La Suisse mène depuis plus d'un an des discussions sur les questions fiscales encore irrésolues avec les Etats-Unis. Ces discussions portent notamment sur les enquêtes ouvertes par les autorités américaines suite à des violations présumées de la législation fiscale des Etats-Unis par des banques suisses, ainsi que sur la communication de données de clients. Or, selon le droit suisse, la communication de données de clients n'est possible que dans le cadre d'une procédure d'assistance administrative et doit être assurée par les services compétents de l'Etat et en aucun cas directement par les banques. Les autorités suisses et américaines cherchent donc actuellement une solution conforme au droit en vigueur.

Les cas des banques directement concernées doivent être réglés par des demandes d'assistance administrative conformes, s'il s'agit de fraude fiscale, à la convention contre la double imposition (CDI) de 1996 actuellement en vigueur et, s'il s'agit de fraude fiscale ou d'évasion fiscale, à la nouvelle CDI de 2009, qui n'a cependant pas encore été ratifiée. Selon la CDI en vigueur, il est possible de déposer des demandes sans indication de noms ou de données personnelles si l'identification est assurée par un autre moyen. Les demandes fondées sur un modèle de comportement donné, sans indication de noms ou de données personnelles, seront aussi admises par la nouvelle CDI. La décision des Chambres fédérales en la matière n'est toutefois pas encore tombée.

Enfin, les discussions avec les Etats-Unis portent aussi sur une solution globale valable pour toute la place financière suisse, qui permettrait de classer définitivement tous les différends avec toutes les banques.

Adopté par le Congrès des Etats-Unis en mars 2010, le Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) est appelé à jouer un rôle important à l'avenir, puisqu'il prévoit l'obligation, valable dans le monde entier, de déclarer tous les contribuables américains détenant des comptes ou des dépôts auprès de prestataires de services financiers hors des Etats-Unis. Les autori-

tés américaines ont prévu d'appliquer cette loi selon un calendrier échelonné démarrant le 1^{er} janvier 2014. La Suisse, avec sa forte implication au niveau international et notamment aux Etats-Unis, est particulièrement touchée par cette mesure.

Le FATCA prévoit la perception d'un impôt à la source de 30 % sur tous les paiements de dividendes, intérêts, produits de ventes, etc. de source américaine destinés à un établissement financier à l'étranger, indépendamment du fait que l'établissement en question encaisse cet argent pour un contribuable américain, pour d'autres clients ou pour son propre compte. Pour éviter cette imposition à la source, l'établissement financier devra conclure avec l'autorité fiscale américaine, à savoir l'Internal Revenue Service (IRS), un contrat par lequel il se soumet à toutes les obligations de déclarer les contribuables états-uniens. Il en résultera notamment des charges administratives considérables. Après que le Conseil fédéral a donné mandat au DFF d'entamer des pourparlers avec les Etats-Unis, le SFI a eu divers contacts avec les autorités américaines, soulignant à chaque fois qu'il y aurait lieu de tenir compte des demandes des acteurs concernés du secteur financier lors de l'application du FATCA. Les modalités d'une mise en œuvre simplifiée du FATCA sont actuellement explorées dans le cadre des discussions sur les questions financières.

3.3 Union européenne

3.3.1 Imposition des entreprises

L'imposition des entreprises est un important facteur de compétitivité des places économiques à l'échelle internationale. De plus, les recettes de l'impôt sur les bénéfices des personnes morales contribuent de manière significative au financement des dépenses de la Confédération et des cantons. Toutefois, l'attrait qu'exerce le régime suisse d'imposition des entreprises a pour conséquence de remettre en question son acceptation internationale. L'UE désapprouve en particulier l'inégalité de traitement fiscal que certains cantons réservent aux bénéfices des entreprises selon qu'ils sont réalisés en Suisse ou à l'étranger. La Suisse, de son côté, tient expressément à préserver cette concurrence fiscale, mais est néanmoins disposée à discuter de certains aspects de l'imposition des entreprises avec l'UE. En 2007, la Commission européenne avait déjà critiqué certaines modalités fiscales cantonales, les qualifiant de subventions étatiques non autorisées.

De son point de vue, elles faussent la concurrence et contreviennent à l'accord de libre-échange conclu en 1972. Le Conseil fédéral a toujours rejeté cette interprétation. En 2009, l'opposition de certains Etats membres de l'UE a fait échouer une solution de compromis.

L'UE a alors proposé à la Suisse, en juin 2010, d'entamer un dialogue sur l'adoption d'un code de conduite en matière d'imposition des entreprises. Ce code contraint les Etats membres de l'UE à lutter politiquement contre toute concurrence fiscale dommageable relevant de l'imposition des entreprises. Il s'attaque en particulier aux dispositions et pratiques fiscales qui conduisent, dans des situations déterminées, à une imposition effective nettement inférieure à celle qui prévaut habituellement dans le pays concerné.

En août 2010, le Conseil fédéral a chargé le DFF de mener des entretiens exploratoires avec la Commission européenne concernant l'éventuelle ouverture d'un dialogue sur ce code de conduite. En concertation avec les autres départements concernés et avec les cantons, le SFI a donc pris contact avec la Direction générale Fiscalité et union douanière. Le but de ces entretiens exploratoires est de fixer les conditions d'un éventuel dialogue sur le code de conduite et de clarifier quels seraient les rapports entre ce dialogue et celui mené jusqu'ici sur certaines modalités d'imposition cantonales. Le débat doit porter principalement sur la distinction entre bénéfices réalisés en Suisse et à l'étranger (ring fencing) et leur inégalité de traitement fiscal. Fin octobre 2011, les positions de la Suisse et de l'UE sur les principales conditions-cadres du dialogue se sont rapprochées. Un accord définitif sur son ouverture devrait bientôt être conclu. Les cantons seront consultés avant que le Conseil fédéral ne prenne sa décision en la matière.

Enfin, en novembre 2011, le Forum de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables, qui est rattaché au Comité des affaires fiscales de l'organisation, a relancé ses enquêtes sur les règles spéciales d'imposition des entreprises. Se fondant sur les communications d'Etats membres, il a procédé à une première sélection de 27 régimes fiscaux qui seront soumis à investigation. La liste inclut plusieurs régimes fiscaux suisses, dont certains ont déjà fait l'objet de critiques de la part de la Commission européenne. Le Forum coordonne ses travaux avec ceux de l'UE et du Forum mondial (cf. ch. 3.4.2).

3.3.2 Autres dossiers fiscaux impliquant l'UE

L'UE travaille actuellement à combler les lacunes de sa directive sur la fiscalité de l'épargne. Elle entend, d'une part, imposer d'autres instruments financiers (p. ex. créances assimilées à des valeurs mobilières, certains produits d'assurance vie et produits structurés) et, d'autre part, éviter qu'il soit possible de contourner les dispositions de la directive en faisant appel à des personnes morales interposées. La Suisse est disposée, sous certaines conditions, à adapter l'accord bilatéral sur la fiscalité de l'épargne conclu avec l'UE lorsque la révision de la directive ci-dessus sera achevée. Elle n'entend cependant toujours pas entrer en matière sur l'échange automatique de renseignements.

L'UE examine par ailleurs avec divers Etats tiers, dont la Suisse, la possibilité de conclure des accords d'assistance administrative en matière fiscale conformes à la norme de l'OCDE (cf. ch. 3.4.1). Elle n'a cependant encore émis aucun mandat de négociation dans ce sens. De son côté, la Suisse a bien progressé dans l'application de la norme de l'OCDE régissant l'assistance administrative, qu'elle reprend dans ses conventions contre la double imposition (cf. ch. 3.2.1). Ayant déjà convenu d'une clause sur l'assistance administrative avec de nombreux Etats membres de l'UE, elle ne juge pas nécessaire de conclure un accord en la matière avec l'UE elle-même.

3.4 Coopération multilatérale

3.4.1 OCDE

Fiscalité et développement

En janvier 2011, l'OCDE a lancé un programme triennal de soutien des pays en développement dans leurs efforts de mobilisation de leurs ressources visant la perception d'impôts corrects et appropriés. La plateforme principale de ce programme est constituée du «Groupe de travail informel sur la fiscalité et le développement de l'OCDE», qui réunit, outre les délégués de l'OCDE des domaines de la fiscalité et de l'aide au développement, des représentants de pays en développement, du secteur privé, d'ONG et d'organisations internationales. La Suisse est membre de ce groupe de travail et s'engage pour que les besoins des pays en développement soient dûment pris en considération dans le cadre des quatre domaines d'activités du programme. Elle entend en outre participer volontairement à ces travaux. Ce qui est prioritaire à ses yeux,

c'est la mise en place d'une administration qui fonctionne, ainsi que la formation. Il est cependant tout aussi important, en relation avec les pays en développement, de fixer des règles qui soient applicables dans la pratique. La Suisse préconise donc une simplification des régimes de prix de transfert pour ces pays, sans renoncer pour autant aux principes fondamentaux de l'OCDE. En matière de présentation des comptes des entreprises multinationales, la Suisse s'engage en faveur d'une transparence ciblée, qui tienne compte opportunément des intérêts aussi bien des autorités fiscales que des entreprises.

Assistance administrative: norme de l'OCDE et convention multilatérale OCDE/Conseil de l'Europe

L'OCDE a élaboré une norme internationale régissant l'assistance administrative en matière fiscale à laquelle tant les Etats membres de l'organisation que les Etats tiers doivent se tenir. Fixée à l'art. 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE ainsi que dans le modèle d'accord d'échange de renseignements fiscaux (Tax Information Exchange Agreement, TIEA), cette norme prévoit que les Etats contractants échangent, sur demande, les renseignements pertinents pour appliquer la législation interne de l'Etat requérant relative aux impôts de toute nature ou dénomination perçus dans cet Etat. Elle n'oblige cependant pas les Etats à fournir automatiquement ni spontanément leur assistance administrative. La «pêche aux renseignements» (fishing expedition) est exclue. L'OCDE est en train de réviser le commentaire de l'art. 26 de son modèle de convention, en ce sens qu'outre les demandes individuelles, les demandes groupées seront également admises. Dans les demandes groupées, l'identification du contribuable repose non pas sur l'indication de son nom ou sur d'autres critères d'identification similaires, comme c'est le cas dans les demandes individuelles, mais sur la description d'un certain modèle de comportement. La «pêche aux renseignements», autrement dit les demandes faites au hasard, non fondées sur une enquête fiscale en cours, restera cependant interdite. Le nouveau commentaire devrait prendre effet mi-2012.

La convention du 25 janvier 1988 concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (convention multilatérale), ouverte aux Etats membres de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, va en partie plus loin que la norme internationale de l'OCDE, puisqu'elle oblige les Etats contractants à fournir spontanément leur assistance administrative.

Elle contient en outre des dispositions sur l'échange automatique de renseignements, sur les contrôles fiscaux simultanés, sur la participation à des contrôles fiscaux à l'étranger et sur l'assistance en vue du recouvrement, des réserves étant néanmoins possibles dans chacun de ces domaines. La convention multilatérale a été amendée par un protocole adopté le 27 mai 2010, prévoyant notamment un effet rétroactif obligatoire dans les cas de fraude fiscale. La Suisse n'a pas signé la convention. L'OCDE et le Forum mondial recommandent l'adhésion à la convention multilatérale, qui devrait représenter la norme internationale à moyen terme. Lors de leur sommet de novembre 2011, tous les Etats du G20 ont soit signé la convention, soit annoncé qu'ils le feraient.

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

Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial) a pour mandat de s'assurer du respect de la norme de l'OCDE en matière de transparence et d'échange de renseignements à des fins fiscales au moyen d'un processus d'examen par les pairs. Le Forum mondial se compose des Etats du G20, des Etats membres de l'OCDE et de tous les autres Etats qui reconnaissent la norme internationale de l'OCDE en matière d'assistance administrative. Le Forum mondial compte actuellement plus de cent membres, mais d'autres entités non membres du forum font aussi l'objet de l'examen par les pairs. La Suisse participe activement aux travaux des organes du Forum mondial.

Le processus d'examen par les pairs se déroule en deux phases. La première sert surtout à déterminer si des renseignements fiscaux pertinents existent et s'ils sont mis à la disposition des autorités nationales. Elle vise également à vérifier l'existence des bases légales requises pour assurer l'échange de renseignements entre les autorités nationales compétentes. La seconde phase porte sur le contrôle de l'effectivité et de l'efficacité de l'échange de renseignements dans la pratique.

Le rapport d'examen de la Suisse par les pairs, première phase, a été adopté par le Forum mondial le 1^{er} juin 2011. Il atteste que la Suisse a procédé à d'importants changements en matière d'assistance administrative. Toutefois, comme de nombreux autres pays, elle ne remplit pas entièrement tous les critères requis. En particulier, le rapport conclut que

la législation suisse ne prévoit pas de mécanismes adéquats permettant de déterminer dans tous les cas l'identité des propriétaires d'actions au porteur. De plus, les critères d'identification du contribuable concerné et du détenteur de renseignements (p. ex. une banque) qui doivent figurer dans la demande de renseignements se sont révélés trop restrictifs. S'agissant de la mesure recommandée par le Forum mondial en relation avec ce dernier point, la Suisse a d'ores et déjà adopté les modifications nécessaires pour se conformer entièrement au standard.

La seconde phase de l'examen de la Suisse par les pairs est prévue pour fin 2012, pour autant qu'un nombre important de conventions conformes à la norme internationale soient approuvées d'ici là. De plus, la procédure d'examen par les pairs prévoit que la Suisse présente, dans les six mois à compter de l'adoption du rapport d'examen par le Forum mondial, un rapport sur les mesures prises ou envisagées pour mettre en œuvre les recommandations du rapport d'examen, ainsi qu'un rapport écrit détaillé dans l'année qui suit. Dans les deux cas, une nouvelle évaluation peut avoir lieu après examen et évaluation par le Forum mondial des mesures prises par la Suisse.

3.4.3 ONU

Comptant 25 membres, le comité d'experts de l'ONU sur la coopération internationale en matière fiscale est chargé, d'une part, d'adapter le modèle de convention de l'ONU sur les doubles impositions à l'évolution de la situation dans ce domaine et, d'autre part, de mener le dialogue sur le renforcement de la coopération internationale en matière fiscale, principalement entre les pays en développement et les pays industrialisés. Le modèle révisé de convention et son commentaire devraient être publiés courant 2012. Lors de sa réunion annuelle, le comité d'experts de l'ONU a poursuivi ses travaux de révision du commentaire du modèle de convention, traitant en particulier des thèmes suivants: utilisation injustifiée de la convention, attribution de bénéfices à des établissements stables, définition du terme «bénéficiaire» aux fins de l'application de la convention et traitement fiscal des prestations de services.

4

Système financier international

Perspectives

Au FMI, la réforme des quotes-parts et de la gouvernance, qui prévoit le doublement du montant total des quotes-parts et un remaniement partiel de la répartition des 24 sièges du Conseil d'administration, est en cours de ratification. Pour la Suisse, en tant qu'économie ouverte et place financière importante disposant de sa propre monnaie et, qui plus est, non membre du G20, il est particulièrement important de siéger au sein du Conseil d'administration du FMI. Sur le fond, la Suisse va continuer à s'engager en faveur de réformes urgentes visant à consolider les finances publiques et stabiliser le système financier durablement. S'agissant du CSF, la Suisse a également l'intention de profiter de son statut d'Etat membre pour y défendre l'adoption d'une réglementation des marchés financiers stricte et ayant force obligatoire.

4.1 Vue d'ensemble

La situation actuelle de l'économie mondiale et des marchés financiers place le FMI et le CSF devant des défis d'une ampleur exceptionnelle. La Suisse contribue activement à la recherche de solutions, tant au sein du Conseil d'administration du FMI que dans l'enceinte du CSF. En 2011, des changements ont eu lieu à la tête des deux institutions: Christine Lagarde, ex-ministre française des finances, a été nommée directrice générale du FMI, tandis qu'au CSF, la présidence est désormais occupée par Mark Carney, gouverneur en exercice de la Banque du Canada.

Le G20 s'est montré plus discret en 2011 que durant les années 2009 et 2010. Sur le plan politique, aucun changement n'est à signaler dans les relations que la Suisse entretient avec le G20. En revanche, au niveau bilatéral et sur le plan technique, les contacts ont été très intenses et la Suisse a été invitée à plusieurs rencontres de haut niveau placées sous l'égide du G20, notamment au séminaire sur le système monétaire international, à Nanjing, en mars 2011, et à celui sur le négoce des matières premières et produits dérivés, à Istanbul, en septembre.

Grâce à son engagement au sein du FMI et du CSF, la Suisse contribue de façon déterminante aux discussions centrales sur le système financier et moné-

taire international et sur la surveillance systémique. Afin d'étayer cette contribution sur le plan bilatéral, la Suisse a préparé des documents de travail et des propositions relatifs aux thèmes les plus importants à ses yeux parmi ceux jugés prioritaires par la présidence française du G20 (système monétaire international, renforcement du Conseil des ministres du FMI, lutte contre la corruption et négoce des matières premières), discutant ensuite de ces questions avec divers Etats, membres ou non du G20, à la faveur de contacts bilatéraux.

4.2 Questions financières et monétaires internationales

Le FMI doit être le garant d'une surveillance attentive des développements en cours et à venir, aussi bien au niveau de chaque Etat membre qu'à celui du système financier et monétaire mondial. Il est également l'organisme central chargé d'évaluer la mise en œuvre des programmes de crédit dans des pays comme la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Enfin, il contribue de manière importante au maintien de la stabilité macroéconomique des pays émergents ou à faible revenu. La Suisse s'engage donc pour que le FMI dispose d'instruments appropriés et de bonnes conditions-cadres institutionnelles pour mener à bien l'ensemble de ces tâches.

4.2.1 Réformes du FMI

En décembre 2010, les membres du FMI ont adopté une résolution relative à la réforme des quotes-parts ainsi que de la gouvernance de l'institution. Il a notamment été décidé de doubler les moyens ordinaires mis à la disposition du FMI par le biais des quotes-parts. La réforme prévoit en outre une nouvelle répartition d'environ 6 % des quotes-parts en faveur des pays émergents et en développement. L'augmentation des quotes-parts prendra effet dès que la majorité qualifiée des membres du FMI l'aura ratifiée, ce qui devrait être le cas fin 2012 au plus tôt. En Suisse, le projet de ratification a été soumis aux Chambres fédérales fin novembre 2011.

Au chapitre de la gouvernance, la réforme prévoit que les pays industrialisés européens cèdent aux pays émergents et en développement, à moyen terme, deux des sièges qu'ils occupent au sein du Conseil d'administration du FMI. Les modalités de cette nouvelle répartition des sièges ne sont toutefois pas clairement établies. La Suisse revendique le maintien de son propre siège en arguant de la taille

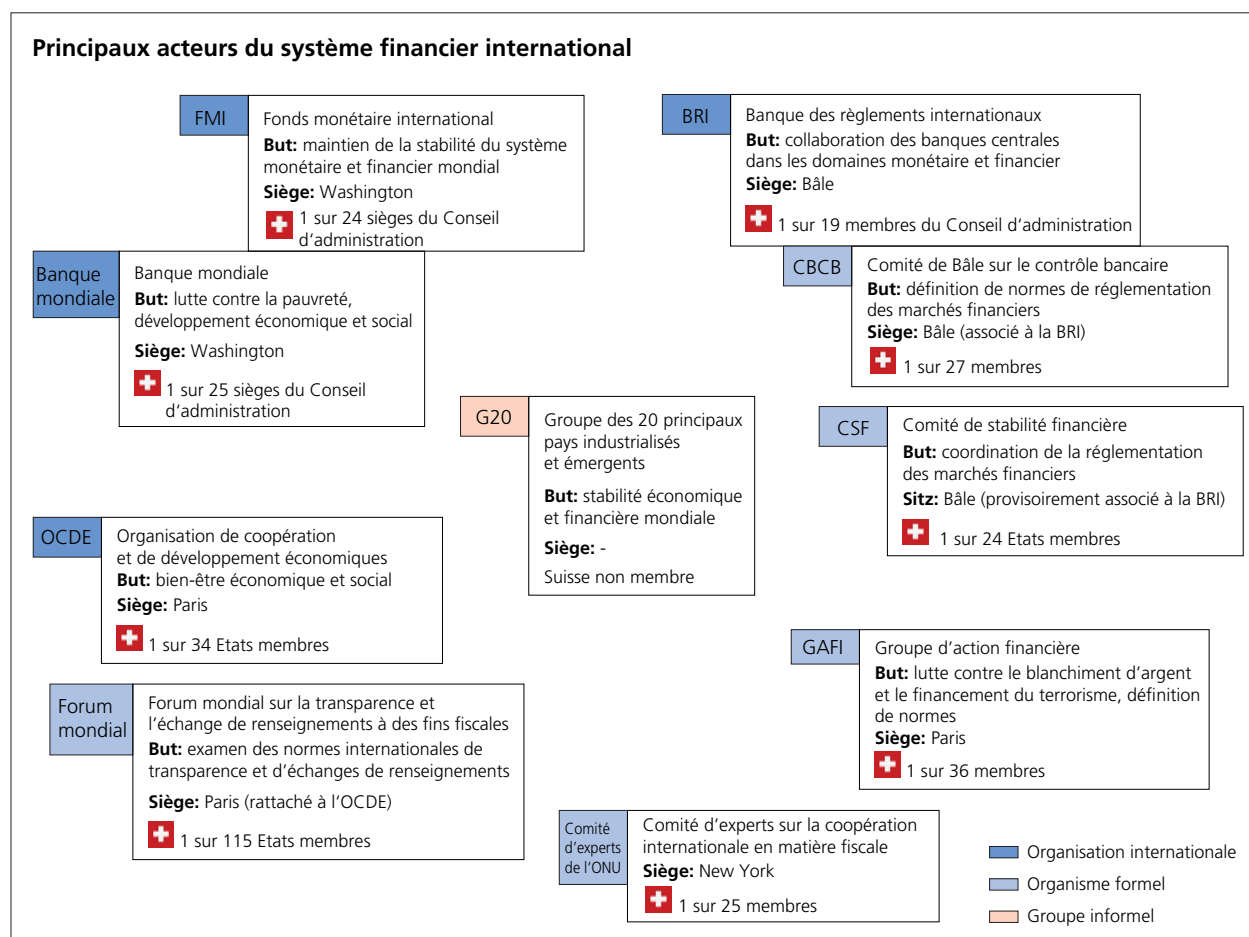


Fig. 10

et de l'importance de son économie et de sa place financière, du poids du franc suisse et du rôle qu'elle joue en tant que contributeur du FMI et en tant que trait d'union entre l'Europe et l'Asie centrale. La Suisse s'emploie actuellement à renforcer la collaboration au sein de son groupe de vote et si possible à élargir le groupe.

Lors de l'Assemblée annuelle du FMI, en septembre 2011, Christine Lagarde a présenté un plan d'action contenant des propositions d'adaptation des instruments dont dispose le FMI, de manière que celui-ci puisse apporter un soutien plus efficace aux Etats membres et renforcer le système financier et monétaire international. Il s'agit ainsi de mieux tenir compte des enseignements que l'on a tirés à ce jour de la crise financière et économique. La surveillance politico-économique exercée par le FMI a été examinée à la loupe en 2011, à l'occasion

de l'examen triennal de la surveillance. Pour la Suisse, il est primordial de renforcer cette surveillance politico-économique. En particulier, compte tenu de l'ampleur exceptionnelle des défis résultant de la crise, le FMI devrait jouer un rôle central de conseiller vis-à-vis de ses membres. Il s'agit en outre de veiller à ce que le FMI soit la principale enceinte où l'on discute des questions importantes sur le plan systémique.

En 2011, le FMI s'est également beaucoup occupé de la question de savoir dans quelle mesure il devait encore renforcer son rôle d'assureur, de manière à pouvoir protéger les pays du risque de contagion par l'intermédiaire du système financier. La Suisse considère avec un certain scepticisme ce renforcement du rôle d'assureur du FMI. La raison principale en est que les lignes de crédit destinées à servir d'assurance, en particulier les lignes de crédit modu-

lables (LCM), engagent déjà d'importantes ressources du FMI, qui peuvent être utilisées dans les cas d'urgence extraordinaires.

4.2.2 Octroi de crédits par le FMI

En 2011, les engagements de crédit liés aux programmes courants ont atteint leur plus haut historique en totalisant environ 250 milliards de dollars américains. Cela reflète la situation des marchés financiers et de l'économie mondiale, avec notamment de gros risques d'effondrement de la croissance aux États-Unis et d'aggravation de la crise de la dette en Europe.

Quelque 26 pays ont suivi un programme du FMI en 2011. Les programmes de crédit les plus importants étaient ceux de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal, de la Roumanie et de l'Ukraine. Le programme de l'Islande s'est achevé avec succès en 2011. Toujours en 2011, les lignes de crédit modulables convenues en 2009 avec le Mexique, la Pologne et la Colombie en raison de la crise financière ont été prolongées d'un an et augmentées. De plus, également en raison de la crise financière, les pays à faible revenu ont vu leurs besoins financiers croître de manière significative. Près de 30 pays ont suivi en 2011 des programmes du FMI adossés au fonds fiduciaire Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Environ 4 milliards de dollars américains ont ainsi été engagés sous la forme de crédits à taux d'intérêt nul jusqu'à fin 2011.

4.2.3 Dotation du FMI

Les ressources ordinaires du FMI sont mises à sa disposition par les membres, qui lui versent des quotes-parts auxquelles il peut recourir en cas de besoin. Les quotes-parts sont rémunérées aux conditions du marché et sont généralement fournies par les banques centrales.

Au cours des dernières décennies, les ressources ordinaires du FMI ont crû à un rythme nettement moins rapide que le volume des flux financiers mondiaux. Abstraction faite d'une augmentation d'à peine 10 % résultant de la réforme de 2008, elles sont restées inchangées depuis 1998.

Début 2009, après que les engagements souscrits par le FMI en relation avec la crise financière et économique eurent épuisé ses ressources ordinaires, l'institution décidait d'augmenter ces dernières en plusieurs étapes. Fin 2010, en application de cette décision, elle approuvait la réforme des quotes-parts

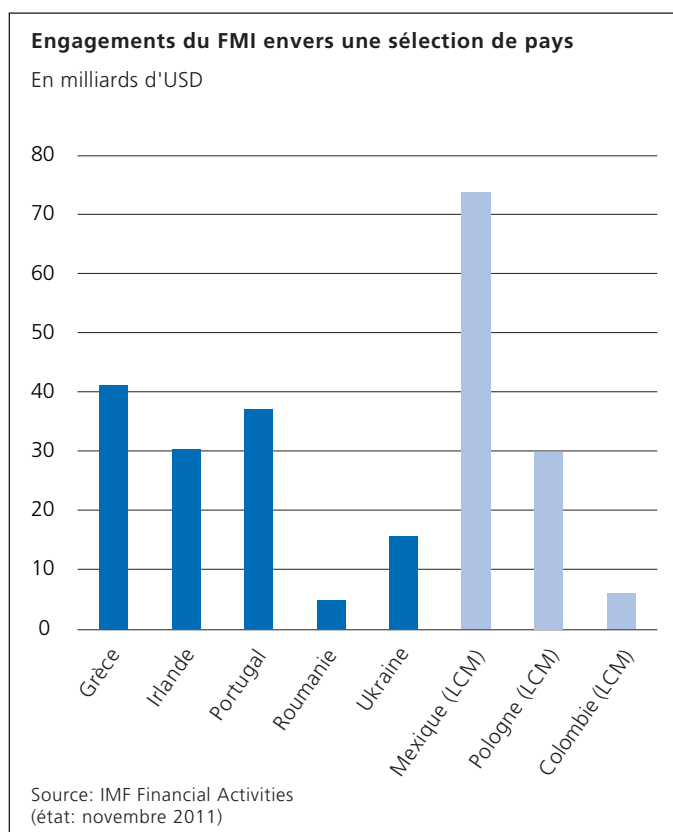


Fig. 11

et de la gouvernance, qui prévoit notamment le doublement du montant total des quotes-parts. Cette réforme sera soumise aux Chambres fédérales pour ratification en 2012. De plus, le renforcement du filet de sécurité du FMI également proposé en 2009 a été ratifié par les membres, donc également par les Chambres fédérales, en 2011. Les accords concernés, dits Nouveaux accords d'emprunt (NAE), ont été entièrement activés par les parties contractantes en avril 2011, peu après leur entrée en vigueur.

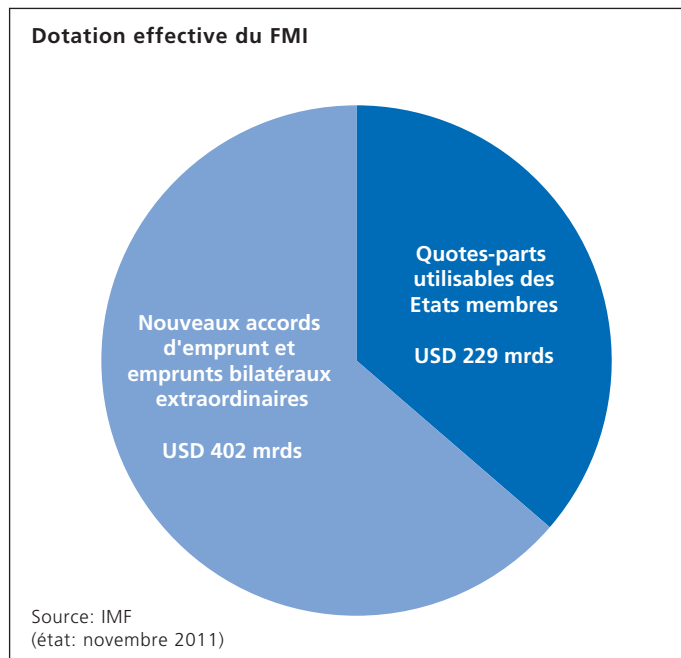


Fig. 12

Sur la base des NAE, les 40 Etats contractants⁴ mettent à la disposition du FMI des devises à hauteur de 370 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS), soit environ 540 milliards de francs. Ces fonds permettent de financer les mesures de soutien lorsque les ressources ordinaires sont épuisées. La Suisse y contribue avec environ 16 milliards de francs (10,9 milliards de DTS). Les crédits sont mis à la disposition du FMI par la BNS. Ils sont rémunérés aux conditions du marché et ne sont pas garantis par la Confédération. La résolution sur la réforme des quotes-parts et de la gouvernance prévoit que le doublement à venir de la somme des quotes-parts sera compensé par une diminution des ressources NAE totales. Pour la Suisse, cela signifie que le montant de son engagement maximal au sein du FMI va diminuer.

⁴ Participants initiaux aux NAE: Australie, Belgique, Banque centrale chilienne, Banque nationale danoise, Banque fédérale allemande, Finlande, France, Italie, Japon, Canada, République de Corée, Koweït, Luxembourg, Malaisie, Pays-Bas, Norvège, Autriche, Arabie saoudite, Banque royale suédoise, Banque nationale suisse, Singapour, Espagne, Thaïlande, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique, Autorité monétaire de Hong Kong.
Nouveaux participants aux NAE depuis 2011: Brésil, Chine, Grèce, Inde, Irlande, Banque centrale israélienne, Banque centrale mexicaine, Nouvelle-Zélande, Philippines, Pologne, Portugal, Russie, Afrique du Sud, Chypre.

La Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance permet au FMI d'aider des pays à faible revenu à mettre en œuvre une politique économique durable. Ces fonds, qui ne font pas partie des ressources ordinaires du FMI, ont été augmentés en 2011 d'environ 14 milliards de dollars américains au total, principalement par des contributions bilatérales de pays donateurs. Un nouveau prêt de la BNS de plus de 500 millions de DTS, garanti par la Confédération, devrait être utilisé dès 2012. Il s'agit de la troisième contribution de ce type de la part de la Suisse, la BNS ayant déjà accordé des prêts garantis par la Confédération en 1995 et en 2001. Les charges d'intérêts des crédits sont subventionnées en sus par l'intermédiaire du fonds fiduciaire, de manière que les pays les plus pauvres ne paient pas d'intérêts jusqu'à fin 2011. La Suisse contribue à cette subvention des intérêts à hauteur de 16 millions de francs, versés en quatre tranches annuelles à partir de 2011.

En 2011, la Suisse n'a accordé aucune aide monétaire au titre de la loi sur l'aide monétaire (LAMO). Un crédit-cadre de 2,5 milliards de francs suisses est à disposition pour d'éventuelles aides visant à éviter des perturbations sérieuses du système monétaire international ou à y remédier, ou encore à soutenir des Etats collaborant étroitement avec la Suisse en matière de politique monétaire ou économique.

La Suisse entretient un étroit partenariat avec le FMI en matière de coopération technique, tant sur une base bilatérale que conjointement avec d'autres pays. Les domaines dans lesquels elle contribue à la fourniture d'une aide technique sont les suivants: consolidation des secteurs financiers des pays émergents et des pays en développement, consolidation des administrations fiscales, gestion des ressources naturelles ainsi que lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

4.2.4 Examen de pays: Suisse

Le 18 mai 2011, le Conseil d'administration du FMI a approuvé le rapport d'examen de pays annuel de la Suisse. Le Conseil d'administration et la Direction du FMI ont salué l'attitude «proactive» des autorités suisses face à la crise, attitude qui a favorisé une reprise économique rapide et d'envergure. Selon le FMI, la croissance économique de la Suisse reste solide, même si elle devrait ralentir en 2012. La demande intérieure devrait rester soutenue, mais les effets retardés de l'appréciation du franc suisse et d'un plus faible environnement global vont ralentir

les exportations et réduire l'excédent commercial. L'inflation devrait rester modérée. A moyen terme, d'autres réformes en matière de réglementation des marchés financiers seront nécessaires. En particulier, de l'avis du FMI, le rôle des autorités de surveillance (FINMA) et de la BNS en matière de surveillance macroprudentielle devrait être clarifié. Enfin, les mesures liées à la problématique du too big to fail (cf. ch. 2.2.3) sont jugées positivement.

4.3 Stabilité financière

La stabilité du système financier est primordiale pour l'économie et la place financière suisses et c'est pourquoi la Suisse s'implique très fortement dans les travaux du CSF, qui a acquis le statut d'organisme central en matière de stabilité financière. La Suisse compte deux sièges au sein du CSF, occupés respectivement par le DFF et la BNS.

En 2011, le CSF a fait avancer d'importants projets. L'une de ses priorités était de limiter les risques découlant des établissements financiers d'importance systémique (Systemically Important Financial Institutions, SIFI). En novembre 2011, le G20 a donc adopté les nouvelles normes du CSF relatives à l'assainissement et à la liquidation (resolution) de ces établissements. Ces normes définissent notamment les exigences que les législations nationales doivent remplir pour permettre l'assainissement ou la liquidation de SIFI, dans un contexte tant national qu'international. S'agissant des établissements financiers d'importance systémique mondiale (Global Systemically Important Financial Institutions, G-SIFI), les normes du CSF prévoient l'élaboration et le contrôle régulier de plans d'urgence réglant leur assainissement ou leur liquidation au niveau international. De plus, pour les banques d'importance systémique mondiale, dont UBS et Credit Suisse, on a adopté un système de suppléments de fonds propres échelonnés selon l'importance systémique de la banque (cf. figure 5: Vue d'ensemble des exigences supplémentaires visant les grandes banques). Pionnière en la matière, la Suisse a contribué de manière décisive aux discussions du CSF sur le sujet.

Le durcissement de la réglementation des établissements financiers présente cependant le risque d'une externalisation des activités commerciales vers le système bancaire parallèle. En 2012, le CSF va donc faire des propositions de réglementation et de surveillance de ce système.

Relations financières entre la Suisse et le FMI (état: novembre 2011).

En millions de francs (arrondi)	Utilisés	Disponibles	Total
– Quote-part	1988,3	2946,6	4934,9
– AGE/NAE	887,0	14673,8	15560,8
– Acquisition aliénation de DTS	-122,0	2467,8	2345,8
– Facilité pour réduction pauvreté et pour croissance	298,5	713,4	1011,9
Total	3051,8	20801,7	23853,5

Source: BNS

Fig. 13

Une autre priorité du CSF est d'assurer une plus grande transparence du négoce de gré à gré (over the counter, OTC) des produits dérivés. La dimension internationale de ce domaine d'activité constitue toutefois un gros défi pour des réglementations s'appliquant à l'échelle nationale. Le CSF soutient donc les travaux de réglementation entrepris dans chaque juridiction nationale en favorisant la coordination des mesures adoptées et en surveillant la mise en œuvre des réformes. La Suisse est elle aussi en train d'examiner quelles mesures elle doit adopter en matière de négoce de gré à gré de produits dérivés.

Parmi les domaines d'activité du CSF figure aussi la surveillance de la mise en œuvre des réformes des marchés financiers. Cette surveillance est assurée notamment au moyen de l'examen par les pairs, qui peut être thématique ou spécifique à un pays, par lequel le CSF donne aux autorités de surveillance un feedback sur la qualité de la réglementation. En 2011, on a examiné les systèmes de rémunération des établissements financiers et les progrès réalisés dans ce domaine ont été jugés globalement satisfaisants, y compris en Suisse. On a également donné le coup d'envoi d'une évaluation des systèmes de protection des déposants. Par ailleurs, l'examen de la Suisse par les pairs réalisé en 2011 a donné lieu à une évaluation globalement positive des mesures de la législation too big to fail. Les réformes en cours dans d'autres domaines de la surveillance financière sont également saluées. Le rapport final du CSF doit être publié début 2012.

Pays membres du CSF

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

Fig. 14

Eu égard au développement des activités du CSF on examinera attentivement en 2012 la question de son renforcement institutionnel avec un siège à Bâle. La Suisse s'engagera en particulier pour une transparence et une efficacité accrues.

4.4 Activités internationales en matière douanière

Les douanes sont également concernées par les questions financières internationales.

L'accord entre la Suisse et l'UE sur la facilitation et la sécurité douanières ratifié par les Chambres fédérales le 18 juin 2010 a pris effet en 2011. Des modifications de l'annexe I de l'accord concernant la déclaration sommaire d'entrée ou de sortie ont déjà été discutées avec la Commission européenne et de nouvelles modifications de cette même annexe sont prévues en 2012.

La Norvège n'étant pas membre de l'UE, le trafic de marchandises avec ce pays est soumis à la déclaration préalable obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2011. Or, la Norvège a négocié avec l'UE un accord sur la

facilitation et la sécurité douanières semblable à celui de la Suisse et répond ainsi aux normes européennes de sécurité. L'Administration fédérale des douanes (AFD) négocie donc actuellement avec ce pays un accord de reconnaissance de l'équivalence des normes de sécurité ainsi que de l'analyse des risques dans les deux pays. A l'issue des négociations avec la Norvège, l'AFD négociera avec d'autres pays, à savoir les Etats-Unis, le Japon et la Chine, des accords de reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé (Authorised Economic Operator, AEO).

La Suisse a également l'intention d'ouvrir avec la Russie, à la demande de cette dernière, des négociations sur la conclusion d'un accord douanier. Les négociations sur un accord d'assistance administrative en matière douanière avec les Etats-Unis ne sont pas encore terminées.

5

Informations complémentaires

Département fédéral des finances (DFF):
www.efd.admin.ch

Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI):
www.sif.admin.ch

Administration fédérale des contributions (AFC):
www.estv.admin.ch

Administration fédérale des douanes (AFD):
www.ezv.admin.ch

Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA):
www.finma.ch

Banque nationale suisse (BNS):
www.snb.ch

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE):
www.oecd.org

Conseil de stabilité financière (CSF):
www.financialstabilityboard.org

Fonds monétaire international (FMI):
www.imf.org

Groupe d'action financière (GAFI):
www.fatf-gafi.org

