



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

20.04.2016

Accès au trafic des paiements pour les Suisses de l'étranger

**Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Graber
14.3752**

Résumé

Le Conseil fédéral a procédé dans ce rapport à une analyse des conditions-cadres entourant l'ouverture de comptes par des personnes domiciliées à l'étranger et la fourniture de services transfrontaliers sans numéraire. Il constate que les banques doivent respecter de nombreuses prescriptions, aussi bien suisses qu'étrangères, parmi lesquelles celles de la loi sur les banques et de la loi sur le blanchiment d'argent.

Pour offrir des services transfrontaliers, les établissements financiers suisses doivent respecter nombre de prescriptions juridiques et organiser leurs processus et leur offre de services en conséquence. Ils doivent en particulier agir avec la diligence requise par le droit bancaire et la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Pour se conformer aux exigences de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) à la surveillance de laquelle ils sont soumis, ils doivent notamment analyser les risques découlant de leurs activités transfrontalières et prendre les mesures adéquates pour les réduire. Puisqu'il est attendu que les banques respectent le droit étranger, il est nécessaire que les banques analysent régulièrement les prescriptions de régulation de chaque Etat dans lequel elles ont un client.

Le Conseil fédéral constate qu'en dépit des difficultés que cela peut engendrer et des connaissances requises, les grandes banques suisses offrent en général un compte privé aux ressortissants suisses. Si un domicile aux Etats-Unis rend la situation plus difficile auprès des banques, ce n'est toutefois pas le cas auprès de PostFinance SA (PostFinance) qui offre à tous les ressortissants suisses, indépendamment de leur domicile et d'une éventuelle autre nationalité, la possibilité d'ouvrir un compte privé, sauf en cas de domicile dans un pays faisant l'objet de sanctions internationales. Une offre existe ainsi pour la plupart des pays où vivent des ressortissants suisses. Les clients domiciliés à l'étranger peuvent recourir aux services de paiement par différents canaux (lettre, fax, téléphone, guichet en Suisse). L'accès aux services de paiement électroniques est en principe possible, sous réserve de la réglementation en vigueur dans l'Etat de domicile.

Le rapport relève qu'à côté des décisions entrepreneuriales de l'établissement financier, l'offre d'un compte à un Suisse de l'étranger dépend essentiellement de la législation en vigueur dans l'Etat dans lequel il a élu domicile.

Le Conseil fédéral est d'avis que les banques suisses ne peuvent être contraintes à offrir leurs services en matière de paiement à chaque ressortissant suisse qui en exprime le souhait. En sa qualité de propriétaire de La Poste Suisse SA (La Poste), il est favorable à ce que PostFinance maintienne ses prestations en faveur des ressortissants suisses domiciliés hors du territoire national, pour autant toutefois que les dispositions internationales, étrangères et suisses n'y fassent pas obstacle.

Table des matières

1	Situation initiale et contenu du rapport	1
1.1	Demande formulée dans le postulat	1
1.2	Contenu du rapport et portée de l'analyse	1
1.3	Répartition des Suisses de l'étranger dans le monde	2
2	Offres de services actuellement proposées aux Suisses de l'étranger.....	2
2.1	Banques suisses	2
2.2	PostFinance	3
3	Le service universel en matière de trafic des paiements.....	4
3.1	Champ d'application personnel.....	4
3.2	Etendue des services.....	4
4	Dispositions légales et réglementaires concernant la fourniture de services de paiement transfrontaliers.....	5
4.1	Introduction	5
4.2	Droit bancaire.....	5
4.3	Lutte contre le blanchiment d'argent.....	7
4.4	Droit fiscal	10
4.5	Commerce des services.....	11
4.6	Contrôle des flux de capitaux.....	11
5	Conséquences financières des dispositions légales et réglementaires	12
6	Conclusions.....	14

1 Situation initiale et contenu du rapport

1.1 Demande formulée dans le postulat

Le postulat 14.3752, déposé le 22 septembre 2014 par le conseiller aux Etats Konrad Graber et adopté par le Conseil des Etats le 8 décembre 2014, charge le Conseil fédéral d'étudier la possibilité pour les Suisses de l'étranger d'ouvrir un compte privé auprès de PostFinance SA (PostFinance) et d'utiliser les services de paiement qui y sont liés. Les Suisses de l'étranger ne peuvent être empêchés de droit ou de fait – par des frais excessifs ou d'autres restrictions – d'ouvrir un compte dans la mesure où l'ordre juridique suisse et celui de l'Etat tiers sont respectés.

Les difficultés rencontrées par des concitoyens établis à l'étranger pour ouvrir ou conserver un compte auprès d'un institut bancaire en Suisse suscitent des débats politiques légitimes. Avant que ne soit déposé ce postulat, d'autres interventions parlementaires portant sur la même thématique ont attiré l'attention sur la situation singulière des Suisses de l'étranger (Question Noser «Situation des Suisses vivant aux Etats-Unis qui détenaient un compte auprès d'une banque suisse» [09.1138], question Stamm «Banques suisses. Comptes détenus par des Suisses de l'étranger» [12.5150], question Büchel «Service universel en matière de services de paiement pour les 700 000 Suisses de l'étranger» [12.5516], Motion Büchel «Trafic des paiements. Garantir un service universel aux Suisses de l'étranger» [12.4264], Postulat Freysinger «Prestations de la BNS en faveur des Suisses habitant aux Etats-Unis et des banques» [13.3244], Interpellation Wermuth «Obstacles rencontrés par les Suisses de l'étranger dans les paiements transfrontaliers et dans leurs relations avec les banques suisses» [13.3721]).

Le Conseil fédéral a reconnu la nécessité d'examiner plus en détails leur situation en matière bancaire et les possibilités de les soutenir, de préférence dans les limites des législations postale, bancaire et fiscale, nationale et internationale, existantes.

1.2 Contenu du rapport et portée de l'analyse

Il ressort du texte de l'intervention et de son développement que les services attendus de PostFinance en faveur des Suisses de l'étranger sont les services de paiement offerts en vertu du mandat de service universel tels qu'ils sont prescrits par l'art. 43 de l'ordonnance sur la poste (OPO)¹. Celui-ci inclut, outre l'ouverture d'un compte privé² et les virements sans numéraire, différentes prestations en espèces. Pour une personne vivant à l'étranger, ce sont principalement les prestations sans numéraire qui sont pertinentes, en raison de l'offre limitée de prestations en espèces des banques en général (voir ci-après chap. 2.1) et de l'absence probable d'une filiale de la banque suisse choisie dans le pays de résidence. Limiter l'analyse aux transactions sans numéraire définies dans le cadre du service universel se calque sur les principaux besoins des Suisses de l'étranger, comme l'ont confirmé des représentantes de l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE) en août 2015. Selon l'OSE, des besoins existent par rapport au versement des rentes de l'AVS et des caisses de pensions, ainsi que sur le plan des relations avec les caisses-maladie. Disposer d'un compte auprès d'une banque suisse est nécessaire surtout en raison du fait que des entreprises actives dans les secteurs économiques précités refusent d'effectuer des versements dans certains pays.

En outre, toujours d'après l'OSE, des besoins se font sentir dans le domaine des services financiers comme les hypothèques ou le paiement de marchandises et de prestations avec une carte de crédit lors de séjours en Suisse. Le présent rapport ne traitera toutefois pas des prestations sortant du cadre du mandat de service universel.

¹ RS 783.01

² Pour simplifier la lecture du texte, nous utiliserons ci-après l'expression "compte privé" en lieu et place de "compte pour le trafic des paiements".

L'analyse se focalise en conséquence sur la possibilité pour les Suisses de l'étranger d'ouvrir un compte privé auprès d'une banque sise en Suisse et d'accéder à des services de paiement sans espèces.

1.3 Répartition des Suisses de l'étranger dans le monde

Selon la statistique des Suisses de l'étranger 2015, plus de 760 000 Suisses vivent à l'étranger, dont environ 560 000 possèdent une double nationalité³. Pas loin de deux-tiers résident en Europe (62%), majoritairement dans l'Union européenne (UE) (60%). La plupart sont domiciliés dans les pays voisins de la Suisse, soit l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche. Les Etats-Unis d'Amérique, le Canada et l'Océanie regroupent 20% des ressortissants suisses établis à l'étranger. 80% des Suisses expatriés se sont ainsi installés dans l'UE, les Etats-Unis d'Amérique, le Canada et l'Océanie. L'analyse ci-après se concentre donc sur ces régions et ces pays.

L'illustration 1 donne un aperçu de la répartition des Suisses de l'étranger dans le monde.

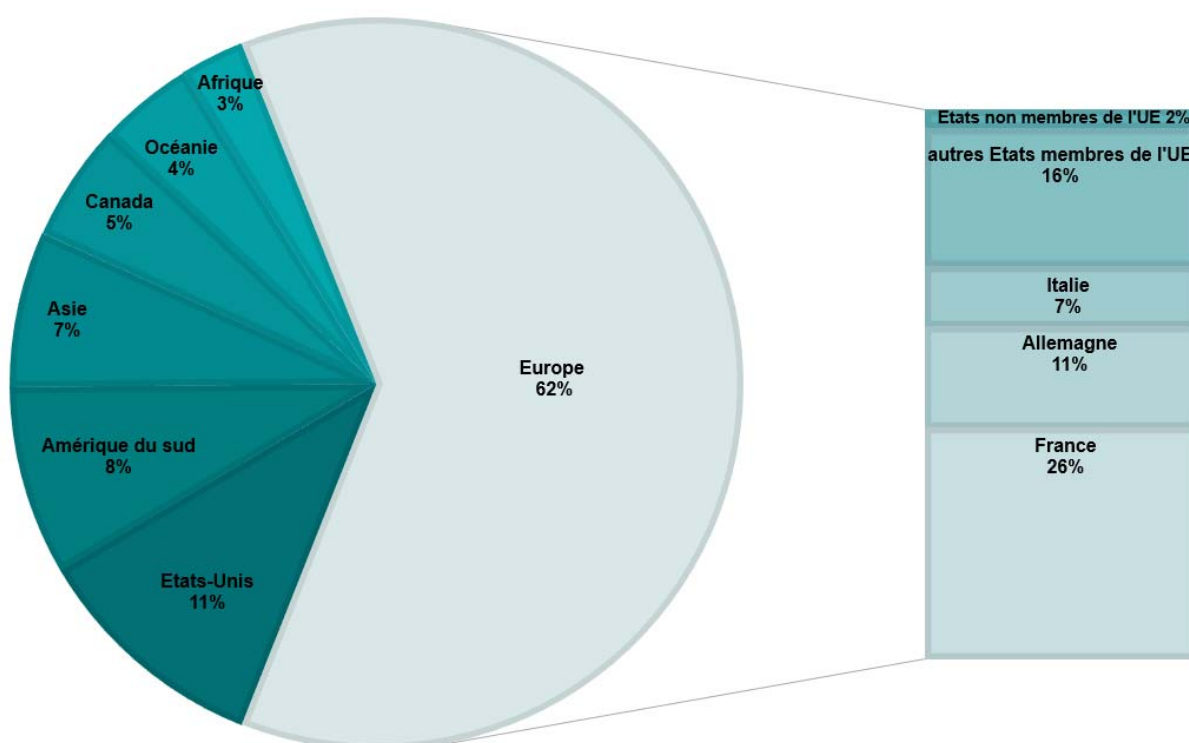


Illustration 1 : Répartition en % des Suisses de l'étranger en 2015 (source: DFAE⁴)

2 Offres de services actuellement proposées aux Suisses de l'étranger

2.1 Banques suisses

Plusieurs banques suisses proposent des comptes privés à des Suisses de l'étranger, sous réserve du cadre légal et réglementaire dans le pays de domicile. La palette des produits et des services est aussi influencée par des décisions commerciales. Au printemps 2015, pour le présent rapport, il a été demandé à la Banque cantonale de Zurich (ZKB), à Crédit Suisse SA (CS), à Raiffeisen Suisse société coopérative (Raiffeisen) et à UBS SA (UBS) de fournir

³ www.dfae.admin.ch > Vivre à l'étranger > Publications et statistiques > Statistiques.

⁴ www.dfae.admin.ch > Vivre à l'étranger > Publications et statistiques > Statistiques.

des informations sur les offres en matière de trafic des paiements que ces établissements proposent actuellement aux Suisses de l'étranger. Les explications ci-dessous reposent essentiellement sur les indications données par ces banques.

Toutes les banques interrogées proposent un compte privé à des Suisses de l'étranger, pour autant qu'elles n'enfreignent ce faisant aucune exigence réglementaire, ce qui s'opposerait dès lors à l'établissement d'une relation d'affaires. La décision dépend moins du statut en tant que Suisse de l'étranger que de restrictions réglementaires en vigueur dans le pays de domicile. Les banques adaptent leur offre au pays concerné. En principe, aucune relation d'affaires n'est établie avec des clients (y compris des Suisses de l'étranger) domiciliés aux Etats-Unis.

L'ouverture du compte a toujours lieu en Suisse. En règle générale, un entretien personnel est exigé. Une ouverture de compte par voie de correspondance n'est pas offerte aux Suisses de l'étranger. Pour les clients de nationalité suisse qui vivent à l'étranger ou qui envisagent de déménager à l'étranger, au minimum une offre de base est garantie dans la plupart des pays (tenue du compte, trafic des paiements). Les exceptions relèvent du contexte national. Les clients peuvent recourir sans restrictions aux prestations relevant du trafic des paiements de diverses manières: par écrit (lettre, télécopie), par téléphone ou personnellement (au guichet de la banque en Suisse). En revanche, l'accès par l'internet (*e-banking*) dépend des conditions nationales spécifiques. Dans certains pays, les banques ne peuvent proposer que des fonctionnalités limitées, alors que dans d'autres, aucune opération bancaire en ligne n'est possible. S'agissant des versements au guichet, ils ne sont acceptés en Suisse que lorsque le destinataire possède un compte dans la même banque.

2.2 PostFinance

Prestataire du service universel en matière de services de paiement (voir chap. 3) et indirectement propriété de la Confédération par le truchement de La Poste Suisse SA (la Poste), PostFinance est parfois l'objet d'attentes particulières que son mandat ne justifie pas nécessairement. En dehors de son mandat légal, PostFinance ne peut en effet être soumise à des exigences différentes des autres banques suisses et sa liberté économique doit être respectée.

Le rapport fait ici état des principales prestations offertes par PostFinance aux ressortissants suisses par choix entrepreneurial, lesquelles dépassent son mandat légal.

PostFinance offre à tous les ressortissants suisses, indépendamment de leur domicile et d'une éventuelle autre nationalité, la possibilité d'ouvrir un compte privé. Seuls les citoyens suisses domiciliés dans les pays soumis à un embargo ne peuvent en règle générale ouvrir un compte auprès de PostFinance.

Quelque que soit l'Etat dans lequel un ressortissant suisse est domicilié, il peut ouvrir un compte en francs suisses, en euros ou dans une des huit monnaies actuellement proposées par PostFinance, parmi lesquelles la livre anglaise, le dollar américain, le dollar canadien et le dollar australien.

D'où que ce soit dans le monde, les Suisses de l'étranger peuvent s'acquitter de paiements par bulletins de versement (avec ou sans référence) en les remettant par courrier postal à PostFinance. Les clients qui possèdent une connexion internet peuvent en outre en principe effectuer des virements depuis la plateforme électronique *e-finance*, sous réserve que la législation du pays hôte autorise la banque à proposer des services en ligne. PostFinance propose de surcroît des services de paiement courants qui débordent du service universel qui doit être offert aux personnes domiciliées en Suisse, comme les virements dans l'espace unique de paiements en euros selon la norme SEPA (*Single Euro Payments Area*) et les factures électroniques⁵. Parmi les prestations qui, en Suisse, ne relèvent pas du service universel mais

⁵ Après inscription, l'ensemble des factures électroniques émises par un émetteur qui a recouru à ce service parviennent au débiteur sous forme électronique via l'institut bancaire.

auxquelles les Suisses de l'étranger, comme les personnes résidant en Suisse, ont en principe accès quel que soit le domicile, notons en particulier la possibilité de transmettre un ordre de virement international et l'octroi d'une carte de débit direct. La carte de débit permet le retrait d'espèces à l'étranger aux distributeurs. Aux Suisses de l'étranger domiciliés dans les Etats limitrophes, PostFinance offre de plus la possibilité d'ouvrir un compte d'épargne, un compte de prévoyance 3a et un compte libre passage.

3 Le service universel en matière de trafic des paiements

Le législateur a usé de sa compétence de déterminer le service universel postal (art. 92 de la Constitution fédérale [Cst.]⁶) lorsqu'il a adopté la loi sur la poste (LPO)⁷. Il a scindé à cette occasion le service universel postal en deux mandats distincts: l'un portant sur la fourniture de services postaux, l'autre sur la fourniture de services de paiement. Les dispositions de la LPO sont complétées et précisées par l'OPO. La fourniture des services de paiement qui relèvent du service universel incombe en vertu de l'art. 2, al. 2, OPO à PostFinance, qui est détenue majoritairement par la Poste conformément à l'art. 14, al. 2, de la loi fédérale sur l'organisation de La Poste Suisse (loi sur l'organisation de la Poste ; LOP)⁸, et non à la Poste elle-même.

La législation a concrétisé les services de paiement qui doivent être garantis par PostFinance en vertu du mandat de service universel. Il n'y a pas, en dehors du mandat légal de service universel, de prescriptions visant à garantir d'autres services financiers par quelque institut financier que ce soit.

A côté de la LPO et de l'OPO, qui règlent de manière exhaustive le mandat de service universel en matière de services de paiement, l'activité de la Poste et de PostFinance est régie par la LOP, qui fixe notamment les buts de l'entreprise et arrête les activités autorisées.

3.1 Champ d'application personnel

La LPO vise à assurer un service universel en matière de services de paiement suffisant à tous les groupes de la population et dans toutes les régions du pays (art. 1, al. 3, lit. a, LPO).

Elle définit en son art. 32 ce qu'est le service universel en matière de paiement. Le champ d'application personnel est concrétisé au niveau de l'ordonnance. Les services de paiement du service universel sont destinés à toutes les personnes physiques qui ont leur domicile en Suisse ainsi qu'à toutes les personnes morales qui ont leur siège ou leur établissement en Suisse.

Le domicile d'une personne physique se trouve au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir (art. 23 du code civil suisse [CC]⁹).

La législation postale récemment révisée ne contient pas d'obligations pour la Poste, respectivement PostFinance, de proposer un compte ou les services de paiement qui relèvent du service universel à des personnes domiciliées hors du territoire suisse. Au contraire, en dépit de la prise de position de l'OSE, le cercle des destinataires du service universel a été circonscrit aux personnes ayant leur domicile ou siège en Suisse.

3.2 Etendue des services

Le législateur a chargé le Conseil fédéral de définir les services qui relèvent du service universel et les conditions d'accès à ceux-ci (art. 32, al. 4, LPO). Le Conseil fédéral s'est acquitté de cette tâche en édictant l'OPO. Les services de paiement que la Poste est tenue d'offrir en vertu

⁶ RS 101

⁷ RS 783.0

⁸ RS 783.1

⁹ RS 210

de son mandat légal y sont fixés aux art. 43 ss, LPO. Il s'agit de services de paiement permettant d'effectuer des transactions à l'intérieur du pays en francs suisses. Ils comprennent l'ouverture et la gestion d'un compte privé, l'ordre de virement du propre compte sur le compte d'un tiers, l'ordre de virement d'espèces sur le compte d'un tiers, le versement d'espèces sur le propre compte et le retrait d'espèces du propre compte. Des restrictions à la fourniture des services de paiement sont prévues par l'ordonnance (art. 43 et 45 OPO). Ainsi le virement d'espèces doit être offert au titre du service universel pour autant toutefois que le donneur d'ordre ne soit pas tenu de s'identifier, que ce soit au plan national ou international (art. 43, al. 1, lit. c, OPO). De manière générale, la fourniture des services de paiement qui relèvent du service universel peut être refusée s'il y a contradiction avec des dispositions nationales ou internationales des législations sur les marchés financiers, sur le blanchiment d'argent ou sur les embargos (art. 45, al. 1, lit. a, OPO). Elle peut aussi être refusée si elle induit des risques d'atteintes graves au droit et à la réputation de PostFinance (art. 45, al. 1, lit. b, OPO).

Le législateur a défini les contours du service universel et chargé l'autorité exécutive de concrétiser le mandat attribué à la Poste. Parallèlement, il a délimité le champ d'action de la Poste et précisé, indépendamment des deux mandats de service universel, les services attendus de la Poste et ceux qu'elle n'est pas autorisée à fournir (art. 2 LOP relatif au but de l'entreprise). Il y est prescrit que la Poste fournit des services de paiement, réceptionne les fonds de la clientèle et gère des comptes mais qu'elle ne peut octroyer de crédits ou d'hypothèques à des tiers (art. 3, al. 1, lit. b, et al. 3 LOP).

Le service universel doit permettre à l'ensemble de la population résidente et à l'économie d'avoir accès à des services de base, considérés comme essentiels. Il est en conséquence aussi limité à des services minimums et n'englobe pas l'ensemble des services que la population ou l'économie peut souhaiter au-delà de ce qui correspond à ses besoins élémentaires. En matière de paiement, le service universel doit mettre à disposition des services de base nécessaires pour effectuer des paiements en francs suisses sur des comptes suisses. Le service universel comprend exclusivement les services mentionnés à l'art. 43 OPO. Il n'inclut par exemple pas l'ouverture d'un compte d'épargne, ni d'un compte de prévoyance.

4 Dispositions légales et réglementaires concernant la fourniture de services de paiement transfrontaliers

4.1 Introduction

Pour fournir des services de paiement transfrontaliers, les banques doivent respecter de nombreuses dispositions légales et aménager les processus d'affaires et l'offre de prestations en conséquence. Les principaux textes législatifs nationaux concernés sont le droit bancaire, la loi sur le blanchiment d'argent ainsi que les accords conclus par la Suisse sur la transparence fiscale qui seront développés et étendus à l'avenir en fonction de la stratégie et de la politique nationales en matière de marchés financiers et des standards internationaux. Le présent rapport n'aborde pas les mesures permettant au système financier de mieux résister aux crises, vu qu'elles ne sont pas pertinentes pour les services de paiement transfrontaliers.

Les chapitres suivants portent sur les dispositions réglementaires applicables par rapport à la fourniture de services de paiement transfrontaliers.

4.2 Droit bancaire

Les avoirs bancaires, c'est-à-dire les dépôts, constituent la base du trafic des paiements. Pour pouvoir accepter des dépôts du public à titre professionnel, la banque doit obtenir une autorisation de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), conformément à la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques, LB)¹⁰. Une banque

¹⁰ RS 952.0

est soumise aux dispositions de la LB, qui exigent notamment toutes garanties d'une activité irréprochable (art. 3, al. 2, let. c, LB). L'ordonnance sur les banques et les caisses d'épargne (ordonnance sur les banques, OB)¹¹ exige dans les prescriptions prudentielles en matière d'organisation interne que la banque identifie, limite et gère tous les risques (art. 12 OB). Dans sa position à propos des risques juridiques et de réputation encourus dans le cadre d'activités financières transfrontières¹², la FINMA exige des banques qu'elles analysent les éventuels risques juridiques et de réputation découlant de leurs activités transfrontalières (en particulier ceux qui résultent du droit étranger) et qu'elles prennent les mesures appropriées pour les éliminer. Il est en outre attendu que l'institution financière respecte le droit étranger de la surveillance. Les conflits juridiques avec des autorités étrangères peuvent entraîner d'importants dommages de réputation et des coûts extrêmement élevés pour les banques impliquées. Dans le pire des cas, la FINMA peut retirer la licence bancaire.

Pour pouvoir identifier, limiter et gérer les risques engendrés par les activités transfrontalières, il convient de prendre en compte tous les domaines juridiques. Les risques juridiques des activités transfrontalières qui résultent du respect d'autres dispositions que celles du droit de la surveillance doivent donc aussi être analysés. Le droit fiscal et le droit pénal qui lui est lié en font notamment partie. Il est important de savoir si et quand le droit étranger et les autorités chargées de son application considèrent les actes ou les omissions d'institutions financières comme constitutives de participation à des délits fiscaux, et cela indépendamment si les activités se déroulent exclusivement en Suisse. Une analyse de ces questions et des risques auxquels sont exposés l'institution et ses collaborateurs est nécessaire afin de pouvoir prendre les mesures décisives en matière de réduction des risques.

Dans un premier temps, il convient d'examiner toutes les conditions réglementaires des pays dans lesquels les banques sont actives et possèdent des clients (charges initiales par pays). Suivant le nombre de clients, les charges peuvent être proportionnellement considérables. Il convient ensuite de prendre les mesures susceptibles d'éliminer ou de minimiser les risques, une démarche qui peut conduire à une réorientation stratégique. Ainsi, de nombreuses institutions suisses ont décidé de réduire l'offre destinée aux clients américains.¹³ Au niveau opérationnel, instruire et former le personnel en particulier est une mesure adéquate pour limiter les risques. Pour PostFinance, cela implique que tous les employés de guichet de l'unité Réseau postal et vente de la Poste disposent des connaissances nécessaires.

L'application de l'ensemble du processus de gestion des risques interne à la banque requiert non seulement des ressources en personnel, mais aussi des moyens techniques. L'interaction des deux types de ressources peut être illustrée à partir de l'exemple de l'identification des transactions inhabituelles et de leur examen approfondi (voir chap. 4.3).

Pour qu'un collaborateur d'une banque puisse déterminer les activités autorisées dans les Etats de résidence d'éventuels clients, des guides par pays, des systèmes informatisés de feux ou autres mémentos grâce auxquels les conseillers à la clientèle obtiennent des réponses prédéfinies à certaines questions ordinaires sont utiles, mais insuffisants. Parallèlement, il est nécessaire de mettre en place des mesures telles qu'une limitation des activités à certains marchés, la formation d'équipes spécialisées sur certains pays ou le recours à des conseillers. Pour que les conseillers à la clientèle disposent d'une expertise spécifique à un pays et d'autres connaissances techniques nécessaires à l'exécution de leurs tâches, des spécialistes qualifiés doivent assurer leur formation, les conseiller et se tenir à leur disposition en cas de question.

¹¹ RS 952.02

¹² Position de la FINMA du 22 octobre 2010 à propos des risques juridiques et de réputation dans le cadre des activités financières transfrontalières. A consulter sous: www.finma.ch > Documentation > Publications FINMA > Documents de discussion.

¹³ Position de la FINMA du 22 octobre 2010, déjà citée, chiffre 4.3 Mesures visant à minimiser et à éliminer les risques.

Des mesures doivent être prises pour assurer le suivi des relations avec les clients domiciliés à l'étranger en tenant compte des risques engendrés par les exigences du droit de leurs pays de résidence. Pour ce faire, les conseillers à la clientèle actifs dans le marché d'un pays donné doivent suffisamment connaître les dispositions juridiques qui y sont en vigueur. Ces clients devraient être suivis par des comptoirs régionaux, dans la mesure du possible et pour autant que cela soit judicieux du point de vue opérationnel. A défaut, le suivi des clients devrait être assuré par des équipes disposant de connaissances particulières ou du soutien de spécialistes. Il est de manière générale difficilement imaginable que des conseillers à la clientèle puissent être spécialisés et opérer activement dans plus que quelques pays seulement sans que les risques juridiques ne s'en trouvent accrus.

De nouvelles lois affectant les services financiers et les établissements financiers pratiquant la gestion de fortune pour le compte de tiers sont en préparation.¹⁴ L'harmonisation du droit suisse avec les normes internationales doit permettre tant d'offrir à la clientèle des prestations de bonne qualité et une meilleure protection de ses intérêts que d'assurer la bonne réputation de la place financière suisse à l'étranger. Une nouvelle loi sur les services financiers (LSFin) doit créer des conditions de concurrence uniformes et améliorer la protection des clients par l'introduction de règles de conduite prudentielles touchant en particulier l'information du client. Cette nouvelle loi ne devrait pas avoir de conséquences sur les prestations examinées ici en faveur des Suisses de l'étranger. Une loi sur les établissements financiers (LEFin) réunira les prescriptions relatives à la surveillance des prestataires de services financiers qui pratiquent la gestion de fortune. La LB ne devrait pas être touchée par l'adoption de ces nouveaux textes légaux. Il y a dès lors lieu de considérer que les prescriptions décrites plus haut resteront valables quant à leur contenu après l'adoption des nouvelles lois.

Enfin, la nouvelle loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)¹⁵ a récemment été adoptée. Elle introduit un régime d'autorisation et des obligations spécifiques pour chaque type d'infrastructure des marchés financiers dont les systèmes de paiement font partie. Les systèmes de paiement exploités par une banque sont toutefois exclus du régime de l'autorisation, si bien qu'il n'est pas nécessaire ici d'examiner en détail les effets des nouvelles prescriptions.

4.3 Lutte contre le blanchiment d'argent

Afin de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il faut définir des processus opérationnels spécifiques pour l'ouverture et la gestion de comptes. Cette manière de procéder garantit le respect des devoirs de diligence inscrits dans la loi. Ces derniers sont basés sur les standards internationaux élaborés par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI). Le GAFI recommande notamment que, lors de l'ouverture d'un compte, le cocontractant et l'ayant droit économique des valeurs patrimoniales sur le compte soient identifiés. De plus, les transactions réalisées sur un compte existant doivent faire l'objet d'un contrôle permanent; en cas de risques accrus, des vérifications particulières doivent être effectuées.

Les standards du GAFI sont régulièrement ajustés à l'évolution de la criminalité économique et financière internationale. La politique constante du Conseil fédéral, notamment dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent, consiste à transposer les standards internationaux applicables dans le droit national. Il soumet au Parlement des propositions sur la manière dont ces principes peuvent être intégrés dans la législation nationale¹⁶.

¹⁴ Communiqué de presse du Conseil fédéral du 4 novembre 2015.

¹⁵ RS 958.1

¹⁶ Pour la dernière fois dans le Message du Conseil fédéral du 13 décembre 2013 concernant la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), révisées en 2012, FF 2014 585. Le Parlement a approuvé la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), révisées en 2012, le 23 décembre 2014 (FF 2014 9465). Elle est entrée pleinement en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

La loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier (Loi sur le blanchiment, LBA)¹⁷ exige des banques suisses entre autres qu'elles vérifient l'identité du cocontractant lors de l'établissement de relations d'affaires (art. 3 LBA).

Les devoirs de diligence imposés aux banques sont réglés dans la LBA, dans l'ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme (ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent, OBA-FINMA)¹⁸ et dans la convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB 16)¹⁹, à laquelle renvoie d'ailleurs l'art. 35 OBA-FINMA pour ce qui concerne la vérification de l'identité du cocontractant et l'identification de l'ayant-droit économique.

L'identification du client est effectuée sur la base d'un document de légitimation officiel. L'obligation de diligence qui impose aux banques de vérifier l'identité du client à l'aide d'un document officiel a jusqu'il y a peu rendu nécessaire de se présenter avec un document d'identité dans une filiale sise en Suisse, à moins que la banque ne permette la procédure d'identification par correspondance comme le prévoit la CDB 16 (art. 10 s). Dans ce cas, lorsque les relations sont établies par courrier postal ou par l'internet, la banque vérifie l'identité du cocontractant sur la base d'une copie certifiée conforme d'un document de légitimation officiel ainsi que son domicile sur la base d'un échange de correspondance ou par un autre moyen équivalent. L'authenticité de la copie du document d'identification peut être attestée, par exemple, par une succursale, une représentation, une filiale de la banque ou une banque correspondante. Depuis le printemps 2016, les banques peuvent en outre recourir à l'identification par vidéo et en ligne.²⁰ Comme cela a été présenté plus avant, dans la pratique, les grandes banques suisses qui ont des filiales à l'étranger s'en sont toutefois tenues jusqu'à présent à la procédure ordinaire d'identification, à tout le moins pour les clients de comptes privés.²¹

Les données essentielles, à savoir les nom et prénom, la date de naissance, la nationalité et le domicile, ainsi que les moyens avec lesquels l'identité a été contrôlée doivent être relevés et conservés (art. 7, al. 1, CDB 16).

Les banques sont en outre tenues d'identifier le but de la relation souhaitée par le client potentiel pour s'acquitter de leur devoir de diligence (art. 6, al. 1, LBA). L'étendue de l'obligation générale de collecter des informations sur le but envisagé de la relation d'affaires dépend du risque lié au client potentiel. Les critères permettant de déterminer si une relation d'affaires présente un risque accru sont fixés par la banque elle-même. Entre en considération notamment le domaine d'activité de la banque. Elle s'appuie à cette fin sur une liste de critères arrêtés à titre d'exemple par la FINMA (art. 13 OBA-FINMA). Parmi les critères retenus, il y a lieu de relever: "a. le siège ou le domicile du cocontractant, du détenteur du contrôle ou de l'ayant droit économique des valeurs patrimoniales [...]; b. la nature et le lieu de l'activité du cocontractant ou de l'ayant droit économique des valeurs patrimoniales; c. l'absence de rencontre avec le cocontractant et l'ayant droit économique; [...] e. l'importance des valeurs patrimoniales remises; f. l'importance des entrées et sorties de valeurs patrimoniales; g. le pays d'origine ou de destination de paiements fréquents; [...]" (art. 13, al. 2, OBA-FINMA). Dans tous les cas toutefois, les relations d'affaires avec des banques étrangères pour lesquelles la

¹⁷ RS 955.0

¹⁸ RS 955.033.0

¹⁹ Convention du 1^{er} juin 2015 relative à l'obligation de diligence des banques (CDB 16) entre l'Association des banquiers (ASB) d'une part et les banques signataires d'autre part. A consulter sous: www.swissbanking.org -> Point de vue -> Directives.

²⁰ Circulaire 2016/7 de la FINMA du 18 mars 2016 sur l'identification par vidéo et en ligne. A consulter sous: www.finma.ch > Documentation > Circulaires.

²¹ Les dispositions relatives à l'identification des clients sont valables pour tous les types de banques, donc également pour celles qui proposent exclusivement des comptes virtuels.

banque suisse effectue des activités de banque correspondante²² doivent être traitées comme des relations présentant des risques accrus (art. 13, al. 3, lit. c, OBA-FINMA).

Que l'ouverture d'une relation commerciale auprès d'une institution située en Suisse se fasse à la propre initiative du client ne supprime pas les risques. La relation présente du reste des risques même si les activités en question se déroulent exclusivement en Suisse. Pour cette raison, l'institution doit se déterminer sur la façon de procéder avec les clients, nouveaux ou existants, qui sont domiciliés dans des marchés qui ne sont pas des marchés cibles de la banque et qui, pour cette raison, ne sont pas couverts par une analyse détaillée spécifique. Les exigences posées à l'admission de telles relations d'affaires doivent également être fixées. Les banques sont tenues de mettre en place des règles de principe couvrant le rapport à d'éventuels clients qui sont domiciliés dans des Etats où elles ne sont pas actives d'elles-mêmes. Ces règles complètent les règles applicables à l'acquisition et au suivi actif de marchés et clients de l'étranger qui représentent, en règle générale, un risque disproportionnellement élevé.

Une fois conclu avec un client un contrat portant sur l'ouverture et la gestion d'un compte, la banque doit continuer de faire preuve de vigilance en matière de blanchiment d'argent. Les informations collectées lors de l'établissement de la relation d'affaires sont dès ce moment aussi utiles à l'exercice du devoir de vigilance continue et doivent être régulièrement actualisées. La banque doit en particulier recueillir des données pour chaque ordre de virement. Les données à recueillir sont plus nombreuses en cas de virement transfrontalier (art. 10 OBA-FINMA).

Si la banque suspecte qu'une transaction pourrait servir à blanchir de l'argent, elle doit investiguer jusqu'à ce qu'elle constate que ses soupçons étaient fondés – dans ce cas elle devra en informer l'autorité compétente – ou ne l'étaient pas. Pour se faire, elle doit clarifier l'arrière-plan économique et le but de la transaction effectuée par le client (art. 6, al. 2, LBA). La clarification doit être entreprise lorsque la transaction paraît inhabituelle – sauf si la légalité est manifeste – et lorsque des indices laissent supposer que des valeurs patrimoniales proviennent d'un crime, qu'une organisation criminelle exerce un pouvoir de disposition sur ces valeurs ou que les valeurs servent au financement du terrorisme. Il en va de manière identique pour la relation d'affaires elle-même. En outre, des clarifications complémentaires doivent être effectuées en cas de relations présentant en soi un risque accru. Le résultat des vérifications effectuées en vertu des art. 3 et 6 LBA concrétisés aux art. 10 ss OBA-FINMA doit être consigné et conservé (art. 7 LBA). Pour la surveillance des transactions, les banques utilisent un système informatisé aidant à détecter les transactions présentant des risques accrus selon l'art. 13 OBA-FINMA. Les transactions détectées par le système de surveillance informatisé sont examinées dans un délai raisonnable par des collaborateurs dûment formés. Au besoin, des clarifications complémentaires doivent être entreprises.

La banque exige une déclaration écrite au moyen d'un formulaire indiquant qui est l'ayant droit économique (art. 27 CDB 16), sauf si elle n'a aucun doute quant au fait que le cocontractant est aussi l'ayant droit économique (art. 29 CDB 16). Dans ce cas, elle consigne cet état de fait de manière appropriée. La banque doit répéter la procédure de vérification de l'identité du cocontractant ou d'identification de l'ayant droit économique lorsque, dans le courant des relations d'affaires, un doute survient (art. 46 CDB 16).

²² "L'expression *correspondance bancaire* désigne la prestation de services bancaires par une banque (la "banque correspondante") à une autre banque (la "banque cliente"). Les grandes banques internationales assurent en général la fonction de correspondant bancaire pour des milliers d'autres banques dans le monde. Les banques clientes ont accès à une vaste gamme de services, notamment la gestion de trésorerie (par exemple, des comptes rémunérés dans plusieurs devises), les virements électroniques internationaux, la compensation de chèques, les comptes de passage et les services de change" (cf. glossaire des recommandations du GAFI de février 2012, ad "Correspondance bancaire", p. 122. A consulter sous: www.fatf-gafi.org > Publications > Recommandations GAFI).

Le droit pénal punit d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire celui qui, dans l'exercice de sa profession, aura accepté, gardé en dépôt ou aidé à placer ou à transférer des valeurs patrimoniales appartenant à un tiers et qui aura omis de vérifier l'identité de l'ayant droit économique avec la vigilance que requièrent les circonstances (art. 305^{ter} du code pénal suisse [CP]²³).

4.4 Droit fiscal

Les valeurs patrimoniales mobiles – dont les avoirs sur des comptes privés – doivent en général être déclarées au lieu de domicile. En raison de la crise financière et des déficits budgétaires publics en découlant, les fonds placés à l'étranger sont entrés dans le collimateur des autorités fiscales. Des accords internationaux ont été conclus pour améliorer la transparence fiscale. La Suisse soutient la création de la transparence fiscale, en créant les bases légales permettant de reprendre les standards internationaux. Les valeurs patrimoniales détenues en Suisse par des Suisses de l'étranger sont également concernées.

Il existe des standards internationaux relatifs à l'échange de renseignements fiscaux sur demande (assistance administrative) et à l'échange automatique d'informations qui doivent être respectés par les banques ayant des clients domiciliés à l'étranger. La Suisse a conclu avec certains Etats partenaires notamment des conventions de double imposition et des accords d'échange de renseignements fiscaux, grâce auxquels une autorité fiscale étrangère peut exiger des renseignements fiscaux pertinents par l'intermédiaire de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Le nombre de demandes d'assistance administrative a grimpé de 1 500 en 2012 à 2 600 en 2015²⁴. La Suisse est l'un des pays les plus sollicités au monde dans ce domaine²⁵. Cette situation constitue un effort considérable aussi bien pour l'administration que pour les institutions financières.

Par ailleurs, la Suisse est favorable à l'échange automatique global de renseignements relatifs aux comptes financiers. Sous réserve de l'approbation par le Parlement et pour autant qu'aucun référendum contre les bases légales concernant l'échange international automatique de renseignements ne soit demandé, le premier échange de données de comptes d'assujettis établis à l'étranger débutera en 2018 (avec l'UE, l'Australie, le Canada, la Corée du Sud, Guernesey, l'île de Man, l'Islande, le Japon, Jersey et la Norvège).

La Suisse et les Etats-Unis ont conclu un accord de coopération visant à faciliter la mise en œuvre du *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) (Accord FATCA)²⁶. La loi fiscale américaine FATCA doit permettre aux Etats-Unis d'obtenir l'imposition de tous les comptes détenus à l'étranger par des citoyens américains. Il s'agit d'une réglementation américaine unilatérale, qui est valable pour tous les pays et applicable progressivement depuis le 1^{er} juillet 2014.

Vu que les Etats-Unis appliquent le principe de taxation mondiale, sont imposables dans ce pays non seulement les personnes y vivant, mais aussi, indépendamment de leur lieu de résidence dans le monde, les citoyens américains ou les Suisses en possession d'une autorisation de séjour permanente (Green Card).

Selon l'accord FATCA, les établissements financiers suisses rapporteurs doivent identifier les comptes américains et les comptes détenus par des établissements financiers non participants, et livrer certaines informations bancaires aux autorités américaines. Afin de pouvoir livrer les données requises (p. ex. l'état du compte ainsi que les revenus déterminants crédités sur ce compte ou les recettes réalisées), la banque doit s'enregistrer auprès des autorités

²³ RS 311.0

²⁴ www.estv.admin.ch > L'AFC > Chiffres indicatifs importants > Assistance administrative internationale > 2015.

²⁵ Communiqué de presse du Conseil fédéral du 13 mai 2015.

²⁶ RS 0.672.933.63

américaines et obtenir le consentement des titulaires de comptes. Elle est tenue de communiquer aux autorités fiscales américaines les informations relatives aux comptes américains sans déclaration de consentement sous une forme agrégée (sans indication de noms). Ce système de communication est complété par un échange de renseignements sur demande (demandes groupées) dès que le protocole de révision du 23 septembre 2009 de la convention de double imposition avec les Etats-Unis²⁷ sera entré en vigueur.

L'application de l'échange automatique de renseignements (y compris FATCA) par les établissements financiers suisses entraîne des charges.

4.5 Commerce des services

Sur le plan multilatéral, le commerce des services est régi par l'Accord général sur le commerce des services (*General Agreement on Trade in Services*, GATS) dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce document définit les relations commerciales transfrontalières entre les membres parties du GATS, dont la Suisse fait partie. En outre, la Suisse a conclu de nombreux accords de libre-échange bilatéraux (notamment avec l'UE) et est membre de l'Association européenne de libre-échange (*European Free Trade Association*, EFTA).

Le commerce international des services est limité par la loi sur les embargos (Lemb)²⁸. Ce texte permet à la Confédération d'édicter des mesures de coercition contre certains pays pour faire appliquer des sanctions décidées au niveau international. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) publie sur son site internet la liste des pays sous embargo et les mesures en vigueur.²⁹

L'une des sanctions financières possibles consiste à bloquer les comptes, de sorte que les titulaires ne puissent plus accéder à leurs fonds. D'ordinaire, de telles mesures sont prononcées contre des personnes, des entreprises ou des organisations spécifiques, et non contre le pays lui-même. Par conséquent, une mesure de coercition ne fige pas complètement le trafic des paiements avec un pays sous embargo.

4.6 Contrôle des flux de capitaux

Le contrôle des entrées et sorties de capitaux permet à un pays de stabiliser son système financier et de protéger l'économie nationale. En principe, chaque Etat définit de manière autonome les conditions auxquelles ses résidents peuvent ouvrir des comptes à l'étranger et réaliser des transactions transfrontalières. Les mesures arrêtées par les pays membres de l'OCDE et du Fonds monétaire international (FMI) ne doivent toutefois pas enfreindre les accords correspondants³⁰, sauf si le FMI accorde une dérogation à ses membres.

Les fuites de capitaux peuvent être limitées de manière générale (p. ex. au moyen d'un plafond) ou certains modes de paiement être soumis à une autorisation obligatoire (p. ex. les transactions effectuées avec une carte de crédit ou de débit nationale sur un compte à l'étranger). Il est également possible de contrôler les afflux de capitaux en restreignant les retraits

²⁷ RS 0.672.933.61

²⁸ RS 946.231

²⁹ www.seco.admin.ch > Principaux thèmes, Politique économique extérieure > Sanctions / Embargos.

³⁰ OCDE: Code de l'OCDE de la libération des mouvements de capitaux, 2013. A consulter sous: www.oecd.org > Thèmes > Investissement > Politiques de l'investissement ; FMI: Articles of Agreement of the International Monetary Fund, 2011. A consulter sous: www.imf.org > Site Map > Statutes and Decisions, Articles of Agreement.

d'argent sur un compte à l'étranger. En tout, 94 Etats membres du FMI ont édicté des restrictions sur les flux personnels de capitaux³¹.

Afin de garantir une gestion conforme à la LB, il convient de surveiller et d'analyser constamment les exigences nationales relatives au contrôle des flux de capitaux. Afin d'éviter toute infraction aux règles en vigueur, des mesures adéquates doivent être prises si nécessaire, ce qui peut limiter l'offre de services de paiement.

5 Conséquences financières des dispositions légales et réglementaires

Vu notamment les dispositions réglementaires et les risques juridiques accrus découlant des activités transfrontalières, les charges des banques augmentent également dans le domaine des services de paiement. Outre une législation plus sévère sur le blanchiment d'argent, applicable à tous les clients sans considération de domicile, les banques sont confrontées à des exigences élevées résultant de l'assistance administrative, ancrées dans les conventions de double imposition, ou de l'échange automatique de renseignements. Ces contraintes réglementaires entraînent une hausse des coûts de prise en charge des clients domiciliés à l'étranger. Les obligations propres à chaque pays, par exemple les lois nationales sur les banques, ainsi que la répartition géographique du domicile des clients déterminent l'ensemble des charges générées par les Suisses de l'étranger.

L'application des mesures requises afin de pouvoir respecter les dispositions réglementaires occasionne des frais³². Les principaux facteurs de coûts sont la densité réglementaire accrue (p. ex. extension et renforcement des dispositions sur le blanchiment d'argent) et les stratégies commerciales des banques, qui influent fortement sur les risques juridiques. L'application conséquente des normes internationales réduit toutefois ces risques à long terme.

Les répercussions financières découlant des exigences réglementaires actuelles et nouvelles en Suisse comme à l'étranger sur toutes les banques ne peuvent être déterminées avec précision. Pour chaque projet de réglementation en Suisse, l'administration fédérale doit toutefois analyser, et si possible quantifier, l'impact sur la réglementation et les coûts. Dans le message concernant la mise en œuvre des recommandations du GAFI, une étude d'impact a par exemple été menée, qui décrit la charge supplémentaire sur le plan qualitatif.³³ Le Conseil fédéral est prêt à accepter cette charge car il pense que les avantages de la réglementation sont prépondérants à long terme. Dans le cadre de l'échange automatique d'informations, dont l'introduction touche directement toutes les banques qui gèrent des fonds appartenant à des Suisses de l'étranger, le Conseil fédéral souhaite une mise en place efficace et avantageuse³⁴. L'Association suisse des banquiers SwissBanking estime que les banques devront supporter des coûts d'application – adaptations des systèmes informatiques et des processus – de l'ordre de 300 à 600 millions de francs³⁵.

Les coûts peuvent être répercutés sur les clients sous la forme de frais bancaires. Chaque banque détermine elle-même la part des frais qu'elle prend en charge, et la part imposée aux clients. Pour la gestion des comptes de clients domiciliés à l'étranger, les banques demandent

³¹ Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions du 8 octobre 2014, p. 80. A consulter sous: www.imf.org > Publications.

³² Le surveillant des prix a lui aussi vérifié les frais bancaires facturés aux Suisses de l'étranger. En 2012, il a reconnu que les comptes des clients domiciliés à l'étranger pouvaient générer des frais supplémentaires difficiles à quantifier.

³³ FF 2014 585, p. 679.

³⁴ Communiqué de presse du Conseil fédéral du 14 janvier 2015 et rapport explicatif sur l'accord multilatéral entre les autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers ainsi que sur une loi fédérale relative à l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale.

³⁵ www.swissbanking.org > Thèmes > EAR > FAQ – Foire aux questions.

des frais moyens (voir Tableau 1). A certaines conditions, les banques exonèrent les clients de tout ou partie des frais³⁶.

Une banque peut facturer des frais pour chaque transaction réalisée. A l'exception d'éventuels frais de tiers perçus en particulier lors de paiements comptants effectués au guichet d'un office de poste, les encaissements sur des comptes sont gratuits. Pour les virements et les décaissements, des frais sont prélevés en fonction du type de mandat et de la devise. Dans l'espace de paiement en euros, le versement en ligne selon la norme SEPA est le mode le plus avantageux.

Les tableaux suivants résument les modèles de frais valables en mars 2016 pour les comptes privés (prestations individuelles).

Banque	Frais de gestion de compte, domicile en Suisse, par année	Frais de gestion de compte, domicile à l'étranger, par année
PostFinance	60 CHF	240 CHF
	0 CHF à partir d'une fortune de 7 500 CHF	180 CHF
Raiffeisen³⁷	8 CHF sans sociétariat	240 - 480 CHF ³⁸
	0 CHF avec sociétariat	
ZKB	12 CHF	372 CHF
UBS	84 CHF	444 CHF
	60 CHF à partir d'une fortune de 10 000 CHF	420 CHF
CS	60 CHF	540 CHF

Tableau 1 : Frais de gestion de compte de PostFinance, Raiffeisen, ZKB, UBS et CS (situation : mars 2016)

³⁶ Les explications reposent sur les prix publiés par les institutions bancaires.

³⁷ Il s'agit de recommandations destinées aux banques Raiffeisen.

³⁸ Dépend des charges liées au domicile fiscal.

Virement					Retrait d'espèces
E-Banking		Mandat sur support papier		Par téléphone par fax	
CHF/EURO (SEPA)	Autres devises (selon offre)	CHF/EURO (SEPA)	Autres devises (selon offre)	Toutes devises	
0 - 1 CHF par mandat	2 - 5 CHF par mandat	5 - 10 CHF par mandat	5 - 10 CHF par mandat	20 - 60 CHF par mandat ³⁹	
					A partir de 4.50 CHF par retrait (en partie coûts externes en sus)

Tableau 2 : Aperçu des frais perçus sur les transactions effectuées à l'étranger (situation : mars 2016)

6 Conclusions

L'offre en services financiers transfrontaliers destinés aux Suisses de l'étranger entraîne des obligations et des risques juridiques pour les banques (voir chap. 4). Les risques juridiques et de réputation dans le domaine des activités financières transfrontalières ont augmenté ces dernières années, notamment en raison d'une application plus conséquente des dispositions existantes. Les prescriptions sont nombreuses et devraient le rester (voir chap. 5). Pour les banques, le défi consiste à proposer des prestations conformes sur tous les marchés où elles sont actives, ce qui entraîne des dépenses importantes, répercutées sur les clients selon un système de tarification approprié.

Comme l'illustre l'analyse ci-dessus, il existe diverses offres de services de paiement destinées aux Suisses de l'étranger, en particulier dans les pays où ces personnes sont établies (voir chap. 1.3). Les cas où aucune offre n'est disponible s'expliquent par des réglementations étrangères qui l'interdisent. L'analyse révèle toutefois également un besoin de transparence par rapport aux prestations proposées.

Le Conseil fédéral reconnaît qu'il peut s'avérer difficile, pour les Suisses de l'étranger, de garder une vue d'ensemble des offres de paiement existantes. Il salue le dialogue engagé depuis l'adoption du postulat entre des représentants de l'OSE et de PostFinance. Les échanges réguliers permettent non seulement aux Suisses de l'étranger de formuler leurs attentes, mais également à PostFinance d'exposer et d'expliquer sa politique envers ces derniers ainsi que l'offre qu'elle leur propose. Le Conseil fédéral prend aussi note que PostFinance a donné des informations sur ses prestations dans une publication de l'OSE et qu'une intervention devant le Conseil des Suisses de l'étranger est prévue en 2016.

Le Conseil fédéral salue l'offre volontaire de PostFinance pour les Suisses de l'étranger et attend qu'elle soit maintenue dans la mesure où les dispositions étrangères et internationales le permettent. Il formulera cette attente également dans les objectifs stratégiques de la Poste pour la période 2017–2020.

Il n'est en revanche pas approprié d'attribuer à PostFinance un mandat légal en faveur des Suisses de l'étranger, ou d'étendre le mandat de service universel existant. Le Conseil des Etats ne s'est d'ailleurs pas exprimé en ce sens lors de ses délibérations sur cette thématique. Contraindre PostFinance à offrir des prestations en principe à tous les Suisses de l'étranger augmenterait considérablement les risques juridiques et de réputation. Dès lors que PostFinance ne pourrait refuser de nouer une relation bancaire avec un concitoyen que dans les

³⁹ Les données pour PostFinance et Raiffeisen ne sont pas disponibles.

cas prévus par la législation, les dirigeants de PostFinance jouiraient de peu de marge de manœuvre pour gérer les risques y afférents et faire face rapidement à des développements, imprévus à moyen ou long terme, d'ordre réglementaire ou politique. Outre les nombreux examens juridiques et économiques auxquels il faudrait procéder, en particulier pour déterminer si et comment il serait réalisable d'imposer une nouvelle obligation à PostFinance, l'efficacité d'une telle mesure, eu égard d'une part aux coûts engendrés et d'autre part au gain effectif pour les Suisses de l'étranger, ne paraît pas élevée. Une obligation ancrée dans le droit suisse contraignant PostFinance à fournir des services de paiement aux Suisses de l'étranger n'assure pas forcément l'existence d'une offre car certaines législations étrangères peuvent l'interdire. Enfin, le financement du service universel dans l'ensemble – soit les services postaux et les services de paiement qui en relèvent – pourrait également être mis en péril par de nouvelles obligations dont devrait s'acquitter le groupe, ceci d'autant plus qu'elles seraient liées à un besoin en ressources et en connaissances accru.

La nouvelle LOP a récemment créé les bases légales nécessaires à l'entreprise pour relever avec succès les multiples défis du futur. La dissociation de PostFinance en une société anonyme autonome, dont la Poste doit détenir la majorité des voix et des actions (actuellement 100%), lui confère la liberté entrepreneuriale requise. Conformément aux principes de la gouvernance d'entreprise, la Confédération, en tant que propriétaire, gère la Poste et les sociétés du groupe Poste, y compris PostFinance, au moyen d'objectifs stratégiques. Il n'exerce aucune influence sur les affaires opérationnelles courantes, ni sur les décisions de l'entreprise. Le conseil d'administration de la Poste est responsable de la gestion uniforme de la Poste et des sociétés du groupe Poste. Il veille à la mise en œuvre et à la réalisation des objectifs stratégiques dans tout le groupe.