

Rapport 2013 sur les questions financières et fiscales internationales



Impressum

Editeur:
Département fédéral
des finances DFF
Berne 2013

Rédaction:
Secrétariat d'Etat aux questions
financières internationales SFI

Photo première de couverture:
Le Bernerhof, à Berne, siège du
Département fédéral des finances,
avec le Palais fédéral en fond.
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: 604.001.13 F
Janvier 2013

Table des matières

Préface	5
Condensé	6
1 Evolution internationale	9
Encadré: La réglementation internationale des marchés financiers et ses conséquences pour la Suisse	10
2 Système financier international	12
2.1 Aperçu	12
2.2 Questions financières et monétaires internationales	12
2.2.1 Réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI	13
2.2.2 Octroi de crédits par le FMI	14
2.2.3 Dotation du FMI	15
2.2.4 Examen par pays: la Suisse	17
2.3 Stabilité financière	17
2.4 Dialogue sur les questions financières	19
2.5 Activités internationales en matière douanière	19
3 Compétitivité et accès aux marchés	20
3.1 Aperçu	20
3.2 Importance de la place financière suisse	21
3.3 Réglementation des marchés financiers	22
3.3.1 Projets de réglementation	22
3.3.2 Loi sur les services financiers	23
3.4 Résistance aux crises	24
3.4.1 Mise en œuvre du principe «trop grand pour être mis en faillite»	24
3.4.2 Mise en œuvre de Bâle III	24
3.4.3 Système d'identification précoce	25
3.5 Accords bilatéraux relatifs à l'accès au marché	28
4 Intégrité du marché financier	29
4.1 Aperçu	29
4.2 Stratégie de l'argent propre	29
4.3 GAFI	30
4.4 Autres organismes de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme	31
4.5 Modification de la loi sur les bourses	31

5	Questions fiscales internationales	32
5.1	Aperçu	32
5.2	Coopération bilatérale	32
5.2.1	Conventions contre les doubles impositions et accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale	32
5.2.2	Assistance administrative internationale en matière fiscale – application en droit interne	33
5.2.3	Impôt à la source international	33
5.2.4	Etats-Unis	35
5.3	Union européenne	36
5.3.1	Imposition des entreprises	36
5.3.2	Autres dossiers fiscaux impliquant l'UE	36
5.4	Coopération multilatérale	37
5.4.1	OCDE	37
5.4.2	Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales	38
5.4.3	ONU	38

Préface

La concurrence internationale pour disposer des meilleures conditions économiques et financières s'est accrue en 2012. L'endettement de nombreux pays demeure élevé et leurs perspectives économiques sont incertaines. Dans ce contexte, le modèle suisse, qui a fait ses preuves, subit des pressions.

En plus d'adopter toute une série de nouvelles réglementations comprenant de plus en plus de mesures à caractère protectionniste, de nombreux pays essayent d'augmenter leurs recettes fiscales et ce, en ciblant aussi les avoirs et les revenus de leurs citoyens établis à l'étranger. Il existe un large consensus international qui vise à dénoncer et empêcher davantage les manœuvres des entreprises visant à éluder l'impôt.

Pour la Suisse aussi, dont l'économie est interconnectée sur le plan international, cette situation constitue un défi. La Suisse tient à la fois à être une place économique compétitive et florissante et à contribuer au retour de la stabilité internationale ainsi qu'à empêcher les abus en matière de fiscalité. Or pour ce faire, il ne suffit pas de s'accrocher au passé envers et contre tout et de refuser toute nouveauté.

C'est pourquoi la Suisse a confirmé en 2012 qu'elle poursuivait une politique claire en matière de marchés financiers. La conception de la politique de la Confédération en la matière, adoptée le 19 décembre 2012 par le Conseil fédéral, vise trois objectifs:

1. la qualité: le secteur financier doit fournir des prestations de haute qualité aux clients tant nationaux qu'internationaux et contribuer à une prospérité durable en Suisse.
2. la stabilité: seule une place financière stable et sûre peut continuer de fonctionner en cas de crise.
3. l'intégrité: la sauvegarde de l'intégrité relève, d'une part, de la responsabilité des acteurs du marché et, d'autre part, de celle de l'Etat, qui contribue à empêcher les abus par une réglementation et une surveillance adéquates.

D'autres actes seront joints à la parole en 2013. Les accords sur l'imposition à la source doivent réussir leur test pratique, l'efficacité de l'assistance administrative doit être démontrée, l'accès au marché doit être assuré par des réglementations élaborées de manière réfléchie et de nouveaux secteurs d'activité doivent être exploités au moyen de conditions favorables. La Suisse œuvrera au sein d'importantes instances financières internationales, telles que le Fonds monétaire international (FMI) ou le Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board, FSB), en faveur de la stabilité financière et monétaire sur le plan international. Par ailleurs, le DFF a constitué un groupe d'experts indépendant chargé d'élaborer les bases permettant de développer la stratégie de la Confédération en matière de marchés financiers.

Le présent rapport, publié pour la troisième fois, évoque les différents défis à relever en ce qui concerne les questions financières et fiscales internationales. Il montre en outre que ces défis constituent une opportunité pour faire de la Suisse une place économique compétitive et intègre.

Berne, janvier 2013



Eveline Widmer-Schlumpf
Cheffe du Département fédéral des finances

Condensé

En 2012, le Conseil fédéral a posé des jalons importants de sa politique en matière de marchés financiers. Dans un rapport présenté à la fin de l'année, il complète et concrétise la stratégie lancée fin 2009.

L'orientation stratégique de la politique suisse en matière de marchés financiers consiste à améliorer la compétitivité, à renforcer la lutte contre la criminalité financière, à conclure avec d'autres Etats des accords internationaux en matière d'imposition à la source et à intégrer dans de nouvelles conventions contre les doubles impositions des dispositions relatives à l'assistance administrative et judiciaire conformes aux normes internationales. Un groupe d'experts indépendant a été chargé par le DFF d'élaborer les bases de la stratégie à long terme de la Confédération en matière de marchés financiers. Des trains de mesures axés sur la qualité, la stabilité et l'intégrité permettront en outre d'optimiser les conditions cadres de la place financière suisse et de faire respecter celles-ci sur le plan international.

Le bon fonctionnement et l'interconnexion sur le plan international de la place financière sont dans l'intérêt de l'économie suisse tout entière: ils sont les garants du financement de nombreuses entreprises, grandes et petites, et de l'accès des particuliers à un choix complet de prestations financières. Élément clé de l'économie nationale, la place financière est un atout de notre pays. Par conséquent, la politique économique de la Suisse doit instaurer des conditions générales aussi favorables que possible et acceptées au niveau international.

Les conditions économiques du secteur financier sont largement influencées par l'évolution du contexte international. La crise de la dette continue d'engendrer des défis considérables pour l'économie et le secteur financier. En outre, l'accès au marché de prestataires étrangers est devenu plus difficile dans plusieurs pays du fait de profondes réformes de leur secteur financier. De nombreux Etats ont par ailleurs focalisé davantage leur politique fiscale sur une hausse des recettes. La Suisse applique les normes internationales, à l'élaboration desquelles elle continuera d'ailleurs de participer activement. Si une de ces normes n'est pas reprise, une solution de rechange crédible doit être présentée.

2013 et les années qui suivront seront marquées par d'importantes étapes:

Le Conseil fédéral a élaboré le concept de base relatif aux nouvelles obligations de diligence des établissements financiers. L'heure est venue de concrétiser et de mettre en œuvre cette stratégie, dite de l'argent propre. En acceptant de nouveaux avoirs, les intermédiaires financiers devront tenir compte tant des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme que des aspects fiscaux. Cela peut être effectué au moyen d'une autorégulation, soumise à l'approbation et au contrôle de l'autorité de surveillance.

Il faudra aussi décider des modalités de mise en œuvre des nouvelles recommandations internationales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. A l'avenir, les infractions fiscales graves tomberont sous le coup des dispositions réprimant le blanchiment d'argent. En cas de soupçon de telles infractions, les intermédiaires financiers devront informer le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent.

La mise en œuvre de ces recommandations internationales étant étroitement liée à celle des obligations de diligence, le contenu des unes et des autres a fait l'objet d'un travail de coordination en amont. Les deux projets correspondants seront mis en consultation début 2013.

La recherche d'une solution durable à la crise et la prévention de toute récidive requièrent plus que jamais l'engagement de la Suisse au sein des organes directeurs du FMI et du CSF, y compris sa contribution à l'augmentation concertée des ressources du FMI, car le risque de crise systémique est loin d'être écarté.

Dans le domaine fiscal, la Suisse entend développer les accords sur l'imposition à la source avec l'étranger, qu'elle considère comme une méthode de substitution crédible à l'échange automatique d'informations. Les dispositions sur l'assistance administrative et judiciaire conformes aux normes internationales, les obligations de diligence supplémentaires et ces accords constituent des instruments efficaces et prometteurs de la lutte contre les abus en matière fiscale et permettent simultanément de répondre au

besoin légitime des clients en matière de protection de leur sphère privée. De nouvelles conventions, semblables aux accords conclus avec la Grande-Bretagne et l'Autriche entrés en vigueur début 2013, devraient être conclues avec d'autres pays à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. Le statu quo persiste avec l'Allemagne, qui n'a pas ratifié l'accord signé.

En ce qui concerne 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. Le dialogue entamé avec l'UE à l'été 2012 se poursuivra en 2013.

Les réglementations, en matière d'infrastructure des marchés financiers ou de services financiers, par exemple, doivent être appliquées avec mesure et efficacité, dans le respect des normes internationales. Les plus importantes pour la Suisse sont celles qui s'appliquent aux marchés européens (EMIR ou MiFID II, par ex.) et américain (Dodd-Frank Act).

Le potentiel de croissance de la place financière suisse, dont l'atout traditionnel est la gestion de fortune, réside essentiellement dans les domaines de la gestion d'actifs, de la prévoyance et du marché des capitaux. Pour exploiter au mieux ces perspectives, le Conseil fédéral est prêt à analyser en détail les conditions cadres de la place financière. Par des adaptations d'ordre réglementaire et fiscal, il s'agit non seulement d'améliorer les conditions régissant des domaines déjà exploités, mais encore de permettre au secteur privé de développer de nouveaux champs d'activité.

En appliquant sa politique en matière de marchés financiers, la Suisse relève de façon cohérente et précise les nombreux défis d'ordre financier et fiscal qui se posent à l'échelle internationale et vise à:

- offrir des services d'une qualité irréprochable, appréciés des clients du monde entier;
- résister aux chocs les plus violents survenant sur les marchés financiers et des capitaux internationaux volatils, et
- être un partenaire fiable sur le plan international, par sa lutte déterminée contre les abus.

Rétrospective 2012

- 25.01.** Le Conseil de stabilité financière (CSF) salue la réglementation suisse des marchés financiers
- 22.02.** Le Conseil fédéral présente une note de discussion sur sa stratégie pour la place financière
- 01.03.** Le Conseil fédéral met en vigueur les dispositions relatives au «too big to fail»
- 20.03.** Le Fonds monétaire international (FMI) conclut l'examen annuel de la Suisse par un satisfecit
- 20.03.** La Suisse et le Royaume-Uni complètent l'accord sur l'imposition à la source
- 05.04.** La Suisse et l'Allemagne complètent l'accord sur l'imposition à la source
- 13.04.** La Suisse et l'Autriche signent un accord sur l'imposition à la source
- 18.04.** Le Conseil fédéral lance les travaux de mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI
- 19.04.** Assemblée de printemps du FMI à Washington: la Suisse se propose de contribuer à l'augmentation des ressources du FMI pour 10 milliards de dollars
- 21.04.** La Suisse signe avec la Pologne un protocole d'entente sur le renforcement de la collaboration au sein de leur groupe de vote au FMI et à la Banque mondiale
- 21.04.** La Suisse signe avec l'Australie un protocole d'entente prévoyant un dialogue régulier sur les questions financières
- 09.05.** La Suisse et l'Italie instituent un dialogue sur les questions financières et fiscales
- 07.06.** Entrée en vigueur de la CDI avec la Turquie
- 14.06.** Les Chambres fédérales approuvent la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI
- 15.06.** Les Chambres fédérales approuvent les accords sur l'imposition à la source signés avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Autriche
- 21.06.** La Suisse et les Etats-Unis publient une déclaration de mise en œuvre du FATCA
- 04.07.** Le Conseil fédéral adopte le message concernant l'octroi d'un crédit-cadre pour la poursuite de l'aide monétaire internationale
- 04.07.** Le Conseil fédéral adopte le mandat concernant le dialogue avec l'UE sur l'imposition des entreprises, à l'issue de la consultation des commissions parlementaires compétentes et des cantons

- 06./25.7.** Entrée en vigueur des CDI signées avec Malte, la Roumanie et la Corée du Sud
- 09.07.** La Suisse et la France paraphent une révision de la convention en matière d'impôts sur les successions
- 18.07.** Standard de l'OCDE en matière d'assistance administrative: la Suisse approuve les demandes groupées
- 01./05.08.** Entrée en vigueur des CDI signées avec la Suède, la Slovaquie et Singapour
- 29.08.** Le Conseil fédéral adopte le mandat concernant les négociations fiscales et financières avec l'Italie
- 29.08.** Le Conseil fédéral entend améliorer la réglementation sur le négoce hors bourse de dérivés et l'infrastructure des marchés financiers
- 07./08.09.** Vingtième anniversaire de l'adhésion de la Suisse au FMI et à la Banque mondiale; un protocole d'entente relatif à la collaboration est conclu avec les membres du groupe de vote
- 27.09.** Les Chambres fédérales approuvent la loi sur l'assistance administrative fiscale
- 15.10.** La Suisse signe avec la Turquie un protocole d'entente prévoyant un dialogue régulier sur les questions financières
- 15./21.10.** Entrée en vigueur des CDI signées avec Hong Kong et les Emirats arabes unis
- 07.11.** Le Conseil fédéral adopte le mandat relatif à la négociation avec la Grèce d'un accord sur l'imposition à la source
- 09.11.** Entrée en vigueur de la CDI avec la Russie
- 30.11.** Le Conseil fédéral adopte le message sur le renouvellement des Accords généraux d'emprunt du FMI
- 03.12.** La Suisse et les Etats-Unis paraphent un accord visant à faciliter la mise en œuvre de la loi fiscale américaine FATCA
- 12.12.** L'Allemagne refuse de ratifier l'accord sur l'imposition à la source
- 14.12.** Le Conseil fédéral étend les obligations de diligence pour empêcher l'acceptation d'avoirs non fiscalisés
- 19.12.** Le Conseil fédéral présente sa vue d'ensemble de la politique de la Confédération en matière de marchés financiers
- 19.12.** La Suisse ratifie les accords sur l'imposition à la source conclus avec la Grande-Bretagne et l'Autriche, devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

1

Evolution internationale

Perspectives: L'économie mondiale devrait connaître en 2013 une reprise timide, avec une croissance comprise entre 3 et 4 %, les prévisions tablant sur plus de 5 % pour les pays émergents, sur environ 1 % pour les pays industrialisés et sur une stagnation dans la zone euro. En Suisse, l'économie devrait afficher un ralentissement et la place financière poursuivre sa consolidation.

L'économie mondiale a continué de s'essouffler en 2012. Le Fonds monétaire international (FMI) estime à 3,3 % la croissance mondiale (2011: 3,8 %), soutenue comme l'année précédente par les pays émergents et en développement (+5,3 %), tandis que les pays industrialisés s'approchaient de la stagnation (+1,3 %). La zone euro a même enregistré un taux de croissance négatif, principalement à cause de la crise de la dette. Après la Grèce, l'Irlande et le Portugal, deux nouveaux pays membres, l'Espagne et Chypre, ont à leur tour sollicité une aide publique. Dans les pays industrialisés, l'ambiance pâtit d'une croissance morne et de la précarité des finances publiques au Japon, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, ces derniers ayant beaucoup fait parler d'eux fin 2012 en raison du débat sur le correctif budgétaire drastique (fiscal cliff).

Les Banques centrales des principaux pays industrialisés ont quelque peu apaisé la situation sur les marchés financiers en menant une politique monétaire expansive et en accordant aux banques des aides importantes sous forme de liquidités. Le FMI contribue lui aussi à enrayer la crise en mettant à disposition des moyens considérables. Mais les mesures exceptionnelles ont aussi pour effet de bloquer certains mécanismes de marché. Dans bon nombre de pays, une interdépendance financière subsiste entre l'Etat et les établissements financiers. En effet, ces derniers bénéficient, du moins implicitement de la garantie de l'Etat et détiennent d'importants stocks d'emprunts d'Etat. Il en résulte un cercle vicieux dangereux pour la stabilité financière, qui risque de s'étendre à d'autres pays du fait de l'interdépendance des secteurs financiers à l'échelle internationale. Par crainte d'une contagion notamment, de nombreux acteurs du marché financier ont réduit leurs engagements transfrontaliers en 2012, surtout en Europe.

Ces circonstances placent la communauté internationale devant trois défis majeurs d'ordre économique et budgétaire: tout d'abord, assainir les finances publiques malgré une conjoncture défavorable; ensuite désactiver à temps les mesures anti-crise, notamment celles relevant de la politique monétaire, pour permettre au marché de reprendre son fonctionnement normal, ce qui implique d'ailleurs que les acteurs de l'économie aient repris confiance dans les marchés financiers; et enfin garantir la stabilité du système monétaire et financier. C'est dans ce but qu'ont été lancées des réformes internationales d'envergure visant à réglementer les marchés financiers, dans le sillage de la crise financière

Dans un tel contexte, la Suisse, économie dynamique et ouverte, dotée d'une place financière largement tournée vers l'international et de sa propre monnaie, est mise à rude épreuve. Le ralentissement économique et le processus de consolidation du secteur financier enregistrés à l'échelle mondiale nécessitent une adaptation de sa place financière. De plus, de nombreux Etats aux finances précaires sont de plus en plus déterminés à trouver de nouvelles sources de recettes et à empêcher les transferts de substance fiscale à l'étranger. Cette situation constitue un défi supplémentaire pour la Suisse en tant que site économique fiscalement attrayant. Il est par conséquent indispensable de créer pour la place financière suisse des conditions cadres aussi favorables que possible, qui soient acceptées sur le plan international.

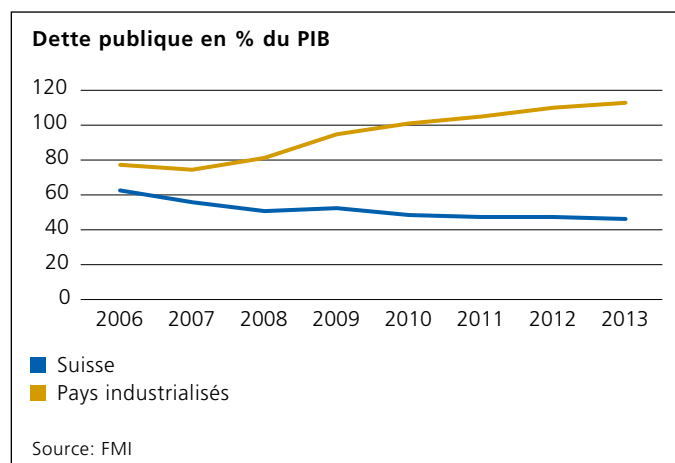


Figure 1

La réglementation internationale des marchés financiers et ses conséquences pour la Suisse

Depuis la crise financière de 2008, la nécessité de réformer la réglementation des marchés financiers est reconnue sur le plan international. Ces réformes concernent tout particulièrement les banques (réforme «Bâle III») et les marchés des dérivés mais visent aussi à améliorer la protection des clients. Il convient de les mettre en œuvre sans tomber dans le protectionnisme et sans menacer les avantages des marchés ouverts. Des organes multilatéraux comme le Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board, FSB) pour la réglementation des marchés financiers ou le FMI par sa surveillance des politiques économiques œuvrent en faveur de la coordination et de la discipline.

La Suisse aussi est concernée par les réformes internationales de la réglementation des marchés financiers, et ce sur deux points: l'accroissement de la stabilité financière et les modalités d'accès au marché de prestataires de services financiers étrangers. Tenue de les mettre en œuvre sur son territoire, elle doit s'efforcer d'y intégrer ses propres intérêts. Elle doit notamment s'assurer que les prestataires de services financiers suisses continueront d'avoir accès aux marchés internationaux et pourront lutter à armes égales avec leurs concurrents.

L'UE a lancé de nombreux projets de loi d'une grande complexité technique, notamment dans le but d'accroître la transparence et la stabilité

des marchés financiers et d'accélérer l'intégration et l'harmonisation du marché intérieur. Ces projets portent entre autres sur une plus grande harmonisation des modalités d'accès des pays tiers au marché, qui varient actuellement selon les Etats membres.

Parmi les projets particulièrement importants pour la Suisse figurent, outre la directive de l'UE sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (AIFMD¹) et la réglementation des dérivés négociés hors bourse (EMIR²) (cf. chap. 3.3.1), la proposition de la Commission européenne relative à la révision de la directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID³), l'un des piliers de la réglementation de l'UE. La Suisse n'étant pas membre de l'Espace économique européen (EEE), elle n'est pas tenue de mettre en œuvre cette directive. Cependant, la MiFID concerne directement et de multiples façons les intermédiaires financiers suisses, qui fournissent à des clients européens des services locaux ou transfrontaliers.

La proposition de révision de la Commission européenne du 20 octobre 2011⁴ prévoit aussi d'harmoniser l'accès au marché européen des établissements financiers d'Etats tiers. Si la réglementation proposée était adoptée, la fourniture transfrontalière de services de la Suisse au sein de l'UE serait exclue dans de nombreux domaines. Les intermédiaires financiers suisses ne pourraient en effet plus servir les petits investisseurs et les clients professionnels domiciliés dans l'UE qu'en passant par une succursale sise

¹ Directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 1095/2010 (appelée en anglais: Alternative Investment Fund Managers Directive, AIFMD)

² Règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux (appelé en anglais: European Market Infrastructure Regulation, EMIR)

³ Directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil (appelée en anglais: Markets in Financial Instruments Directive, MiFID)

⁴ COM(2011) 656 final

dans l'espace économique de l'UE. Or l'ouverture d'une telle succursale impliquerait notamment que la Commission européenne reconnaisse la réglementation et la surveillance suisses comme équivalentes à celles de l'UE. Au sein de l'UE, le régime d'Etats tiers esquissé ci-dessus ne fait pas l'unanimité.

L'obligation d'ouvrir une succursale pour pouvoir servir des clients sur le marché intérieur européen aurait de lourdes conséquences pour la place financière suisse. Une telle restriction nuirait aussi aux marchés financiers et aux investisseurs européens puisqu'elle empêche la concurrence en défavorisant les investisseurs et menace les flux d'investissement à destination de l'UE. Les autorités fédérales, et plus particulièrement le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) en concertation avec le secteur financier, œuvrent activement auprès des autorités européennes contre de telles restrictions. Elles ont aussi abordé ce sujet dans le cadre de rencontres politiques.

Une part considérable des avoirs étrangers gérés par des établissements financiers suisses provient de l'UE. C'est la raison pour laquelle il est si important de garantir l'accès des prestataires suisses au marché financier européen. Mais la réglementation européenne n'est pas la seule à avoir des conséquences sur notre place financière.

La réglementation de plus en plus complète du secteur financier aux Etats-Unis fait appel à un autre principe que celui prévu par l'UE: elle repose sur l'application extraterritoriale du droit national des marchés financiers, de sorte que les exigences d'équivalence sont moins fréquentes. Le Dodd-Frank Act⁵ et le FATCA⁶ imposent par exemple aux prestataires de services financiers suisses des obligations par rapport aux autorités américaines (cf. chap. 5.2.4). Il n'est cependant pas rare que ces obligations soient en contradiction avec le droit helvétique, exposant ainsi les prestataires suisses à des risques potentiellement plus élevés.

⁵ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act

⁶ Foreign Account Tax Compliance Act

2

Système financier international

Perspectives

La réforme des quotes-parts et de la gouvernance au Fonds monétaire international (FMI) va se poursuivre. Elle prévoit de doubler le montant total des quotes-parts, de redistribuer partiellement les 24 sièges au Conseil d'administration et de revoir la formule des quotes-parts. En outre, en raison de la situation tendue de l'économie mondiale, les ressources du FMI seront augmentées à titre extraordinaire. Pour la Suisse, qui est une économie ouverte possédant une importante place financière ainsi que sa propre monnaie, une position forte au Conseil d'administration est particulièrement importante. Bien qu'elle ne soit pas membre du G20, la Cheffe du DFF a été invitée par la Russie à participer en 2013 aux réunions des ministres des Finances et des Gouverneurs des Banques centrales du G20. La Suisse participe également à tous les travaux de préparation. Au niveau du contenu, la Suisse mise prioritairement sur la revendication de réformes durables destinées à consolider les budgets et à stabiliser le système financier. Au Conseil de stabilité financière (CSF) également, elle entend utiliser sa forte position parmi les 24 pays membres pour s'engager en faveur d'une réglementation des marchés financiers stricte et contraignante sur le plan international.

2.1 Aperçu

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

La situation toujours très tendue de l'économie mondiale et du système financier reste au cœur des discussions au FMI. C'est dans ce contexte que se place également la poursuite de l'accroissement en cours des ressources du FMI. Dans le même temps, la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI progresse et donne notamment un poids accru aux grands pays émergents.

Au CSF, des travaux importants ont été engagés quant à la surveillance des établissements financiers d'importance systémique, aux banques parallèles et au développement d'un système d'identification pour tous les participants aux transactions financières. Globalement, l'accent des activités du CSF se déplace de plus en plus vers la surveillance de la mise en œuvre des réformes convenues. Par ailleurs, une réforme de la gouvernance est en cours, dans le but de renforcer le CSF sur le plan institutionnel.

Le G20 continue à jouer un rôle central dans la fixation de l'ordre du jour, surtout sur les questions de régulation et de surveillance du système financier et monétaire international. Les efforts de la Suisse, pays non-membre du G20, pour consolider son influence sur les travaux déterminants du G20, ont été récompensés. Invitée par la Russie, la Cheffe du DFF, participera en 2013 aux réunions des ministres des Finances et des Gouverneurs des Banques centrales du G20. En outre la Suisse participe également à tous les travaux de préparation. Dans ce cadre, son engagement se concentre en particulier sur une intensification des contacts bilatéraux, les activités au sein des instances multilatérales et une contribution substantielle au niveau du contenu des discussions. En particulier, elle demande à être impliquée dans les travaux sur les thèmes financiers prioritaires pour elle. Dans le même temps, elle réclame que les débats et les décisions se déroulent dans les instances compétentes des organisations internationales formelles (CSF, FMI, OMC, OCDE, ONU).

A cet effet, les dialogues en matière financière (cf. chap. 2.4) représentent un instrument important. Ils permettent de présenter aux pays partenaires les positions sur le processus du G20 et sur les institutions financières internationales ou d'identifier et de discuter les intérêts communs ainsi que les chances et les risques en matière financière, fiscale et monétaire bilatérales.

2.2 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. Dans le même temps, il est

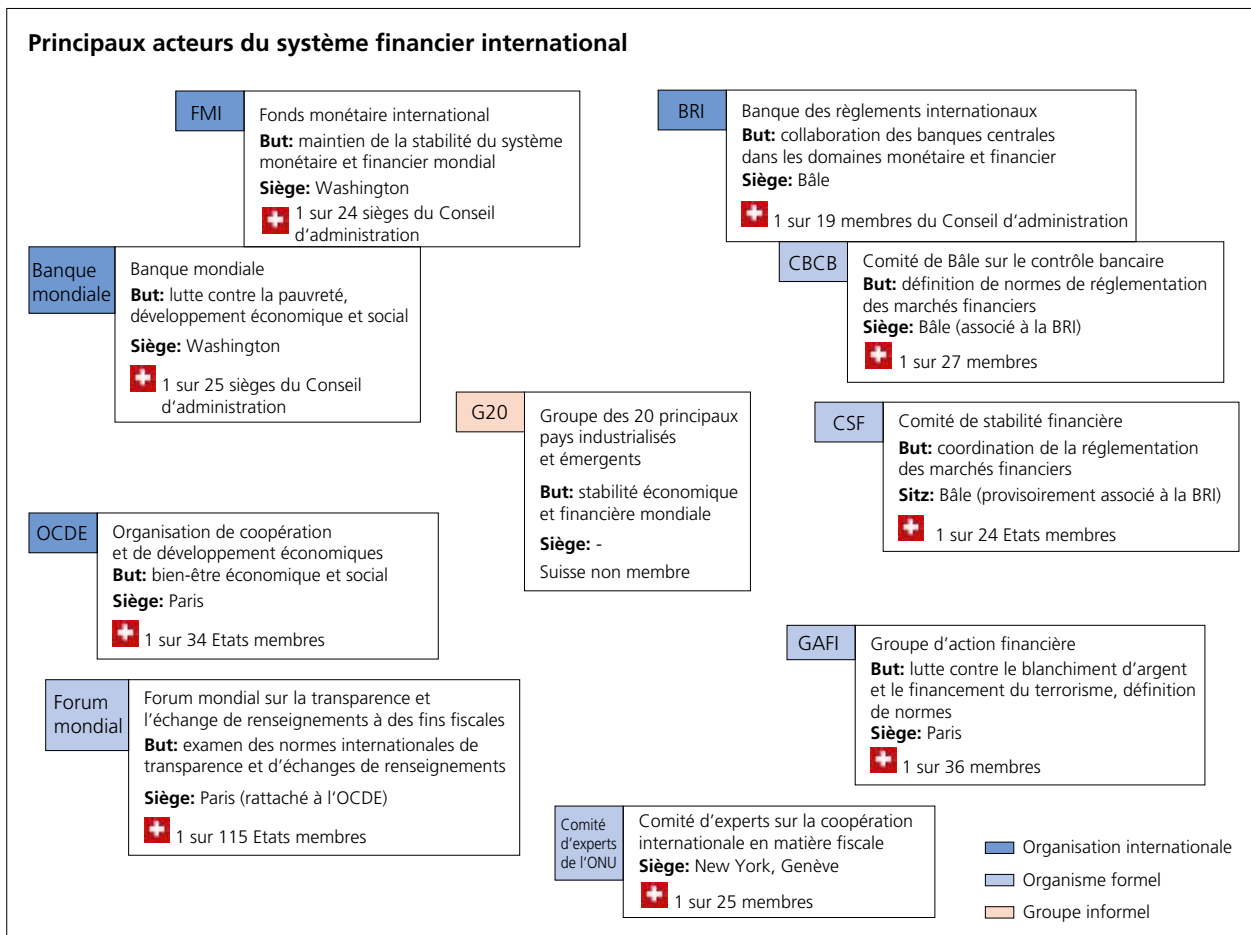


Figure 2

l'instance centrale pour évaluer la mise en œuvre des programmes de crédit non seulement dans des pays tels que la Grèce, l'Irlande et le Portugal, mais aussi dans les pays émergents et les pays à faibles revenus tels que la Géorgie, le Salvador, le Maroc ou la Côte d'Ivoire. Dans toutes les activités centrales du FMI – surveillance et conseils de politique économique, assistance technique et octroi de crédits – la Suisse s'engage pour que le FMI dispose d'instruments appropriés et d'une assise institutionnelle solide. Cela inclut notamment une gouvernance moderne et une dotation en ressources appropriée.

2.2.1 Réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI

Le renforcement de la gouvernance est dirigé par la résolution adoptée par les membres du FMI en décembre 2010 concernant la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI. Dans

ce contexte, il a notamment été décidé de doubler les moyens ordinaires mis à la disposition du FMI par le biais des quotes-parts (cf. également chap. 2.2.3). 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. Jusqu'ici, il manque encore l'accord du Congrès des Etats-Unis. Les Chambres fédérales ont approuvé un projet correspondant en juin 2012.

Une partie de la réforme porte également sur le fait qu'à moyen terme les pays industrialisés européens céderont deux sièges du Conseil d'administration du FMI aux pays émergents et en développement. Il est déjà prévu qu'un siège émane de la fusion partielle des groupes de vote de la Belgique et des Pays-Bas. Le siège nouvellement créé sera dirigé pendant deux ans par

Composition du Conseil d'administration du FMI (fin 2012)

Allemagne	Arabie saoudite
Autriche	Brésil
Canada	Chili
Chine	Corée
Danemark	Egypte
Etats-Unis	France
Gambie	Inde
Iran	Italie
Japon	Pays-Bas
Royaume-Uni	Russie
Suisse	Singapour
Togo	Venezuela

Figure 3

l'Autriche avant de passer alternativement, à partir de 2014, à la Turquie et à une série de pays d'Europe orientale (cf. aussi la composition actuelle du Conseil d'administration du FMI à la fig. 3). La Suisse a signé avec la Pologne un protocole d'entente (Memorandum of Understanding, MoU) donnant à la Pologne une participation plus active à la direction du groupe de vote commun. Ce protocole prévoit que la Suisse conserve la direction du groupe de vote en ce qui concerne le FMI et la Banque mondiale. La Suisse représente le groupe aux instances ministérielles (Comité monétaire et financier international du FMI (CMFI) et Comité du développement du FMI et de la Banque mondiale) qui fixent les orientations politiques et stratégiques. En contrepartie, la Suisse partage avec la Pologne son siège au sein du Conseil d'administration, l'organe du FMI qui prend les décisions au niveau opérationnel, où chacun des deux pays occupera en alternance un siège pour une période de deux ans. La Suisse contribue ainsi à la réduction de deux sièges des pays européens industrialisés. Ce système de rotation au sein du Conseil d'administration du FMI est conditionné à l'application effective de la réforme de la gouvernance du FMI.

Enfin, des discussions sont également en cours pour une réforme des quotes-parts et des droits de vote au FMI. Les quotes-parts du FMI assument plusieurs fonctions centrales: c'est d'après elles que sont fixées les contributions des pays membres au FMI. En outre, elles déterminent la mesure dans laquelle les pays peuvent solliciter l'aide financière du FMI ainsi que leurs droits de

Crédits du FMI engagés et utilisés, 1994–2012

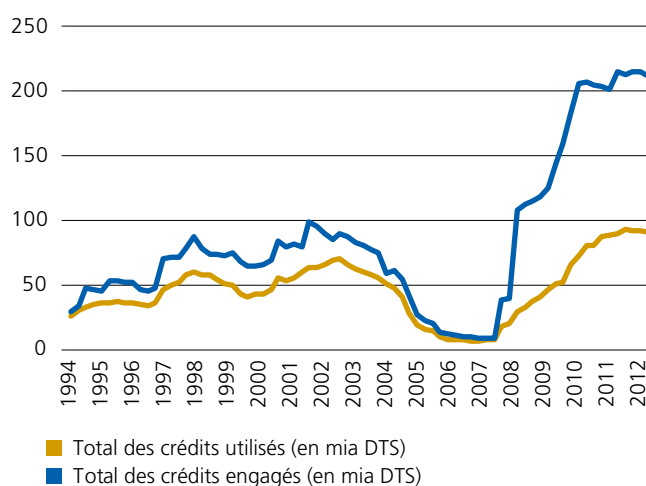


Figure 4

vote au Conseil d'administration du FMI. Les quotes-parts sont calculées selon une formule tenant compte du PIB du pays, de son ouverture économique et financière, des variations de ses flux commerciaux et de capitaux ainsi que de ses réserves de devises. La formule des quotes-parts a fait l'objet d'une première révision majeure en 2008, ce qui a entraîné un important rééquilibrage des droits de vote au profit des grands pays émergents. Une autre révision doit être mise en œuvre d'ici à fin janvier 2013. La Suisse s'engage pour que la formule des quotes-parts reflète mieux le degré d'interconnexion économique et financière de chaque pays et qu'elle tienne compte des contributions financières volontaires des Etats membres au FMI.

2.2.2 Octroi de crédits par le FMI

En 2012, les crédits engagés dans le cadre de programmes en cours ont à peu près égalé le record de 2011 (quelque USD 250 milliards). L'évolution des engagements de crédits par le FMI et de l'utilisation de ces crédits sur les quelque vingt dernières années est représentée à la figure 4. Le montant actuellement exceptionnel des engagements reflète la situation toujours tendue sur les marchés financiers et dans l'économie mondiale. En 2012, quelque 23 pays ont bénéficié d'un programme du FMI. Les programmes de crédit les plus importants étaient ceux avec la Grèce, l'Irlande, le Portugal, la Roumanie, l'Ukraine et l'Irak. Les lignes de crédit modulables du FMI (LCM) convenues dans le

sillage de la crise financière de 2009 avec le Mexique, la Pologne et la Colombie ainsi que la nouvelle ligne de crédit de précaution et de liquidité (LPL) convenue en 2012 avec le Maroc continuent à solliciter près de la moitié des ressources engagées. Leur renouvellement sera discuté en 2013 et la Suisse plaidera en faveur d'une sortie rapide et appropriée du FMI de ces programmes.

Près de 30 des pays à faibles revenus ont poursuivi en 2012 des programmes avec le FMI par le biais du fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds RPC). Environ 5 milliards de dollars américains ont ainsi été engagés sous la forme de crédits à taux d'intérêt nul jusqu'à fin 2014.

2.2.3 Dotation du FMI

Les ressources ordinaires du FMI sont mises à disposition par les membres par le biais des quotes-parts (cf. chap. 2.2.1). Le FMI peut réclamer des ressources aux membres en cas de besoin. Les quotes-parts sont rémunérées aux conditions du marché et sont généralement mises à disposition 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.

Les engagements contractés ayant restreint les ressources ordinaires disponibles du FMI en raison de la crise financière et économique actuelle, une augmentation des ressources générales, c'est-à-dire non subventionnées, est devenue nécessaire pour pouvoir octroyer des crédits (cf. fig. 6). Cette augmentation de ressources, tout comme la participation de la Suisse aux mesures, inclut d'une part le doublement déjà mentionné plus haut du montant des quotes-parts, qui interviendra avec la ratification de la réforme des quotes-parts et de la gouvernance. D'autre part, elle comprend le renforcement du filet de sécurité du FMI (Nouveaux accords d'emprunt, NAE), entré en vigueur en 2011. Cependant, le doublement des quotes-parts réduit environ de moitié les ressources des NAE. Enfin, l'accroissement des moyens inclut aussi les ressources bilatérales qui sont mises à disposition du FMI par ses membres. Tel a déjà été le cas en 2009, lorsque des lignes de crédit bilatérales à court terme ont servi de transition jusqu'à l'augmentation des ressources des NAE.

Crédits du FMI engagés envers une sélection de pays (à fin 2012)

en mia USD

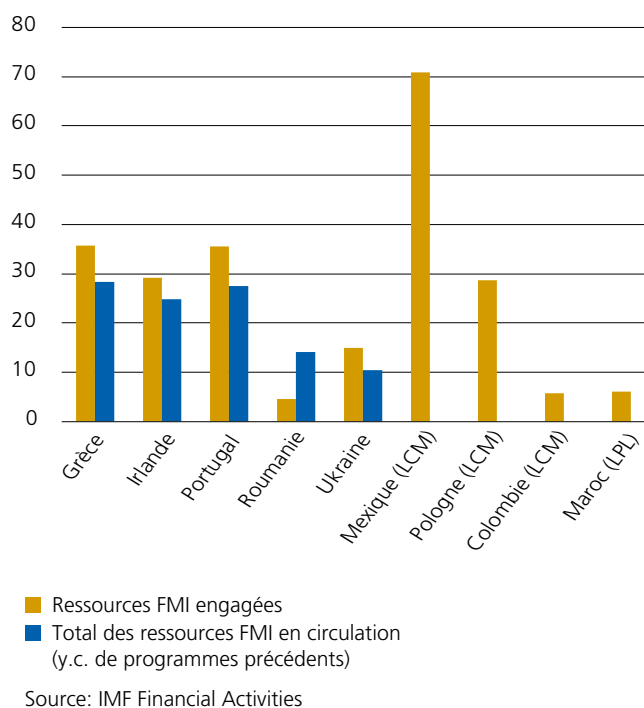


Figure 5

Au début de 2012, vu le risque sérieux de déstabilisation du système monétaire et financier international, le FMI est arrivé à la conclusion que des ressources supplémentaires étaient nécessaires. Des membres importants de la communauté internationale ont finalement assumé cette responsabilité et ont décidé une augmentation extraordinaire et limitée dans le temps des ressources du FMI lors de la réunion de printemps du FMI en avril 2012. Le montant total envisagé pour cette augmentation s'élevait fin 2012 à 461 milliards de dollars américains.

Dans le cadre de cette action internationale concertée, la Suisse a promis une contribution pouvant atteindre 10 milliards de dollars américains, sous réserve d'approbation par les Chambres fédérales. La Suisse estime, tout comme le FMI, que le risque d'une crise systémique est considérable. En conséquence, elle manifeste un vif intérêt à éviter une aggravation de la crise dans la zone euro, puisque celle-ci pourrait entraîner avec elle tout le système financier mondial.

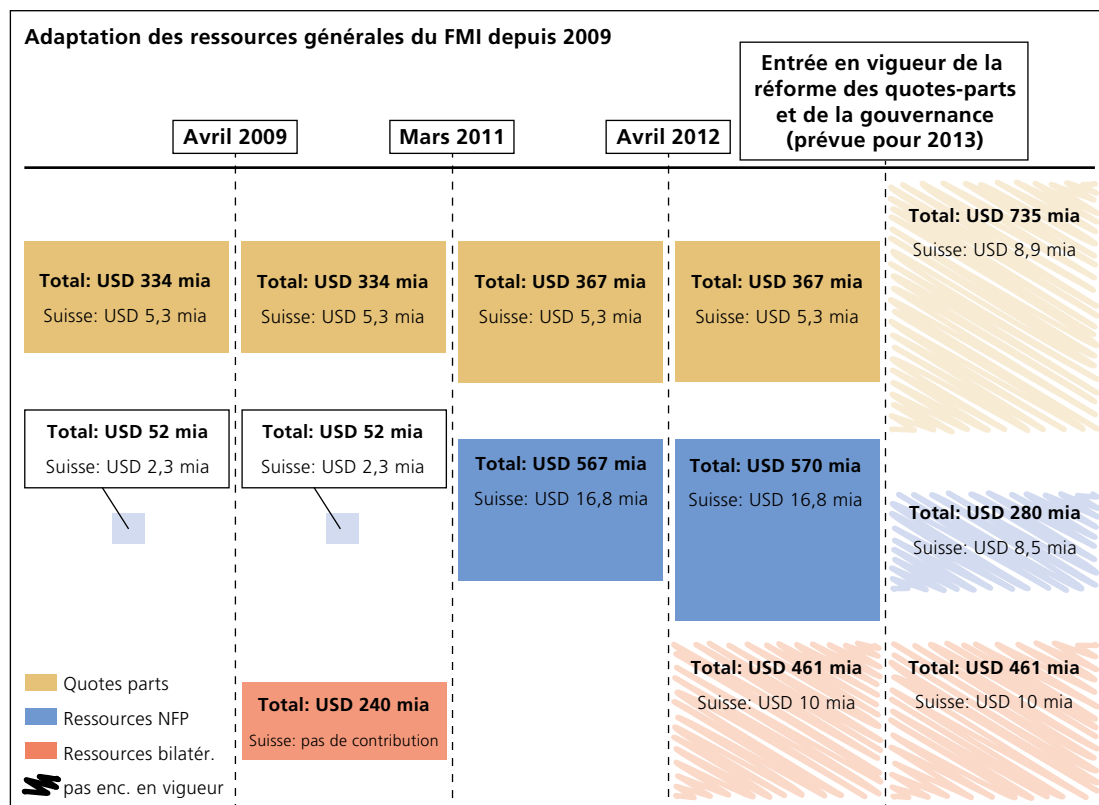


Figure 6

La base juridique de ce genre de participations à des actions concertées sur le plan international en vue de garantir la stabilité financière mondiale est la loi de mars 2004 sur l'aide monétaire (LAMO). En 2012, la Suisse n'a accordé aucune aide monétaire au titre de cette loi. Un crédit-cadre de 2,5 milliards de francs suisses est disponible depuis 2004 pour des aides potentielles visant à éviter des perturbations sérieuses du système monétaire international ou à y remédier, ou pour accorder un appui à des Etats collaborant étroitement avec la Suisse en matière de politique monétaire ou économique.

Le 4 juillet 2012, le Conseil fédéral a transmis aux Chambres fédérales un message sollicitant le remplacement du crédit-cadre actuel par un nouveau crédit de 15 milliards de francs suisses. Ce nouveau crédit-cadre serait à nouveau valable pour cinq ans. Par ce biais, des ressources adéquates seraient mises à la disposition de la Confédération pour accorder à la BNS la garantie nécessaire pour collaborer à l'augmentation des ressources du FMI décidée par les membres du FMI en avril 2012. En outre, la Suisse conserverait

la capacité à honorer les éventuels engagements découlant des actions d'aide clairement définies aux art. 2 et 4 de la LAMO.

Outre ses ressources générales, le FMI possède un fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds RPC), déjà mentionné au chapitre 2.2.2, qui soutient les pays les plus pauvres par des prêts accordés à des conditions préférentielles. Suite à la crise financière, une augmentation de ces ressources a été décidée en 2009. Le fonds RPC dispose désormais de ressources d'un volume de quelque 40 milliards de dollars américains, dont la Suisse a garanti une contribution pouvant aller jusqu'à 500 millions de droits de tirage spéciaux (environ CHF 720 millions à fin 2012). Un projet correspondant avait été adopté par les Chambres fédérales en mars 2011.

Le subventionnement des intérêts des prêts RPC est financé par des contributions bilatérales et des ressources propres au FMI. Le Conseil d'administration du FMI a décidé en 2012 d'utiliser à cet effet des ressources d'un volume de 1,7 mil-

liard de dollars américains provenant de la vente d'or. Les bénéfices déjà réalisés sur les ventes d'or sont remboursés aux membres du FMI au prorata de leurs quotes-parts. Les membres décident alors si et dans quelle mesure ils souhaitent soutenir le fonds de subventionnement des taux d'intérêt du fonds RPC. La part de la Suisse aux bénéfices sur l'or correspond à environ 50 millions de francs suisses et revient à la BNS. En revanche, une éventuelle contribution au subventionnement des taux d'intérêt du fonds RPC continue à relever de la compétence de la Confédération. Au fil des discussions, la Suisse a pu obtenir que la revendication de longue date d'un fonds RPC autofinancé soit réalisée. En outre, une révision régulière de l'autorisation d'accès aura désormais lieu pour garantir que les ressources soient utilisées de manière ciblée au profit des pays les plus pauvres.

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

Dans ces domaines, il arrive également à la Suisse de mettre à disposition ses propres experts, généralement à la demande de pays qui collaborent étroitement avec la Suisse, par exemple ceux qui font partie de son groupe de vote. Ainsi, des experts en matière de trésorerie et de lutte contre le blanchiment d'argent ont déjà été mis à disposition pour des consultations à court terme, de même que des délégations ont été accueillies pour des présentations relatives à la gestion budgétaire, au contrôle des dépenses, à la péréquation financière et aux règles budgétaires. A l'avenir, ces interventions bilatérales doivent être renforcées et être utilisées de façon encore plus ciblée selon les possibilités.

2.2.4 Examen par pays: la Suisse

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

relatif à l'examen annuel par pays concernant la Suisse a été adopté le 2 mai 2012 par le Conseil d'administration du FMI et publié par le FMI.

Le FMI atteste que la Suisse possède une base économique solide, mais souligne les risques découlant de la crise de la dette publique dans la zone euro ainsi que les défis liés à la force du franc suisse. Le FMI considère le cours plancher introduit par la BNS en septembre 2011 comme une mesure de politique monétaire appropriée. Il estime toutefois qu'il serait souhaitable de revenir à un régime de change flexible dès que la situation économique se sera normalisée. Par ailleurs, le FMI recommande à la Suisse d'entreprendre au plus vite des réformes dans le domaine de la prévoyance vieillesse afin de faire face aux conséquences de l'évolution démographique sur les finances publiques. En outre, la faiblesse des taux d'intérêts s'avérant durable, les experts du FMI estiment que le risque d'une bulle des prix s'accroît dans certains secteurs du marché immobilier. Enfin, ils conseillent aux grandes banques de relever dès que possible le niveau de leurs fonds propres.

2.3 Stabilité financière

Pour la Suisse, qui possède une importante place financière, interconnectée sur le plan international, la stabilité financière revêt une importance primordiale. C'est pourquoi la Suisse participe activement aux travaux du Conseil de stabilité financière (CSF), qui est devenu le forum international central en matière de stabilité et de réglementation du système financier. La Suisse compte deux sièges au sein du CSF, occupés respectivement par le DFF et la BNS.

Pays membres du CSF

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

Figure 7

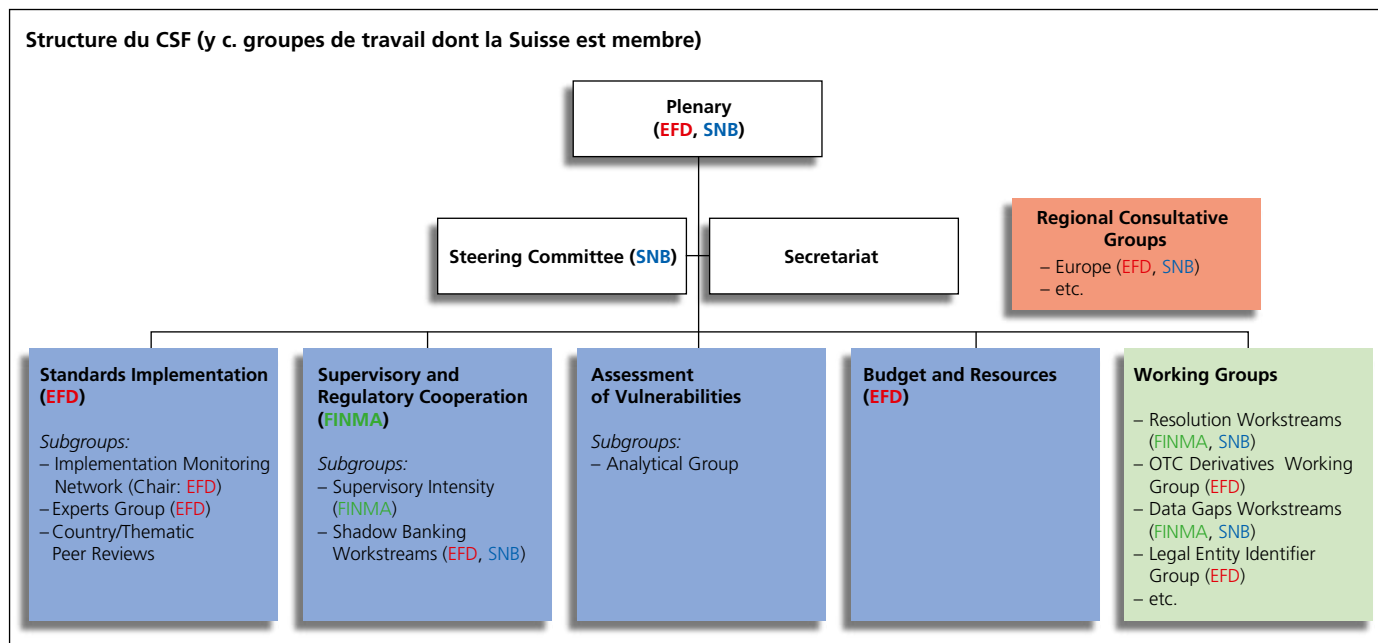


Figure 8

A l'heure actuelle, une réforme de la gouvernance du CSF est en cours, qui vise au renforcement institutionnel et à une transparence accrue du CSF. La création, approuvée par le G20 lors du sommet de juin 2012, d'une association CSF de droit suisse ayant son siège auprès de la Banque des règlements internationaux (BRI) à Bâle est prévue d'ici début 2013. La BRI continuera à prendre en charge tous les frais du CSF pendant au moins cinq ans. Mais ce dernier obtiendra davantage d'autonomie par le biais des ressources disponibles. Leur utilisation sera du ressort du nouveau comité permanent du budget et des ressources (Standing Committee on Budget and Resources), où la Suisse sera représentée par le DFF.

En 2012, le CSF a poursuivi ses travaux de surveillance des institutions financières d'importance systémique (Systemically Important Financial Institutions, SIFI). Début novembre 2012, le CSF a publié une liste actualisée des 28 banques mondiales présentant actuellement une importance systémique, parmi lesquelles figurent les deux grandes banques suisses. Ces banques sont soumises à des exigences supplémentaires en matière de fonds propres, de surveillance et de capacité d'exécution. D'ici le printemps 2013, des normes supplémentaires doivent également être adoptées pour les assureurs d'importance

systémique mondiale. L'Association internationale des contrôleurs d'assurance a déjà soumis des propositions de méthodologie en vue de déterminer ces assureurs et de prendre d'éventuelles mesures réglementaires.

Une autre priorité actuelle du CSF est la surveillance des systèmes bancaires dits parallèles, par exemple les fonds du marché monétaire. En novembre 2012, le CSF a ouvert une consultation publique portant sur des recommandations pour la réglementation du système bancaire parallèle, qui doivent être adoptées en 2013. Le but est d'éviter que des risques ne se répercutent sur des domaines non régulés du secteur financier.

Un nouveau projet d'envergure pour le CSF en 2012 a également été la conception et la mise en œuvre d'un système d'identification universel et mondial pour les personnes morales qui participent à des transactions financières. Le cadre juridique et opérationnel de ce système d'identification des personnes morales (Legal Entity Identifier, LEI) doit être en place dès le mois de mars 2013.

Globalement, le CSF se détourne cependant de l'élaboration de normes réglementaires pour se consacrer de plus en plus à la surveillance de leur mise en œuvre. Ainsi, le CSF continue à rédiger

des rapports d'avancement sur la mise en œuvre de la réglementation convenue du négoce hors bourse (over the counter, OTC) des produits dérivés. De même, le CSF se montre préoccupé par l'absence de progrès dans la convergence des diverses normes comptables. Par ailleurs, le CSF a lancé en 2012 des examens par les pairs (peer reviews) thématiques dans ses pays membres pour la mise en œuvre de normes internationales concernant la gestion des risques des banques et des régimes nationaux d'assainissement et de liquidation d'établissements financiers. Une vue d'ensemble annuelle de la mise en œuvre des réformes convenues au plan international est établie par le groupe de travail du CSF «Implementation Monitoring Network», qui est dirigé par la Suisse depuis 2012.

2.4 Dialogue sur les questions financières

Les dialogues sur les questions financières permettent de nouer et d'entretenir des relations privilégiées avec les autorités de chaque Etat partenaire. Ils existent déjà depuis un certain temps avec certains pays tels que le Japon ou l'Allemagne. Le but est d'engager un dialogue structuré avec des pays partenaires importants en matière financière, et notamment avec les (grands) pays émergents. Ces contacts doivent permettre un échange régulier d'avis et d'expériences ainsi qu'une collaboration dans des domaines d'intérêt mutuel, par exemple en matière de politique des marchés financiers et de réglementation, de positionnement dans les enceintes financières internationales (par ex. FMI, CSF) et d'amélioration des mécanismes d'alerte précoce. Enfin, le dialogue sur les questions financières offre un cadre permettant d'entamer d'éventuelles négociations avec l'Etat partenaire, par exemple sur l'accès aux marchés financiers (cf. chap. 3.5) ou sur la fiscalité. Le SFI coordonne les positions internes de l'administration sur les questions financières en collaboration avec d'autres offices et institutions et les représente dans ces dialogues financiers.

Dans le cadre d'un élargissement de cette orientation, ce dialogue est désormais étendu à d'autres pays du G20 et en particulier aux pays émergents dynamiques. Par la conclusion de conventions (protocoles d'entente) en 2011

(Russie et Inde) et en 2012 (Brésil, Australie et Turquie), le dialogue financier a pu être institutionnalisé avec de nouveaux pays partenaires, créant ainsi un cadre plus approprié de dialogues structurés et permanents. Ainsi, il a été possible d'engager en 2012 une première série de dialogues financiers avec l'Inde, le Brésil, l'Australie et la Turquie et de réaliser déjà un deuxième dialogue avec la Russie. Il s'agit désormais d'approfondir ces dialogues financiers entamés. En outre, le SFI a conclu un protocole d'entente avec la Banque centrale chinoise (People's Bank of China). Le dialogue financier bilatéral avec la Chine sera sans doute repris en 2013 après la signature de ce protocole.

2.5 Activités internationales en matière douanière

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

En matière de douanes et d'impôts indirects, la Suisse a conclu des accords d'assistance administrative bilatéraux ou multilatéraux avec les Etats de l'AELE, avec l'UE et ses Etats membres, avec l'Islande, Israël, la Norvège, la Colombie, la Croatie, le Pérou, l'Union douanière d'Afrique australe (Botswana, Lesotho, Namibie, Afrique du Sud et Swaziland) ainsi qu'avec la Turquie. En outre, il existe un accord de lutte contre la fraude avec l'UE et ses Etats membres, qui n'est cependant pas encore entré en vigueur, mais qui est appliqué provisoirement par la Suisse et certains Etats membres de l'UE. Ces accords servent avant tout à faire respecter le droit douanier et le droit des impôts indirects en liaison avec le trafic international de marchandises ainsi qu'à détecter et à poursuivre les infractions. L'administration des douanes fournit régulièrement une assistance administrative ainsi qu'une entraide judiciaire internationale en matière pénale. Pour l'entraide judiciaire, cela prend souvent la forme de la remise de documents bancaires.

La Suisse est actuellement en pourparlers avec la Fédération de Russie en vue d'un accord en matière douanière. Les négociations sur un accord d'assistance administrative en matière douanière avec les Etats-Unis ne sont pas encore achevées.

3

Compétitivité et accès aux marchés

Perspectives

La diversité des niveaux de réglementation peut avoir un impact très négatif sur l'accès aux marchés, ainsi que sur l'intégrité et la compétitivité de la place financière suisse. En outre, dans un souci d'égalité de traitement et de neutralité de la concurrence, il convient d'éviter que des produits financiers comparables soient soumis en Suisse à des exigences qui varient suivant le prestataire de services financiers. Le DFF, conjointement avec le Département fédéral de justice et police (DFJP) et la FINMA, examine en profondeur la nécessité de mesures et élaborera dans le cadre du projet de loi sur les services financiers (LSF) un rapport contenant les bases légales requises, qui sera mis en consultation.

3.1 Aperçu

Les conditions cadres régissant le marché financier doivent continuer à être axées sur les objectifs de qualité, de stabilité et d'intégrité. Des conflits d'objectifs peuvent également survenir lors de la conception des règles applicables aux marchés financiers. Ainsi, une réglementation trop rigoureuse peut porter atteinte à la compétitivité de la branche, tandis qu'une réglementation trop souple peut compromettre la stabilité, l'intégrité de la place financière, mais aussi l'accès aux marchés étrangers. C'est pourquoi l'élaboration des règles applicables au marché financier doit s'appuyer sur une pondération subtile entre les coûts et l'utilité afin de préserver l'attractivité de la place financière.

Traditionnellement, le secteur financier soutient largement la prospérité et l'emploi en Suisse. Vu la taille réduite du marché national, il est extrêmement important que le secteur financier suisse puisse continuer à s'axer sur l'international et à améliorer sa compétitivité. Une réglementation appropriée du secteur financier conforme aux normes internationales contribue à garantir l'accès aux marchés internationaux.

Depuis la crise financière, de nombreuses réformes ont déjà pu être réalisées avec succès. Des réformes supplémentaires en matière d'amélioration de la transparence du marché ainsi que dans le domaine de la protection des clients et des investisseurs s'avèrent toutefois nécessaires.

Négoce des matières premières:

Ces dernières années, en s'appuyant sur une tradition remontant au XVIII^e siècle, la Suisse est devenue une des principales places de négoce des matières premières au monde. Il est vrai que les bourses compétentes pour les matières premières physiques et les dérivés sur les matières premières se trouvent à l'étranger, mais selon des estimations, un quart à un tiers du volume international du négoce des matières premières est effectué par des entreprises à partir de la Suisse.

Ces derniers temps, le rôle des marchés des dérivés sur les matières premières et leur réglementation se sont retrouvés au cœur des débats internationaux en raison de plusieurs évolutions, telles que la forte hausse du prix des matières premières ou la présence croissante d'investisseurs purement financiers. Cela a notamment débouché sur les principes de surveillance des marchés des produits dérivés sur les matières premières, élaborés par l'Organisation internationale des commissions de valeur (OICV). Ces principes, soutenus par la Suisse, visent à ce que les marchés des dérivés sur les matières premières contribuent de façon efficace à la formation des prix, remplissent leur fonction de garantie et échappent autant que possible aux manipulations. Il convient également de mentionner dans ce contexte de nouvelles réglementations légales pour le commerce hors bourse des produits dérivés, dont l'élaboration a été confiée par le Conseil fédéral au DFF en août 2012 (cf. chap. 3.3.1). De façon générale, cela vise également à améliorer la transparence du commerce hors bourse des produits dérivés pratiqué en Suisse.

L'intérêt pour le secteur suisse des matières premières va cependant au-delà de la réglementation du marché financier et s'accroît actuellement dans les milieux politiques et les médias. Ceux-ci évoquent par exemple la responsabilité des entreprises en matière de respect des droits de l'Homme, les normes environnementales ou encore la transparence comptable. Pour parvenir à se faire un avis, le Conseil fédéral a mis en place en 2012 une plate-forme interdépartementale dirigée par le DFF/DFAE/DFE et chargée de rassembler les connaissances disponibles dans l'administration sur les divers aspects de la branche des matières premières ainsi que d'élaborer des bases correspondantes.

Dans ces deux domaines, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'élaborer un projet qui sera mis en consultation.

3.2 Importance de la place financière suisse

La place financière suisse apporte une contribution essentielle à la création de valeur macro-économique ainsi qu'à l'emploi (cf. fig. 9).

En 2011, les prestations de services financiers ont permis une création de valeur de l'ordre de 61 milliards de francs suisses. Cela correspond à 10,3 % du produit intérieur brut (PIB), ce qui est comparable au niveau d'autres grands centres financiers: cette part s'élevait à 9,4 % en Grande-Bretagne, à 12,4 % à Singapour et à 8,3 % aux Etats-Unis. Elle est cependant nettement moins élevée en Suisse qu'au Luxembourg (28,3 %) (cf. fig. 10). Des études montrent que le principal moteur de la croissance de l'économie suisse au cours des vingt dernières années n'était autre que le secteur financier, auquel on doit environ un tiers de la croissance globale du PIB. Sur le plan de l'emploi, 211 000 personnes travaillaient dans le secteur financier suisse au milieu de 2012. La part de ce secteur à l'emploi total s'élève ainsi à 6,2 %.

En 2011, on comptait en Suisse 312 établissements bancaires, dont près de la moitié étaient des banques étrangères. Les banques sont des acteurs centraux des marchés financiers, qui agissent en tant qu'intermédiaires entre l'offre et la demande de capitaux. Grâce à cette fonction d'intermédiaire, ils disposent d'informations d'une part sur les besoins de placements des épargnants et d'autre part sur les projets d'investissements des preneurs de crédits. Tant les entreprises que les ménages ont besoin d'être alimentés en fonds suffisants provenant de crédits. Mi-2012, le volume de crédits, autrement dit l'utilisation effective des limites de crédit des banques, dépassait 1080 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 avantageux, avec notamment des taux et des marges d'intérêt faibles. Toutefois, des incertitudes considérables planent sur le marché immobilier. Pour éviter les dangers dus à des bulles, une politique d'octroi de crédits responsable

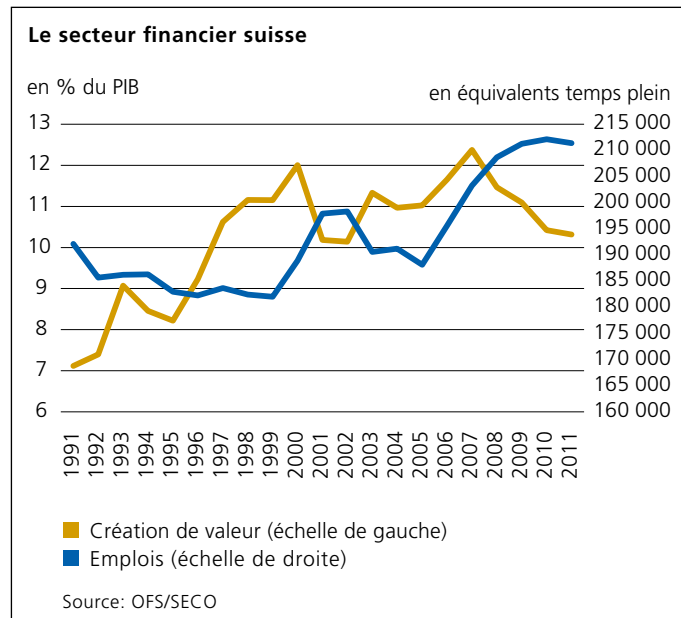


Figure 9

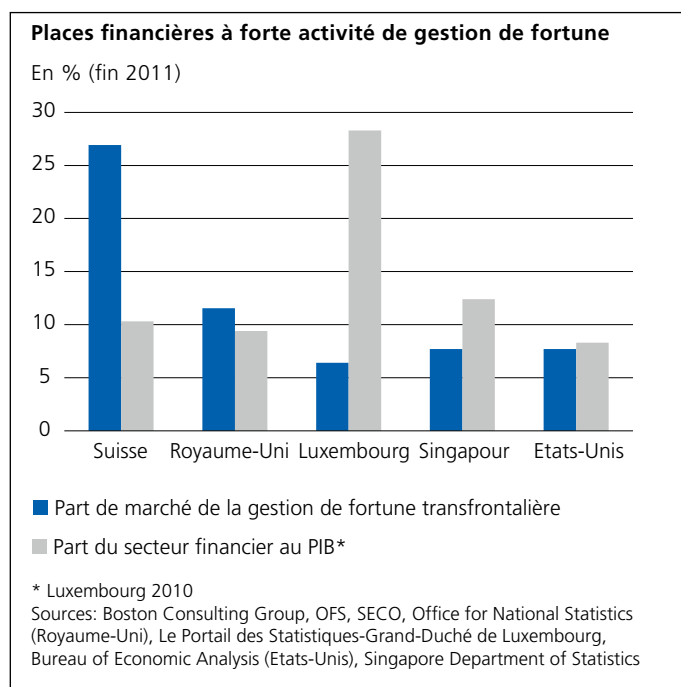


Figure 10

des banques est capitale. Jusqu'ici, les adaptations réglementaires en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2012 ont sans doute contribué à diminuer les risques de défaillances futures (cf. chap. 3.4.2).

Outre les banques, les acteurs du secteur financier comprennent les assurances et les caisses de pensions. En 2011, on dénombrait en Suisse 228 sociétés d'assurance soumises à surveillance, dont plus de la moitié étaient des compagnies d'assurance dommages. Fin 2011, 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 elles aussi un rôle important sur la place financière suisse. A fin 2010, celles-ci avaient investi des capitaux d'une valeur approchant les 620 milliards de francs suisses, dont plus d'un tiers en obligations et plus d'un quart en actions.

3.3 Réglementation des marchés financiers

3.3.1 Projets de réglementation

Le 28 septembre 2012, le Parlement a adopté la modification de la loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs. Cette révision partielle visait principalement à renforcer la protection des investisseurs, à préserver la compétitivité et la réputation de la place financière suisse et à garantir l'accès au marché de l'UE. En outre, elle corrigeait des déficiences réglementaires dans les domaines de l'administration, de la distribution et du dépôt. L'amélioration de la protection des investisseurs recherchée par le Conseil fédéral a cependant été atténuée au fil des délibérations parlementaires. Parmi les principales innovations de la loi révisée figure l'assujettissement à la loi de la quasi-totalité des gérants de fortune de placements de capitaux collectifs. Inspirée par la directive européenne AIFM du 8 juin 2011, une règle «de minimis» a été introduite pour les petits gérants de fortune de placements collectifs de capitaux, qui permet à ces derniers d'être assujettis à titre volontaire. Enfin, des règles détaillées ont été introduites, en particulier en ce qui concerne les gérants de fortune de placements collectifs de capitaux, la distribution, la définition des investisseurs qualifiés ainsi que la responsabilité des banques dépositaires.

Dans l'optique de la mise en œuvre des nouvelles prescriptions légales, l'ordonnance sur les placements collectifs sera également révisée. La loi révisée et l'ordonnance entreront en vigueur en mars 2013.

La crise financière a montré que l'absence de transparence sur les marchés des dérivés négociés hors bourse (marchés des dérivés OTC) peut menacer la stabilité de l'ensemble du système financier en raison de leur fort degré d'interconnexion internationale, des gros volumes négociés et des risques de défaillance. Depuis lors, des efforts internationaux ont été entrepris, en particulier par le G20 et le CSF, afin d'améliorer la transparence et la stabilité de ce marché. Ainsi, les pays du G20 se sont notamment engagés en septembre 2009 à veiller à ce que le décompte des contrats sur dérivés OTC standardisés se fasse, d'ici à la fin de 2012, par le biais de contreparties centrales (central counterparties, CCP) et à ce que toutes les transactions sur dérivés OTC soient déclarées à un référentiel central (trade repository, TR).

L'actuelle réglementation suisse régissant l'infrastructure des marchés financiers n'est plus appropriée au vu des évolutions sur les marchés financiers. D'ailleurs, elle ne répond plus non plus aux nouvelles normes élaborées par les instances internationales et applicables aux institutions importantes de l'infrastructure des marchés financiers, telles que les contreparties centrales et les dépositaires centraux de titres. Divers pays sont actuellement en train de mettre en place dans leur régime juridique national des normes internationales en matière de négoce hors bourse de produits dérivés et d'infrastructure des marchés financiers. En particulier l'UE et les Etats-Unis sont relativement bien avancés à cet égard.

Afin de garantir la compétitivité de la place financière suisse et de renforcer la stabilité financière, il est nécessaire que la Suisse mette en œuvre de façon aussi complète que possible et sans retard par rapport aux autres places financières les engagements du G20 et les recommandations du CSF relatives au négoce de produits dérivés hors bourse. En outre, elle doit adapter sa réglementation dans le domaine de la structure des marchés financiers aux normes internationales. Afin de garantir l'accès au marché de l'UE, il convient de tendre vers une réglementation équivalente à celle de l'UE dans ces deux domaines. Par sa décision du 29 août 2012, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'élaborer un projet de consultation correspondant d'ici le printemps 2013.

3.3.2 Loi sur les services financiers

La crise financière a mis en évidence l'insuffisance de la protection dont bénéficient les clients de certains services et produits financiers. Le 28 mars 2012, le Conseil fédéral a chargé le DFF, en collaboration avec le DFJP (OFJ) et la FINMA, d'entamer les travaux relatifs à l'élaboration des bases légales visant à créer une réglementation intersectorielle des produits et services financiers et de leur distribution en vue de soumettre au Conseil fédéral, avant l'automne 2013, un projet destiné à la consultation (loi sur les services financiers; LSF).

Outre les déficiences constatées dans la protection des clients suisses, une telle adaptation de la législation s'impose pour deux raisons: l'évolution des normes internationales soulève des questions d'accès aux marchés et de réputation. En outre, les mêmes conditions doivent s'appliquer à tous les fournisseurs.

On observe notamment un besoin d'amélioration de la protection des clients suisses dans les domaines suivants:⁷

- règles applicables aux produits financiers (obligation générale de prospectus pour les produits financiers standardisés et descriptif de produits pour les produits structurés);
- règles de comportement et d'organisation pour les prestataires de services financiers (par ex. obligations d'information imposées au prestataire financier; investigations à entreprendre pour s'informer sur le client et ses capacités);
- extension de la surveillance (assujettissement des gérants de fortune indépendants; connaissances professionnelles des personnes en contact avec la clientèle; même niveau de protection pour les clients en cas de services transfrontaliers);
- simplification du droit civil permettant aux clients privés de mieux faire valoir leurs prétentions.

Des efforts sont également en cours au niveau international dans le but de renforcer la protection des clients dans le secteur des services financiers:

- révision de la directive de l'UE concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID), qui prévoit de durcir encore et d'harmoniser les règles de comportement pour la distribution de produits financiers;
- analyses élaborées sur mandat du G20 à propos de la protection des clients (étude du CSF: Consumer Finance Protection; principes de l'OCDE sur la protection des consommateurs de services financiers);
- principes publiés par l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) à propos de l'information lors de la souscription (point of sale disclosure).

Ces efforts vont de pair avec la tendance de l'UE à réclamer des normes de régulation uniformes et équivalentes en matière de protection des clients lors de la fourniture transfrontalière de services financiers. De ce fait, le niveau de protection des clients influe non seulement sur la qualité du service financier, mais aussi sur les questions de réputation de la place financière et de l'accès aux marchés par les prestataires suisses de services financiers.

Mêmes conditions pour tous les prestataires de services financiers (level playing field)

Un préalable important pour renforcer la concurrence parmi les prestataires suisses consiste à concevoir des exigences réglementaires uniformes pour la fourniture de services financiers. Cela doit prendre en considération les aspects techniques tels que la complexité des produits ou les besoins de protection des clients, et s'appliquer en principe de la même façon à tous les fournisseurs, compte tenu des différenciations nécessaires. Des conditions similaires permettent d'éviter des distorsions de concurrence entre les fournisseurs.

Les travaux ont été entamés au printemps 2012 au sein de divers groupes de travail: relatifs à la distribution, aux produits, à l'assujettissement, aux opérations internationales (fourniture transfrontalière de services financiers) et à l'application du droit. Une audition relative aux orientations à retenir est prévue pour février et mars 2013. Le projet destiné à la consultation doit être élaboré d'ici à l'automne 2013.

⁷ Cf. document de position de la FINMA du 24 février 2012 «Réglementation sur la production et la distribution de produits financiers».

3.4 Résistance aux crises

3.4.1 Mise en œuvre du principe «trop grand pour être mis en faillite»

Les établissements financiers d'importance systémique représentent un risque pour la stabilité, car leur défaillance s'accompagnerait de risques intolérables pour l'économie publique concernée. Ce problème des établissements «trop grands pour être mis en faillite» (too big to fail; TBTF) 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.

La commission d'experts instituée par le Conseil fédéral sur cette question a rendu son rapport final le 4 octobre 2010. Le Conseil fédéral a adopté le message correspondant le 20 avril 2011. Le projet a été adopté par le Parlement le 30 septembre 2011. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} mars 2012.

Ces mesures visent à réduire autant que possible les effets négatifs d'une insolvabilité survenant malgré toutes les dispositions prises, tout en garantissant la poursuite des fonctions d'importance systémique de la grande banque concernée. En outre, elles réduisent largement l'effet de distorsion de la concurrence résultant de la garantie étatique de fait dont ces banques bénéficiaient jusqu'ici. Cela vise à éviter que l'Etat ne soit désormais tenu de contracter d'importants risques financiers pour sauver une banque d'importance systémique.

Ces mesures exigent davantage de fonds propres et comprennent des prescriptions particulières en matière de liquidités, de répartition des risques et d'organisation des grandes banques. De nouveaux instruments (capital de réserve et capital convertible, CoCo) sont destinés à aider les banques à appliquer ces exigences plus rigoureuses en matière de fonds propres. Les propositions reposent sur celles du Comité international de Bâle pour le contrôle bancaire («Bâle III»), mais vont nettement plus loin.

Faisant partie d'un plan global d'assainissement et de liquidation, le plan d'urgence vise à garantir le maintien des fonctions d'importance systé-

mique (notamment les opérations de paiement, de dépôt et de crédit) en cas de menace d'insolvabilité d'une banque d'importance systémique. L'interaction entre fonds propres et mesures organisationnelles joue à cet égard un rôle central: si le ratio de fonds propres de la banque tombe au-dessous d'un certain seuil, le plan d'urgence prévu se déclenche, par exemple en transférant rapidement les fonctions d'importance systémique à une banque de relais. La dotation en fonds propres doit être garantie par le capital propre constitué par la conversion des emprunts convertibles.

Les mesures prévues dans la loi sur les banques se répercutent notamment sur les nouvelles sections de l'ordonnance sur les banques et de l'ordonnance sur les fonds propres, qui ont été adoptées par le Conseil fédéral le 1^{er} juin 2012. L'Assemblée fédérale a elle aussi approuvé ces ordonnances dans sa session d'automne 2012, lesquelles sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013. A cela s'ajoutent les exigences spécifiques de la nouvelle ordonnance sur les liquidités, progressivement mises en œuvre à partir du mois de janvier 2013. Les travaux de mise en œuvre de la part des banques concernées ont déjà commencé et seront étroitement accompagnés par la FINMA.

3.4.2 Mise en œuvre de Bâle III

La récente crise des marchés financiers a révélé de nombreuses faiblesses dans le système financier international. Face à ces constats, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a décidé de règles révisées en matière de fonds propres et de liquidités («Bâle III»). Onze membres (dont la Suisse) ont déjà émis des règles définitives de Bâle III, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier. Sept autres membres, dont l'UE et les Etats-Unis, ont publié des projets et indiqué qu'ils s'efforceront d'émettre le plus rapidement possible des règles définitives.

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. Selon Bâle III, la part totale en capitaux propres sera dès 2019 de 10,5 %, dont 7 % pour les fonds propres de haute qualité (fonds propres versés, report des

bénéfices). La Suisse impose des exigences encore plus rigoureuses en matière de fonds propres à ses banques d'importance systémique (cf. chap. 3.4.1).

Pour mettre en œuvre les exigences internationales renforcées, le Conseil fédéral a décidé en juin 2012 de procéder à la révision totale de l'ordonnance sur les fonds propres. Compte tenu des délais transitoires prévus par le dispositif international, les prescriptions suisses conformes à Bâle III entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Elaborées de concert avec les autorités, les établissements concernés et les associations de la branche, les nouvelles prescriptions, plus simples et garantes d'une plus grande transparence, prévoient pour l'essentiel des fonds propres plus élevés. 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»), auxquelles s'ajoutent des exigences supplémentaires déterminées par la FINMA en fonction de la taille de la banque.

Outre la révision totale de l'ordonnance sur les fonds propres, le Conseil fédéral a également décidé en juin 2012 de deux mesures d'application immédiate, qui sont en vigueur depuis début juillet 2012. La première concerne un volant de fonds propres anticyclique destiné à renforcer la résistance des banques à une croissance excessive du crédit. La seconde mesure, qui vise à inciter les banques à plus de prudence dans l'octroi de crédits hypothécaires, exige de ces dernières une couverture en fonds propres plus élevée pour les crédits d'immeubles d'habitation si le preneur de crédit n'apporte pas une part de fonds propres d'au moins 10 %. En outre, ce minimum de fonds propres ne doit pas provenir du deuxième pilier.

Cependant, la transposition de Bâle III dans le droit suisse ne sera pas encore complète avec la révision en cours. Outre les exigences minimales indiquées pour les fonds propres, des normes qualitatives en matière de dotation de liquidités ont également été élaborées. Celles-ci sont régies en Suisse par une nouvelle ordonnance sur les liquidités. Elles réclament d'une part un pilotage et une surveillance appropriés de leurs

risques de liquidités. Les établissements financiers sont tenus de prendre des mesures d'organisation et de détenir un volant de liquidité constitué à partir d'actifs non grevés de première classe et extrêmement liquides. Ils doivent réaliser des tests de résistance et mettre en place un plan d'urgence en cas de goulets d'étranglement en matière de liquidités. Ces exigences s'appliquent à toutes les banques, compte tenu de la nature, de l'étendue, de la complexité et du degré de risque de l'activité commerciale. D'autre part, les banques doivent se voir imposer des règles quantitatives; étant entendu que dans un premier temps, l'ordonnance reprendra les prescriptions en vigueur de l'ordonnance sur les banques. Toutefois, conformément à la feuille de route internationale, ces dispositions doivent être remplacées par les normes quantitatives concernant la dotation en liquidités selon Bâle III, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2015 par le ratio de couverture de liquidité à court terme (LCR), et complétées au 1^{er} janvier 2018 par le ratio de financement net stable (NSFR). Pour pouvoir limiter les risques systémiques émanant des grandes banques, l'ordonnance contient enfin des exigences quantitatives particulières pour les banques d'importance systémique. Sur le fond, ces exigences s'appuient sur les accords en vigueur conclus en juin 2010 entre les deux grandes banques et la FINMA concernant la dotation en liquidités. Enfin, dans l'optique de l'introduction de la LCR et de la NSFR, les banques seront tenues de faire régulièrement rapport à la FINMA sur leurs liquidités. L'ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

3.4.3 Système d'identification précoce

Le SFI contribue de diverses manières au renforcement de la compétitivité et de la stabilité de la place financière suisse. Ainsi, le système d'identification précoce a été étendu en 2012 par un approfondissement des connaissances sur les places financières internationales importantes et la réalisation d'une analyse des indicateurs du marché financier. Ce système se compose de plusieurs éléments:

- Analyse des structures, des points forts et des faiblesses ainsi que des évolutions réglementaires des principales places financières concurrentes afin de repérer les tendances

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

Evolutions internationales de la surveillance des banques d'importance systémique (situation à fin 2012)			
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). Une base importante est constituée par les prescriptions en matière de fonds propres et de liquidités de Bâle III (cf. chap. 3.4.2), qui impose des exigences accrues aux fonds propres de toutes les banques, notamment dans le domaine de la couverture des actifs pondérés en fonction des risques (APR). Selon le G20, ces prescriptions doivent être reprises par tous les centres financiers importants ainsi que par tous les pays membres pour leurs banques.* A cela s'ajoutent des exigences spécifiques imposées aux SIFI, afin de limiter les risques qui en émanent pour la stabilité financière. Pour les SIFI, le G20 a adopté le 4 novembre 2011 le train de mesures du Conseil de stabilité financière (CSF) destiné à réglementer les SIFI mondiales.** Celui-ci comporte non seulement une majoration des fonds propres en fonction de la taille, allant de 1 % à 3,5 % des APR selon Bâle III (5 catégories), mais encore des exigences en matière de gestion des risques et de contrôles internes. Par ailleurs, des plans de liquidation (living wills) doivent être élaborés et des liquidations internationales doivent être possibles. Parmi les 28 banques mondiales d'importance systémique figurent UBS et Credit Suisse, qui doivent chacune respecter une majoration de 1,5 % (CSF, novembre 2012). D'autres exigences spécifiques à certains pays ou à certains espaces économiques et touchant les banques d'importance systémique dans le domaine des fonds propres et de l'organisation sont représentées dans le tableau ci-dessous:			
Exigence supplémentaire en matière de fonds propres	Exigences supplémentaires en matière d'organisation	Etat de la réglementation	
Suisse: Renforcement de la stabilité du secteur financier Avec l'adoption par le Parlement, le 30 septembre 2011, du projet TBTF visant à adapter la loi sur les banques, et avec l'adoption par le Conseil fédéral, le 1^{er} juin 2012, des adaptations correspondantes de l'ordonnance sur les fonds propres et de l'ordonnance sur les banques ainsi que des exigences spécifiques de la nouvelle ordonnance sur les liquidités, la Suisse fait partie des pionniers pour ce qui est de résoudre la problématique des établissements TBTF (cf. chap. 3.4.1).	CH: réglementation TBTF – 19 % des actifs pondérés en fonction des risques***, dont au moins 10 % de fonds propres de haute qualité et le reste en CoCo. – Ratio de levier: env. 4,56 % **** CSF / Bâle III: – Satisfaction parallèle des exigences, mise en œuvre avec les adaptations des ordonnances du 1^{er} juillet 2012.	CH: réglementation TBTF – Capacité générale des banques à être assainies ou liquidées: système d'incitation prévoyant des remises sur la composante progressive des fonds propres. – Elaboration d'un plan global d'assainissement et de liquidation. – Plan d'urgence de la Suisse garantissant le maintien des fonctions systémiques en cas de crise. CSF / Bâle III: – Satisfaction parallèle des exigences, mise en œuvre avec les adaptations des ordonnances.	CH: réglementation TBTF – Adaptation de la loi sur les banques: entrée en vigueur au 1.3.2012. – Adaptation de l'ordonnance sur les fonds propres et de l'ordonnance sur les banques: entrée en vigueur au 1.1.2013. – Eléments spécifiques de la nouvelle ordonnance sur les liquidités, mise en œuvre progressivement à partir de janvier 2013. CSF / Bâle III: – Entrée en vigueur à l'échelon de l'ordonnance aussi au 1.1.2013.
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. La partie de la loi connue sous le nom de «règle Volcker» restreint notamment fortement le négoce pour compte propre des banques commerciales détenant des dépôts du public et interdit l'exploitation de hedge funds et de fonds de capital d'investissement. Cette séparation des fonctions a pour but de limiter effectivement la problématique du TBTF en réduisant le risque de contamination des pertes découlant des opérations de négoce vulnérables aux variations sur les opérations bancaires essentielles pour l'économie réelle.	CSF: – Reprise prévue de la réglementation. Majoration de 1 % à 3,5 % des APR.	CSF: – Orientation prévue vers les propositions. Dodd-Frank (notamment): – 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. – Planification d'ingérences structurelles encore plus vastes par la Federal Deposit Insurance Corporation, qui sera compétente pour la liquidation.	Entrée en vigueur de la loi Dodd-Frank le 21.6.2012. Pour l'instant, mise en œuvre par les autorités de surveillance en suspens.

* Conformément au rapport du Comité de Bâle sur la mise en œuvre de Bâle III, en date du 29 octobre 2012, le coup d'envoi de la phase transitoire de Bâle III ne pourra pas être donné dans tous les pays le 1^{er} janvier 2013.

** En outre, des différences se dessinent au niveau de la mise en œuvre.

*** A l'instar de Bâle III, on voit se dessiner des variations dans la mise en œuvre dans les législations nationales, tant sur le plan du calendrier que sur celui du contenu.

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

***** Idem.

	Exigence supplémentaire en matière de fonds propres	Exigences supplémentaires en matière d'organisation	Etat de la réglementation
UE: <i>Orientation vers les propositions et les mesures d'urgence du CSF</i> Dans sa proposition du 20 juillet 2011 visant à mettre en œuvre Bâle III dans la Directive sur les exigences de fonds propres (DFF IV), la Commission de l'UE a renoncé pour l'instant à une réglementation spécifique pour les SIFI. * Le rapport du groupe d'experts sur la réforme de la structure bancaire de l'UE («rapport Liikanen») destiné à résoudre le problème TBTF a été publié le 2 octobre 2012. Au cœur de ce rapport figurent des mesures d'organisation et des instruments de renforcement interne (bail-in). Entre autres, les opérations de négoce vulnérables aux variations doivent être exploitées dans des entités séparées. En outre, dans le cadre des mesures de stabilisation, les 70 plus grandes banques européennes ont déjà été contraintes de constituer d'ici le milieu de 2012 un tampon de fonds propres solides d'au moins 9 % des APR.	CSF: – Reprise prévue de la réglementation. Majoration de 1 % à 3,5 % des APR. UE: – Mesures d'urgence pour lutter contre la crise de la dette. 9 % des APR en fonds propres de haute qualité d'ici la mi-2012. Rapport Liikanen: – Utilisation d'instruments de renforcement interne (bail-in) (conversion de fonds de tiers en fonds propres). – Réexamen des exigences en matière de fonds propres (selon Bâle II et III), surtout concernant les modèles internes.	CSF: – Orientation prévue vers les propositions. Rapport Liikanen: – Séparation du négoce pour compte propre des activités commerciales (dans une entité juridique distincte). Besoin de séparation déterminé par la surveillance. – Autres séparations organisationnelles dans l'optique de l'assainissement et de la liquidation. – Extension de la gouvernance et du contrôle des banques (y c. primes ayant un caractère de renforcement interne).	Mise en œuvre de la mesure APR à 9 % largement achevée. La consultation de la commission de l'UE sur le rapport Liikanen s'est terminée mi-novembre 2012. On attend pour 2013 une proposition de réglementation correspondante de la commission de l'UE.
Royaume-Uni: <i>Séparation des activités sur proposition de l'Independent Commission on Banking (ICB)</i> Dans son rapport final du 12 septembre 2011, l'ICB a soumis des propositions visant à améliorer la stabilité du système et la concurrence dans le secteur bancaire. Elle y préconise pour l'essentiel une séparation juridique et organisationnelle, 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. Les opérations de détail à protéger doivent alors être externalisées dans une société autonome. Par comparaison avec le rapport Liikanen, les propositions de l'ICB sont plus concrètes et prévoient une protection plus grande des diverses entités les unes par rapport aux autres. Lorsque l'on disposera de la proposition concrète de la Commission de l'UE, on verra dans quelle mesure ces propositions sont compatibles.	CSF: – Reprise prévue de la réglementation. Rapport Liikanen: – Mesures d'urgence pour lutter contre la crise de la dette mises en œuvre. – Rapport Liikanen: attente des propositions de 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 %.	CSF: – Reprise prévue de la réglementation. Rapport Liikanen: – Attente des propositions de 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 ICB du 12.9.2011. La proposition de loi du gouvernement a été publiée le 12.10.2012. Le commentaire de la commission bancaire consultative du Parlement est attendu début 2013.
Allemagne: <i>Adoption d'une taxe bancaire</i> L'Allemagne elle aussi reprendra les réglementations du CSF. Par ailleurs, l'Allemagne a introduit une taxe bancaire pour les institutions de crédit d'importance systémique (partie de la loi sur la reconstruction), étant entendu que le risque systémique et le total du bilan constituent la base du calcul de cette taxe. Le produit de cette taxe alimentera un fonds de reconstruction, dans lequel il sera possible de puiser en cas d'urgence pour assurer la liquidation de banques en difficulté.	CSF: – Reprise prévue de la réglementation. UE/Liikanen: – Mesures d'urgence mises en œuvre pour lutter contre la crise de la dette. – Rapport Liikanen: attente des propositions de réglementation. Loi sur la reconstruction: – Taxe bancaire alimentant un fonds ex ante de financement de la reconstruction.	CSF: – Reprise prévue de la réglementation. Rapport Liikanen: – Attente des propositions de réglementation. Loi sur la reconstruction: – En cas d'urgence, transfert des fonctions bancaires d'importance systémique à une banque relais garantie par le fonds de reconstruction. – Nouvelle réglementation de la procédure d'insolvabilité des banques. – Prolongation de la responsabilité des organes à 10 ans.	Loi du 9 décembre 2010 sur la reconstruction. Principalement en vigueur depuis le 1.1.2011.

* L'introduction de la DFF IV aurait été prévue à compter du 1^{er} janvier 2013. Mais comme le projet se trouve encore actuellement en délibération au Parlement européen et au Conseil des ministres, son introduction sera retardée.

internationales et de permettre des réflexions fondamentales sur le positionnement de la place financière suisse. En 2012, les places financières de Dubaï, de Hong Kong, du Liechtenstein, de Londres, de Luxembourg et de Singapour ont été étudiées; cette analyse s'est faite en deux temps: d'une part, par l'établissement d'un rapport annuel approfondi par pays, et d'autre part, à l'exception de Dubaï et de Londres, par l'enregistrement mois par mois des principales évolutions économiques et politiques.

- Saisie et surveillance des modifications apportées aux réglementations internationales des marchés financiers (Früherkennung Finanzmarktregulierung Ausland – FFA), pour utiliser cette base de données afin de repérer suffisamment tôt les évolutions réglementaires à l'étranger et de faciliter l'analyse et la prise de position des autorités suisses. Le système FFA repose sur une plateforme électronique fermée à laquelle ont accès certains collaborateurs des autorités et des associations sectorielles.
- Analyse et surveillance d'indicateurs de marché internationaux pouvant avoir une incidence sur le marché financier et la place financière suisses afin d'anticiper les crises et de consolider la stabilité du secteur financier. Trois formats interconnectés permettent d'analyser avec plus ou moins de détail l'évolution des marchés financiers. L'observation des marchés à l'aide d'indicateurs des marchés financiers joue un rôle central à cet égard. L'analyse est complétée par des rapports thématiques mensuels sur l'évolution des marchés ainsi que par l'analyse approfondie de marchés individuels.
- Analyse d'une sélection de domaines du secteur financier en vue d'approfondir les connaissances professionnelles, d'améliorer la coordination et de repérer les défis propres à la branche.
- Publication semestrielle d'une sélection de ratios concernant la place financière suisse sous forme d'un dépliant afin de faciliter la détection d'évolutions futures.

3.5 Accords bilatéraux relatifs à l'accès au marché

L'accord sur l'impôt à la source avec le Royaume-Uni et celui avec l'Autriche (cf. chap. 5.2.3) contiennent dans un mémorandum des améliorations relatives à l'accès bilatéral au marché. Celles-ci apportent notamment des avantages pour la place financière suisse. Des améliorations correspondantes seront également recherchées lors d'accords futurs avec d'autres pays, par ex. l'Italie ou la Grèce.

Pour l'accès au marché britannique, la procédure a été définie et précisée concernant l'ouverture de nouveaux comptes, l'acquisition de nouveaux clients et la prise en charge de clients existants par des établissements financiers suisses, ce qui a permis de créer la transparence et la sécurité juridique nécessaires.

L'accord avec l'Autriche a été négocié et signé en 2012. Des obstacles réglementaires et administratifs au niveau de l'accès au marché et de l'offre de prestations financières transfrontalières ont pu être éliminés. Le mémorandum relatif à l'accès au marché avec l'Autriche prévoit des améliorations dans les domaines de l'ouverture des comptes et des relations d'affaires, de l'offre transfrontalière de prestations financières, de l'octroi de licences ainsi que de la distribution de produits de fonds. Les détails concernant la mise en œuvre des améliorations de l'accès au marché avec l'Autriche sont fixés dans une convention d'exécution conclue entre les autorités de surveillance compétentes. Pour l'Autriche, celle-ci inclut des dispositions pour la facilitation de l'octroi de licences ainsi que l'offre transfrontalière de prestations financières, de même que pour la simplification de la distribution de produits financiers. Avec le concours du SFI, la FINMA a négocié dans ce sens une convention avec la FMA (autorité autrichienne de surveillance des marchés financiers), qui est entrée en vigueur au début de 2013 avec l'accord correspondant sur l'impôt à la source.

4

Intégrité du marché financier

Perspectives:

En 2013, la Suisse intensifie la lutte contre le blanchiment d'argent et les abus en matière fiscale afin de renforcer l'intégrité et la confiance de la place financière. En mettant rapidement en œuvre les recommandations internationales révisées de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, elle confirme qu'elle attache une grande importance aux engagements qu'elle a souscrits au niveau international.

4.1 Aperçu

La Suisse intensifie la lutte contre les abus en étendant les obligations de diligence en matière fiscale et en mettant en œuvre les recommandations révisées du Groupe d'action financière (GAFI), toutes deux mises en consultation par le Conseil fédéral début 2013. Avec les accords d'imposition à la source et l'assistance administrative conforme sur le plan international, la Suisse dispose d'outils efficaces pour renforcer la confiance et la réputation de la place financière. Elle négocie actuellement avec d'autres pays intéressés par un accord d'imposition à la source analogue à ceux conclus avec le Royaume-Uni et l'Autriche, qui sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2013. De plus, la révision de la loi sur les bourses entrera en vigueur au printemps 2013. Elle prévoit notamment un durcissement des dispositions relatives à l'infraction pénale de délit d'initiés pour éviter autant que possible les comportements abusifs sur le marché.

4.2 Stratégie de l'argent propre

Dans sa note de discussion du 22 février 2012⁸, dans le rapport du 14 décembre 2012, dans le mandat du DFF au groupe d'experts indépendant et dans son rapport du 19 décembre 2012⁹, le Conseil fédéral a confirmé et précisé sa stratégie pour une place financière compétitive et conforme aux règles de la fiscalité.

Cette stratégie comporte deux niveaux: premièrement, les problèmes fiscaux hérités du passé doivent être réglés, notamment pour ce qui est des clients domiciliés à l'étranger qui n'ont pas fiscalisé correctement leurs avoirs. Les accords

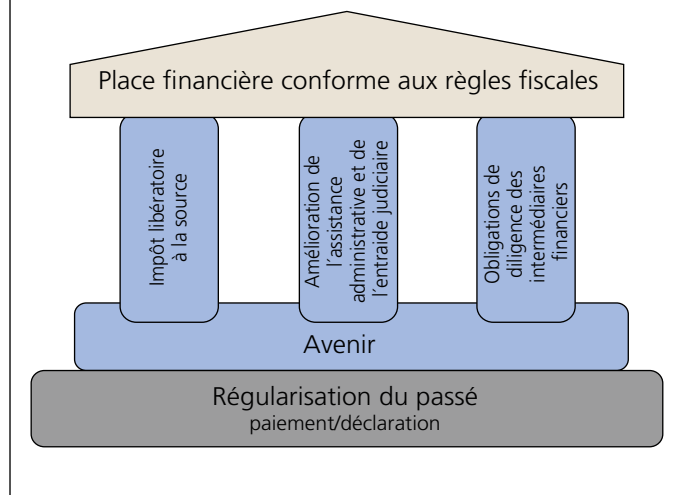
Mesures dans le domaine fiscal

Figure 12

d'imposition à la source conclus avec le Royaume-Uni et l'Autriche prévoient une telle régularisation du passé et permettent de régler le problème des poursuites pénales éventuelles contre les établissements financiers et leurs collaborateurs (cf. chap. 5.2.3). On peut ainsi tirer un trait sur le passé et redéfinir sur de nouvelles bases la coopération avec les Etats partenaires. Ce système de régularisation des problèmes fiscaux hérités du passé devrait servir de modèle à d'autres accords similaires.

Deuxièmement, il s'agit de régler la coopération internationale et l'imposition future des revenus et gains en capital. Ainsi, la régularisation des problèmes hérités du passé s'inscrit dans la durée. Cette action comporte trois dimensions:

- La première est celle d'un impôt libératoire à la source en tant que moyen efficace d'imposer les contribuables selon les règles en vigueur dans leur Etat de résidence tout en garantissant la protection de leur sphère privée. Une telle imposition est prévue dans les accords sur l'imposition à la source conclus avec le Royaume-Uni et l'Autriche. Cet impôt libératoire acquitté à la source sur les revenus et gains en capital permet de remplir les obligations fiscales vis-à-vis de l'Etat de résidence (cf. chap. 5.2.3). Ce système d'imposition à la source devrait servir de modèle à d'autres accords similaires.

⁸ «Stratégie pour une place financière compétitive et conforme aux règles de la fiscalité»

⁹ «Politique de la Confédération en matière de marchés financiers»

- La deuxième dimension consiste en une amélioration de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire conformément aux normes internationales. Ce renforcement de l'assistance administrative en matière fiscale a été décidé par le Conseil fédéral en 2009 et prévoit qu'à terme, une clause d'assistance administrative conforme à la norme (art. 26 du modèle de convention de l'OCDE) figure dans toutes les CDI conclues par la Suisse (cf. chap. 5.2.1). L'extension de l'entraide judiciaire a été décidée par le Conseil fédéral en 2010. Les travaux de mise en œuvre de cette décision sont en cours.
- Enfin, la troisième dimension prévoit l'introduction d'obligations de diligence en matière fiscale pour les établissements financiers afin d'éviter que des avoirs non fiscalisés ne soient déposés en Suisse et de préserver l'image de la place financière suisse dans le pays et à l'étranger. La procédure de consultation relative aux obligations de diligence en matière fiscale est prévue pour début 2013, en même temps que celle concernant la mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI.

4.3 GAFI

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

Depuis fin 2009, le GAFI s'emploie à réviser les recommandations internationales. Ses travaux ont été achevés avec succès en février 2012. Assurant la coprésidence du groupe de travail chargé de coordonner la révision, la Suisse a pu faire valoir ses intérêts avec succès.

Dans le cadre de sa participation active au GAFI, elle a réussi à éviter l'abolition des actions au porteur ou à obtenir la reconnaissance du système suisse d'organisme d'autorégulation dans la définition des autorités de surveillance. Grâce à cette reconnaissance, l'équivalence de l'autorégulation et de la réglementation étatique est acceptée et légitimée sur le plan international en tant que modèle de réglementation et de surveillance des intermédiaires financiers dans le sec-

teur non bancaire. Concernant les infractions fiscales, la Suisse est également parvenue à imposer une terminologie qui tient compte de ses intérêts et du droit helvétique. Il incombe désormais aux Etats, et non au GAFI, de définir précisément ces infractions.

En avril 2012, le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail interdépartemental dirigé par le SFI d'élaborer un projet de consultation en vue de la mise en œuvre des normes révisées du GAFI. Ce projet, soumis aux milieux intéressés début 2013, comprend principalement les axes suivants en matière de réglementation:

- infractions fiscales graves qualifiées d'infractions préalables au blanchiment d'argent;
- transparence accrue des personnes morales;
- précision des obligations de diligence concernant l'identification des ayants droit économiques;
- extension des obligations de diligence aux personnes politiquement exposées en Suisse et aux organisations internationales selon une approche fondée sur les risques;
- introduction de l'obligation d'effectuer des paiements liés à des achats, au-delà d'un certain seuil monétaire, par le biais d'un intermédiaire financier soumis à la loi sur le blanchiment d'argent;
- optimisation des compétences du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent.

La révision exige des Etats qu'ils analysent les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme dans le pays concerné et établissent ensuite un rapport. Les travaux correspondants seront entrepris par le GAFI en 2013, en vue de la prochaine évaluation de la Suisse. La mise en œuvre des normes révisées du GAFI donne suite en outre aux recommandations du Forum mondial.

Le nouveau mandat du GAFI pour la période 2012 à 2020 a été adopté en avril 2012 lors d'une réunion ministérielle. La Suisse s'est engagée en faveur d'une gouvernance rationalisée du GAFI. Elle a notamment préconisé que le nouveau mandat se concentre moins sur l'élaboration de nouvelles normes et davantage sur la mise en œuvre et la consolidation des normes existantes. On s'assure ainsi que les processus

de vérification de l'application des normes conti-nuent à garantir la transparence et l'égalité de traitement.

La Suisse est par ailleurs un ardent défenseur de l'égalité de traitement des Etats membres (level playing field) dans le cadre de la prochaine éva-luation du GAFI relative à l'efficacité des sys-tèmes de lutte contre le blanchiment d'argent de ces Etats et de l'élaboration d'une méthode d'évaluation détaillée. Celle-ci servira de base au quatrième cycle d'évaluation qui commencera fin 2013.

4.4 Autres organismes de la 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), notamment l'OCDE, le Conseil de l'Europe et l'ONU pour ce qui est de la lutte contre la corruption. Il convient aussi de mentionner le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseigne-ments à des fins fiscales dans le domaine de l'échange de renseignements fiscaux (cf. chap. 5.4.2) et le Conseil de stabilité financière (CSF) dans le domaine correspondant (cf. chap. 2.3). On assiste ainsi à un phénomène de vases com-municants dans lequel les résultats des diffé-rentes évaluations alimentent les analyses du GAFI et inversement. La Suisse participe active-ment aux discussions internationales spécialisées sur le financement du terrorisme. Elle a notam-ment contribué en 2012 au projet du Directeurat contre le terrorisme (CTED) du Conseil de sécu-rité de l'ONU visant à soutenir les pays en déve-loppement dans l'application de la résolu-tion 1373 du Conseil de sécurité. Enfin, la Suisse soutient concrètement l'amélioration du système international de lutte contre le blanchiment

d'argent en assurant une large part du finance-ment du fonds fiduciaire du FMI consacré à cette lutte. Par son engagement au sein du comité directeur du fonds, elle veille par ailleurs à l'utili-sation efficace des ressources à disposition.

4.5 Modification de la loi sur les bourses

Le 28 septembre 2012, le Parlement a approuvé sans modification la révision de la loi sur les bourses (délits boursiers et abus de marché) pro-posée par le Conseil fédéral dans son message du 31 août 2011¹⁰. Cette révision instaure, tant sur le plan pénal que dans le droit de la surveil-lance, des dispositions qui combattent efficace-ment les comportements abusifs sur le marché et qui tiennent compte de la réglementation internationale. L'intégrité et la compétitivité de la place financière suisse s'en trouvent ainsi renforcées.

Sur le plan du droit pénal, la révision de la loi étend et précise notamment les éléments consti-tutifs du délit d'initiés. Celui-ci et l'infraction pénale de manipulation de cours sont transférés du code pénal (CC) dans la loi sur les bourses. Afin de répondre aux recommandations du GAFI, le délit d'initiés et la manipulation de cours sont désormais qualifiés de crime.

Sur le plan du droit de la surveillance, le délit d'initiés et la manipulation de marché sont inter-dits pour tous les acteurs de marché. Par ailleurs, le champ d'application des dispositions sur la publicité des participations et sur les offres publiques d'acquisition est étendu aux sociétés ayant leur siège à l'étranger et dont au moins une partie des titres est cotée en Suisse à titre principal. Enfin, il faut souligner que la possibilité de payer des primes de contrôle est abolie dans le droit des offres publiques d'acquisition. La loi révisée devrait entrer en vigueur le 1^{er} avril 2013.

¹⁰ FF 2011 6329

5

Questions fiscales internationales

Perspectives

Après le Royaume-Uni et l'Autriche, la Suisse souhaite conclure des accords d'imposition à la source avec d'autres Etats. Avec les Etats-Unis, elle conclut un accord visant à mettre en œuvre la loi fiscale américaine FATCA et négocie une solution pour régler les problèmes hérités du passé. Les relations bilatérales doivent être consolidées dans le domaine fiscal avec les Etats voisins, notamment la France et l'Italie. De plus, l'attrait de la place économique suisse et son acceptation au niveau international doivent être garantis.

5.1 Aperçu

Les accords d'imposition à la source conclus avec le Royaume-Uni et l'Autriche¹¹ comportent une solution qui respecte la protection de la sphère privée des clients des banques tout en permettant de donner suite aux prétentions fiscales légitimes des Etats partenaires. Ces deux accords concrétisent la stratégie du Conseil fédéral en matière de place financière. La Suisse est prête à conclure des accords similaires avec d'autres Etats. Avec les Etats-Unis, elle a paraphé un accord visant à faciliter la mise en œuvre de la loi fiscale américaine FATCA. La Suisse a par ailleurs poursuivi l'application des normes internationales concernant 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.

5.2 Coopération bilatérale**5.2.1 Conventions contre les doubles impositions et accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale**

L'OCDE a élaboré une norme internationale de coopération fiscale (art. 26 du modèle de convention de l'OCDE) que ses Etats membres doivent respecter (cf. chap. 5.4.1).

Depuis le changement de sa politique de convention en matière d'échange de renseignements en 2009, la Suisse a repris et paraphé la clause d'assistance administrative selon la norme

¹¹ L'accord signé avec l'Allemagne n'a pas été approuvé par le Parlement allemand.

CDI avec clause d'assistance administrative selon l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE:*CDI en vigueur (30)¹*

Allemagne	Luxembourg*
Autriche	Malte
Canada	Mexique*
Corée du Sud	Norvège
Danemark	Pays-Bas
Emirats arabes unis	Pologne
Espagne	Qatar*
Finlande*	République de Chine (Taïwan)
France*	République slovaque
Grande-Bretagne	Roumanie
Grèce*	Russie
Hong Kong	Singapour
Iles Féroé	Suède
Inde	Turquie
Japon	Uruguay

CDI ratifiées par les Chambres fédérales (2)

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

CDI signées (7)

Bulgarie	République tchèque
Irlande	Slovénie
Pérou	Turkménistan
Portugal	

CDI paraphées (5)

Australie	Hongrie
Chine	Oman
Colombie	

(Etat: 31.12.2012)

¹ La Suisse estime avoir tout entrepris pour appliquer la norme internationale la plus récente dans les CDI en vigueur. Toutefois, la confirmation d'une mise en œuvre conforme à la norme dans l'Etat partenaire est encore en suspens pour les pays comportant un *.

Figure 13

de l'OCDE dans des conventions contre les doubles impositions (CDI) conclues avec plus de 40 pays (état: fin 2012). Elle profite de cette occasion pour convenir de clauses plus favorables (par ex. réduction de l'impôt à la source sur les dividendes, les intérêts et les droits de licences), supprimer certaines discriminations ou négocier des clauses d'arbitrage et conclure de nouvelles CDI.

Fin 2012, les Chambres fédérales avaient ratifié 32 conventions intégrant une clause d'assistance administrative conforme à la nouvelle norme. La

plupart sont déjà entrées en vigueur. La Suisse est disposée à inclure une clause d'assistance administrative conforme au standard dans toutes les CDI déjà conclues et à signer de nouvelles conventions comportant cette clause. A ce jour, la Suisse dispose de CDI avec plus de 80 Etats. Les règles d'une assistance administrative conforme aux normes internationales peuvent aussi figurer dans des accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (Tax Information Exchange Agreements, TIEA). Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 4 avril 2012, la Suisse peut également régler la question de l'assistance administrative en matière fiscale en signant un accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale avec les Etats ou juridictions qui lui ont adressé une requête correspondante ou avec lesquels elle souhaite un tel accord pour des raisons relevant de la fiscalité ou de sa politique en matière de développement. De premières négociations ont débuté avec des territoires intéressés.

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

La clause d'assistance administrative des différentes CDI (cf. chap. 5.2.1) constitue la base légale formelle de l'échange de renseignements entre la Suisse et les Etats contractants. L'exécution procédurale de l'échange de renseignements est régie par l'ordonnance relative à l'assistance administrative d'après les conventions contre les doubles impositions jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur l'assistance administrative fiscale (LAAF), qui a été approuvée par les Chambres fédérales à la session d'automne 2012 et entre en vigueur le 1^{er} février 2013. Cette nouvelle loi règle l'exécution de l'assistance administrative d'après les CDI et d'autres conventions pour l'échange de renseignements en matière fiscale au titre des demandes suisses et étrangères d'assistance administrative. Cette dernière sera fournie uniquement sur demande, les demandes groupées étant autorisées. Une demande ne fera pas l'objet d'une entrée en matière notamment si elle n'est pas fondée sur des indices concrets et dont le but est de rechercher des preuves (ce qu'on appelle la «pêche aux renseignements») ou si elle repose sur des informations obtenues par des actes punissables selon le droit suisse (par ex. l'acquisition illégale de données).

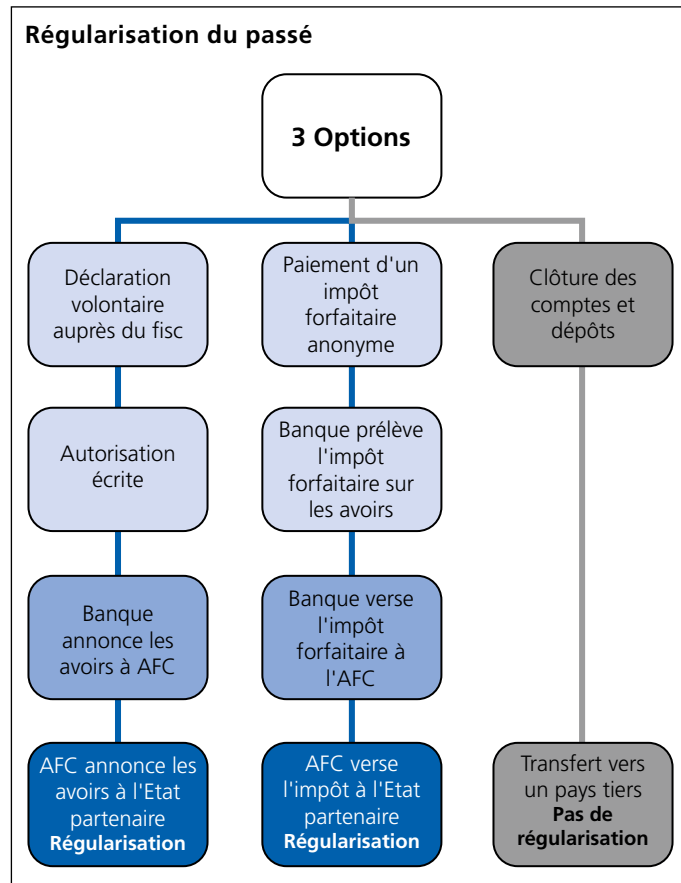


Figure 14

Dans sa réponse à la motion 12.3873 «Abolition de la procédure relative au client dans le cadre de l'entraide judiciaire et de l'assistance administrative en matière fiscale», le Conseil fédéral a indiqué qu'il était disposé à répondre aux critiques internationales portant sur l'obligation systématique d'informer la personne visée par une demande d'assistance administrative en introduisant des exceptions à cette procédure. L'examen de la révision de la loi sur l'assistance administrative est en préparation.

5.2.3 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 fiscalisés déposés en Suisse tout en protégeant la sphère privée des clients des banques, la Suisse a signé en 2011 un accord avec le Royaume-Uni et un autre avec l'Allemagne. La solution ainsi trouvée respecte la protection de la sphère privée des clients des banques tout en permettant de donner suite aux

prétentions fiscales légitimes des Etats partenaires. Fin 2011, la Commission européenne a émis des réserves sur la compatibilité des accords d'imposition à la source avec l'accord sur la fiscalité de l'épargne entre la Suisse et l'UE. Des adaptations correspondantes ont permis au printemps 2012 d'écarter les craintes de la Commission européenne. Dans le même temps, des figures de l'opposition allemande se sont montrées de plus en plus critiques face à l'accord conclu avec la Suisse par le gouvernement fédéral. Les Etats contractants ont pris acte de ces doutes et ont signé en avril 2012 un protocole qui définissait une délimitation stricte avec l'accord sur la fiscalité de l'épargne et comportait des améliorations ultérieures substantielles par rapport au texte initial. Les mêmes améliorations ultérieures ont ensuite été reprises dans l'accord avec le Royaume-Uni. Un autre accord a été conclu le 13 avril 2012 avec l'Autriche.

Ces trois accords ont été adoptés par les Chambres fédérales durant la session d'été 2012. Les référendums contre les accords n'ayant pas abouti, le processus d'approbation en Suisse s'est achevé à l'automne 2012 sans votation populaire.

Au cours de l'année 2012, le Royaume-Uni et l'Autriche ont approuvé les accords, qui sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2013. En Allemagne, l'accord a été approuvé par le Bundestag le 25 octobre 2012, mais le Bundesrat l'a rejeté le 23 novembre 2012. Aucune entente n'a pu être trouvée lors du processus consécutif d'intermédiation. Le Parlement allemand n'a donc pas adopté l'accord.

En vertu des accords, les personnes domiciliées dans un Etat partenaire peuvent régulariser leurs relations bancaires existantes en Suisse soit en se soumettant à une imposition par paiement unique, soit en déclarant leurs comptes. 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 au Royaume-Uni¹². Celle-ci sera progressivement compensée par les paiements effectués au titre de la régularisation du passé et ainsi remboursée aux agents payeurs suisses.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les revenus et gains en capital réalisés en Suisse sur les avoirs de personnes domiciliées dans un Etat partenaire sont soumis à un impôt à la source libératoire, dont la Suisse verse le produit aux autorités de l'Etat partenaire. Les personnes concernées peuvent également autoriser leur agent payeur à déclarer leurs revenus du capital à l'Etat partenaire. Un mécanisme similaire est appliqué aux successions¹³. Les taux d'imposition sont alignés sur ceux en vigueur dans les Etats partenaires afin de prévenir toute distorsion de concurrence fiscale. De plus, la transmission de renseignements sur demande a été convenue avec le Royaume-Uni pour protéger le but des accords¹⁴.

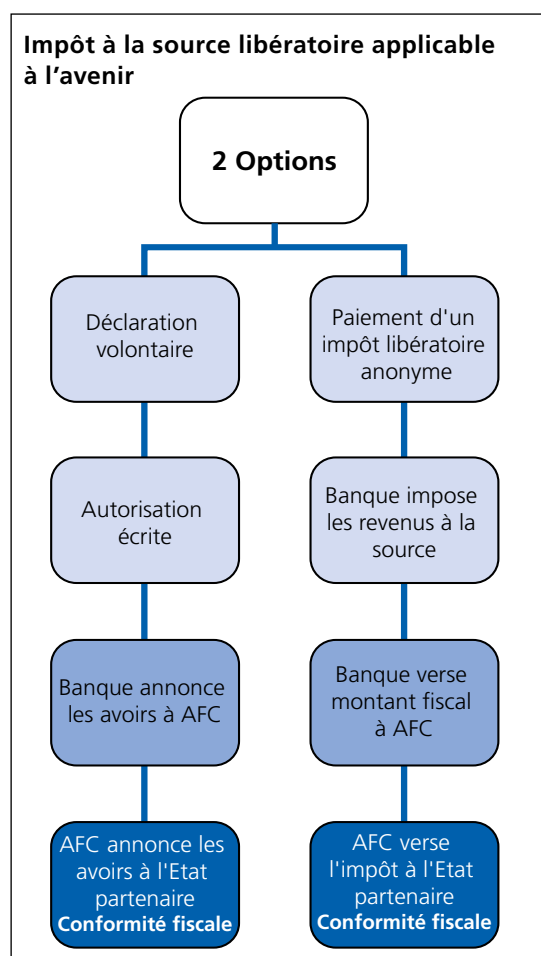


Figure 15

¹² L'accord avec l'Autriche ne prévoit aucune avance.

¹³ L'Autriche n'ayant aucun impôt sur les successions, l'accord correspondant ne comprend aucune disposition sur les successions.

¹⁴ Aucun échange de renseignements allant au-delà de la CDI existante n'a été convenu avec l'Autriche.

Cette disposition prévoit que les autorités britanniques pourront déposer auprès de la Suisse des demandes d'assistance administrative devant contenir le nom du client, mais pas impérativement celui de la banque. Le nombre annuel de demandes est limité et chacune doit être fondée sur des faits plausibles. Les demandes sans fondement («pêche aux renseignements» ou fishing expeditions) sont exclues.

Le problème des poursuites pénales des collaborateurs de banques a par ailleurs pu être résolu. En général, les Etats partenaires renoncent 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. De plus, compte tenu des accords conclus, ils ne voient plus de raisons d'acquérir des données de clients bancaires qui ont été dérobées. Concernant le rendement des capitaux, les accords précisent que le système convenu déploie de manière durable des effets équivalents à l'échange automatique de renseignements. Enfin, des allègements ont été décidés avec les Etats partenaires pour la fourniture transfrontalière de services financiers (cf. chap. 3.5).

La Suisse est prête à discuter de ce modèle d'imposition avec d'autres Etats intéressés. Elle négocie actuellement avec l'Italie et la Grèce. D'autres Etats européens et extra européens s'intéressent également à ce modèle.

5.2.4 Etats-Unis

Des discussions sont menées depuis deux ans avec les autorités judiciaires et fiscales américaines afin de résoudre le différend fiscal impliquant les banques suisses. Il est reproché à celles-ci d'avoir aidé des clients américains à se soustraire à l'impôt américain, en violation du droit correspondant. Des négociations avec les Etats-Unis visant à trouver une solution réglant les problèmes hérités du passé sont conduites sur la base d'un mandat approuvé par le Conseil fédéral le 26 octobre 2011.

Après la publication le 21 juin 2012 d'une déclaration commune de la Suisse et des Etats-Unis relative à la réglementation bilatérale de la mise en œuvre du Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), le Conseil fédéral a adopté le 29 août 2012 un mandat concernant l'ouverture

de négociations avec les Etats-Unis sur un accord-cadre visant à faciliter l'application de FATCA selon le «modèle 2». Celui-ci ne repose pas sur un échange automatique de renseignements entre les autorités fiscales des deux Etats, mais sur des déclarations directes des établissements financiers suisses aux autorités fiscales américaines. Le 3 décembre 2012, la Suisse et les Etats-Unis ont paraphé un accord destiné à faciliter la mise en œuvre de la loi fiscale américaine FATCA. Celui-ci prévoit des simplifications pour des pans entiers du secteur financier suisse:

- les assurances sociales, les institutions de prévoyance privées ainsi que les assurances dommages et les assurances de choses sont exclues du champ d'application du FATCA;
- les placements collectifs et les établissements financiers ayant une clientèle principalement locale sont réputés conformes au FATCA dans certaines conditions et sont soumis aux obligations découlant du FATCA uniquement pour une partie de leur clientèle;
- les obligations de diligence concernant l'identification des clients américains, auxquelles sont soumis les autres établissements financiers suisses, sont définies de manière à éviter une charge administrative excessive.

L'accord garantit que les comptes détenus par des contribuables américains auprès d'établissements financiers suisses seront déclarés aux autorités fiscales américaines soit avec l'autorisation du titulaire du compte, soit par l'intermédiaire de demandes groupées. En l'absence d'autorisation, les renseignements ne seront pas échangés automatiquement, mais uniquement sur la base de la clause d'assistance administrative de la convention contre les doubles impositions.

L'accord requiert l'approbation des Chambres fédérales et est sujet au référendum en matière de traités internationaux.

5.3 Union européenne

5.3.1 Imposition des entreprises

L'imposition des entreprises est un important facteur de compétitivité des places économiques à l'échelle internationale. L'attrait qu'exercent les régimes suisses d'imposition des entreprises a pour conséquence de remettre en question leur

acceptation internationale. Cette remise en question est d'autant plus forte eu égard aux troubles financiers qui secouent de nombreux Etats. L'UE désapprouve en particulier l'inégalité de traitement fiscal que certains cantons réservent aux revenus de certaines entreprises selon qu'ils sont réalisés en Suisse ou à l'étranger (ring-fencing). La Suisse, de son côté, tient expressément à préserver sa souveraineté et la concurrence fiscale, mais est néanmoins disposée à discuter de certains aspects de l'imposition des entreprises avec l'UE, qui peuvent mener à des distorsions.

La controverse opposant la Suisse à l'UE concernant la fiscalité des entreprises n'est pas nouvelle. En 2007, la Commission européenne avait déjà critiqué certaines modalités fiscales cantonales, les qualifiant d'aides étatiques incompatibles avec l'accord de libre-échange de 1972. L'UE a proposé à la Suisse, en juin 2010, d'entamer un dialogue sur l'adoption du code de conduite de l'UE en matière d'imposition des entreprises. Ce code constitue un instrument politique interne à l'UE par lequel les Etats membres s'engagent à lutter contre toute concurrence fiscale considérée par l'UE comme dommageable et 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.

Suite à des entretiens exploratoires, la Suisse et l'UE ont pu fixer les conditions-cadres de ce dialogue. Après consultation des commissions parlementaires et des cantons, le Conseil fédéral a adopté le 4 juillet 2012 le mandat relatif au dialogue avec l'UE. Le Conseil fédéral a défini trois objectifs pour le dialogue:

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

Du point de vue de la Suisse, le dialogue doit se concentrer sur les régimes fiscaux générateurs de

distorsions, notamment ceux présentant des aspects de ring-fencing, ainsi que sur les contre-mesures adoptées par l'UE ou ses Etats membres. Depuis l'adoption du mandat par le Conseil fédéral, les discussions avec l'UE sont en cours et diverses rencontres politiques et techniques se sont déroulées entre la Suisse et l'UE.

Parallèlement à ce dialogue, le Forum de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables, qui est rattaché au Comité des affaires fiscales de l'organisation, a continué en novembre 2012 ses enquêtes sur les règles spéciales d'imposition des entreprises. Il a procédé à l'examen de 27 régimes fiscaux sélectionnés en 2011 pour investigation. La liste inclut cinq régimes fiscaux suisses, dont certains ont déjà fait l'objet de critiques de la part de la Commission européenne.

Sur le plan interne, la Confédération et les cantons travaillent en étroite collaboration pour élaborer le troisième projet de réforme de l'imposition des entreprises. Ces travaux sont menés en étroite coordination avec le dialogue de l'UE sur la fiscalité des entreprises.

5.3.2 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 (par ex. créances assimilées à des valeurs mobilières, certains produits d'assurance-vie et produits structurés) et, d'autre part, éviter un éventuel contournement des dispositions de la directive en faisant appel à des structures interposées. La Suisse est disposée, sous certaines conditions, à discuter d'une modification de l'accord bilatéral sur la fiscalité de l'épargne conclu avec l'UE lorsque la révision de la directive ci-dessus sera achevée. La révision de l'accord devrait se baser sur une approche généralisée telle qu'elle est prévue dans les accords sur un impôt libératoire, afin de garantir la mise en œuvre efficace de la stratégie du Conseil fédéral pour une place financière conforme aux règles de la fiscalité.

L'UE examine par ailleurs avec différents 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. chap. 5.4.1). Elle n'a cependant encore émis

aucun mandat de négociation dans ce sens. La Suisse 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.

5.4 Coopération multilatérale

5.4.1 OCDE

L'OCDE a élaboré une norme internationale régissant l'assistance administrative en matière fiscale à laquelle tant ses Etats membres 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. Il y a assistance administrative automatique lorsque des informations fiscalement pertinentes sont systématiquement transmises à un autre Etat. Il y a assistance administrative spontanée lorsque un Etat transmet à un autre des informations fiscalement pertinentes qu'il a obtenues dans un cas précis et dont il suppose qu'elles présentent un intérêt pour l'autre Etat.

Le 17 juillet 2012, le Conseil de l'OCDE a approuvé à Paris le commentaire récemment révisé de l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE (cf. chap. 5.2.2). La norme prévoit désormais que l'assistance administrative est accordée non seulement dans des cas individuels, mais également pour des groupes de contribuables. Dans le cas des demandes groupées, les personnes concernées doivent être identifiées au moyen de critères de recherche spécifiques. La pêche aux renseignements, c'est-à-dire la transmission de demandes non fondées sur des indices concrets, demeure expressément interdite. En Suisse, le Parlement a accepté une réglementation correspondante lors de l'adoption de la loi sur l'assistance administrative fiscale. Cette nouvelle norme n'a pas

encore été analysée dans le cadre de l'examen par les pairs du Forum mondial.

La convention du 25 janvier 1988 concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (convention multilatérale) va en partie plus loin que la norme internationale puisqu'elle oblige les Etats contractants notamment 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'est pas partie à la convention. L'OCDE et le Forum mondial recommandent l'adhésion à la convention. Lors de leur sommet de novembre 2011, tous les Etats du G20 ont soit signé la convention, soit annoncé qu'ils le feraient. Comme l'a souligné le Conseil fédéral dans sa réponse à la motion 11.4100 «Adhésion à la convention OCDE/Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale», cette convention multilatérale prendra de l'importance sur le plan international. Le Conseil fédéral examinera les conséquences possibles de cette évolution pour la Suisse.

En outre, le Comité des affaires fiscales de l'OCDE a annoncé vouloir lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (en anglais: Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) et entend initier un nouveau projet en ce sens. Ce projet cherche entre autre à déterminer si, et pourquoi, l'attribution de bénéfices imposables est allouée à des endroits différents de ceux où l'activité économique se déroule effectivement. L'objectif ultime de cette démarche est de mettre sur pied une stratégie de lutte coordonnée entre les Etats contre l'érosion des bases d'imposition. En tant que membre de l'OCDE, la Suisse suit attentivement les développements en lien avec le projet BEPS et les éventuelles conséquences qui peuvent l'affecter.

5.4.2 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 des normes internationales de transparence et d'échange d'informations à des fins fiscales par un processus complet d'examen par les pairs. Le Forum mondial compte aujourd'hui 118 membres, mais d'autres juridictions non membres font aussi l'objet de ces examens afin d'empêcher que certains pays ne se procurent un avantage concurrentiel en refusant d'appliquer les normes internationales ou de participer au Forum mondial.

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

La Suisse a passé la première phase de son examen par les pairs en 2011. Le rapport atteste qu'elle a effectué un changement important en matière d'assistance administrative, mais elle ne remplit pas entièrement tous les éléments. Il conclut en particulier que la Suisse ne satisfait pas ou que partiellement à certains éléments essentiels pour un échange effectif de renseignements. Notamment, la législation suisse ne prévoit pas de mécanismes adéquats qui permettent de déterminer dans tous les cas l'identité des propriétaires des actions au porteur. En outre, les critères d'identification du contribuable concerné et du détenteur de renseignements (par ex. une banque) qui doivent figurer dans une demande de renseignements se sont révélés trop restrictifs. Par ailleurs, la Suisse ne peut pas encore échanger des renseignements fiscaux avec tous ses partenaires importants et la législation nationale ne prévoit que dans des cas exceptionnels la possibilité de transmettre les renseignements à l'Etat requérant sans une notification préalable de la personne concernée. Le Forum mondial recommande à la Suisse de prendre des mesures.

Celle-ci a d'ores et déjà adopté les modifications nécessaires pour se conformer entièrement au standard s'agissant des critères d'identification du contribuable concerné et du détenteur des renseignements. Les travaux de mise en œuvre des autres mesures par la Suisse se poursuivent. Pour pouvoir accéder à la deuxième phase de son examen par les pairs du Forum Mondial, la Suisse devra mettre en œuvre au moins un des éléments qui ne sont pas ou que partiellement remplis.

Le Forum mondial arrive à l'échéance des examens par les pairs de la première phase et commencera à une plus large échelle les examens de la deuxième phase portant sur l'efficacité de l'échange de renseignements dans la pratique. Les examens de la deuxième phase s'accompagneront de notations sur chacun des éléments essentiels ainsi que d'une note globale.

5.4.3 ONU

Organe subsidiaire du conseil économique et social de l'ONU, le comité d'experts sur la coopération internationale en matière fiscale est chargé d'adapter le modèle de convention de l'ONU sur les doubles impositions aux évolutions actuelles. Il propose également un cadre en vue d'un dialogue sur l'amélioration et la promotion de la coopération internationale en matière fiscale entre les autorités fiscales nationales, d'une part, et les pays en développement et les pays industrialisés, d'autre part. De plus, le comité examine l'impact des nouvelles questions soulevées sur cette coopération. Il émet aussi des recommandations sur l'extension des capacités et la mise à disposition d'une aide technique pour les pays en développement et ceux qui adoptent une économie de marché. Le modèle de convention révisé et le commentaire correspondant (état: 2011) ont été publiés en mai 2012. Lors de sa séance d'octobre 2012, le comité a adopté un guide relatif aux prix de transfert, qui aide notamment les pays en développement lors de leur application. Etant donné que le mandat de quatre ans du comité d'experts de 25 membres arrivera à échéance fin juin 2013, le secrétaire général de l'ONU nommera de nouveaux membres dans le courant de l'année.

