



Berne, le 1^{er} mars 2005
Votre réf.:
Notre réf.: 013.1-2005/jha/BDI

A toutes les personnes intéressées

Invitation à prendre position sur le projet d'ordonnance sur la taxe de surveillance et les émoluments de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Ordonnance sur les émoluments de l'Autorité de contrôle)

Mesdames et Messieurs,

L'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Autorité de contrôle) publie aujourd'hui un projet d'ordonnance sur la taxe de surveillance et les émoluments de l'Autorité de contrôle. Nous aimerions inviter toutes les personnes intéressées à prendre position sur ce projet avant que nous le soumettions au Conseil fédéral au cours de l'été 2005.

Caractéristiques du projet d'ordonnance sur les émoluments

Dans le cadre du programme d'allègement 2003 des finances fédérales, une modification de l'art. 22 LBA (Loi sur le blanchiment d'argent ; RS 955.0) a été adoptée (FF 2003 7389, 7402) afin de créer la base légale nécessaire au prélèvement d'une taxe de surveillance auprès des entités surveillées (organismes d'autorégulation, OAR ; intermédiaires financiers directement soumis à l'Autorité de contrôle, IFDS). La taxe de surveillance doit permettre de couvrir les frais de surveillance dans la mesure où le produit des émoluments n'y suffit pas (art. 22 al. 2 revLBA). L'art. 22 al. 3 revLBA règle les critères de répartition des frais entre les OAR d'une part et les IFDS d'autre part. Pour les OAR, les critères du rendement brut et du nombre d'affiliés sont déterminants. Pour les IFDS, il faut prendre en considération les critères du rendement brut et de la taille de l'entreprise. Selon l'art. 22 al. 4 revLBA, il appartient au Conseil fédéral de régler les modalités d'application, en particulier le tarif des émoluments, les frais de surveillance à prendre en compte et la répartition de la taxe de surveillance entre les OAR et les IFDS. L'art. 22 revLBA entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

Compte tenu du lien thématique étroit entre la taxe de surveillance et les émoluments, il est proposé d'adapter et de réviser l'ordonnance actuelle sur les émoluments afin de res-

pecter l'art. 22 revLBA. Dans le même temps, cela permet d'adapter le règlement des émoluments à la nouvelle ordonnance générale sur les émoluments.

Lors de l'élaboration de l'ordonnance, les aspects suivants devaient être pris en compte (cf. Erläuterungen p. 18 s.) :

- Les entités soumises à la surveillance de l'Autorité de contrôle forment deux groupes : les OAR et les IFDS.
- Les intermédiaires financiers affiliés à un OAR s'acquittent déjà d'une contribution annuelle pour la surveillance effectuée par l'OAR : le calcul de la taxe de surveillance doit par conséquent avoir lieu de manière à éviter toute distorsion de concurrence entre l'assujettissement direct et l'affiliation à un OAR.
- Une distorsion de concurrence entre les OAR due à une prise en considération inadéquate des particularités de chaque OAR, en particulier leur taille et leur composition, devait également être évitée.
- Les IFDS forment un groupe très hétéroclite, puisqu'ils se distinguent fortement tant par leur activité que par leur taille.
- L'Art. 22 revLBA ne contient aucune clé de répartition des coûts entre le groupe des OAR d'une part et celui des IFDS d'autre part.
- Les arguments évoqués à l'encontre de la taxe de surveillance lors des débats parlementaires devaient faire l'objet d'une appréciation appropriée.
- Il fallait créer une solution supportable qui prenait également en compte l'exigence de la transparence et de la compréhension lors de la perception de la taxe de surveillance d'une part, et la volonté de créer une solution simple d'autre part.

Le projet s'efforce par conséquent de remplir les critères suivants :

- Attribution transparente des coûts
- Répartition équitable des coûts de l'Autorité de contrôle
- Réduction voire suppression de la distorsion de concurrence entre l'affiliation à un OAR ou l'assujettissement direct.

L'ordonnance contient les caractéristiques *générales* suivantes :

- Distinction entre trois types de coûts :
 - o Les coûts relatifs au fonctionnement général de l'Autorité de contrôle;
 - o Les coûts pouvant être attribués directement au groupe des OAR;
 - o Les coûts pouvant être attribués directement au groupe des IFDS.
- Fixation d'une clé de répartition des coûts relatifs au fonctionnement général de l'Autorité de contrôle entre le groupe des OAR et celui des IFDS :
 - o Attribution directe de 25% des coûts relatifs au fonctionnement général de l'Autorité de contrôle au groupe des IFDS.

- Répartition de 75% des coûts relatifs au fonctionnement général de l'Autorité de contrôle entre les OAR et les IFDS en fonction du nombre d'unités de surveillance, chaque OAR et l'Autorité de contrôle comptant pour une unité.
- Composition des frais que doit supporter le groupe des OAR : total de la part aux coûts relatifs au fonctionnement général et des coûts relatifs à la surveillance des OAR.
- Composition des frais que doit supporter le groupe des IFDS : total de la part aux coûts relatifs au fonctionnement général et des coûts relatifs à la surveillance des IFDS.
- Distinction entre une taxe de base et une taxe additionnelle, le calcul de la taxe de surveillance étant différent pour les OAR et pour les IFDS.
- Application cumulative et pondération des critères de l'art. 22 al. 3 revLBA :
 - Pour les OAR : produit brut et nombre d'affiliés.
 - Pour les IFDS : produit brut et taille de l'entreprise, ce critère étant concrétisé par le nombre de collaborateurs LBA et le nombre de relations d'affaires LBA durables.
- Obligations de participation et règles relatives à la violation de ces obligations.
- Adaptation des dispositions existantes à l'ordonnance générale sur les émoluments.

Pour les OAR, la taxe de surveillance est calculée de la manière suivante :

- Taxe de base
 - Elle couvre 25% des coûts qui doivent être supportés par le groupe des OAR
 - Elle est répartie à parts égales entre tous les OAR.
- Taxe additionnelle
 - Elle couvre le solde de 75% des coûts qui doivent être supportés par le groupe des OAR
 - Elle est répartie entre tous les OAR selon une clé de répartition qui prend en compte le produit brut et le nombre d'intermédiaires financiers affiliés. Le critère des intermédiaires financiers affiliés est pondéré à raison de $\frac{3}{4}$, celui du produit brut à raison de $\frac{1}{4}$.

Pour les IFDS, le calcul de la taxe de surveillance utilise des catégories. Au sein de chaque catégorie, des valeurs moyennes sont utilisées. Deux raisons ont été déterminantes dans ce choix : les catégories et les valeurs moyennes résistent bien aux changements. En outre, elles permettent de simplifier le calcul de la taxe de surveillance pour chaque IFDS. Elles permettent par conséquent d'aboutir à une solution simple et transparente qu'un tiers peut reconstituer sans grand effort.

La taxe de surveillance des IFDS est ainsi calculée de la manière suivante :

- Taxe de base

Il s'agit d'un montant fixe qui dépend de l'appartenance à une catégorie relative au critère du produit brut. Son montant varie de CHF 500 à 5'000.

- Taxe additionnelle
 - o Elle couvre la différence entre les coûts totaux que le groupe des IFDS doit supporter et le produit de la taxe de base.
 - o Elle est répartie entre tous les IFDS selon une clé de répartition qui prend en compte le produit brut, le nombre de collaborateurs LBA et le nombre de relations d'affaires LBA durables. Le critère du produit brut est pondéré à raison de $\frac{1}{2}$, celui des collaborateurs LBA et celui des relations d'affaires LBA durables à raison de $\frac{1}{4}$ chacun.
 - o En ce qui concerne la formule de calcul (cf. Erläuterungen p. 36 ss), chaque critère fait l'objet de trois catégories ; le montant de la taxe additionnelle s'obtient pour chaque IFDS par la combinaison des trois critères (27 combinaisons possibles).

Extension de la couverture des coûts de l'Autorité de contrôle par la taxe de surveillance

Dans le cadre des discussions relatives à la taxe de surveillance, on s'est demandé si cette taxe devait financer tous les coûts de l'Autorité de contrôle, dans la mesure où le produit des émoluments n'y suffit pas. Pour répondre à cette question, quelques explications sont nécessaires :

Dans sa comptabilité analytique, l'Autorité de contrôle distingue trois types d'unités d'imputation :

- Les coûts pouvant être attribués directement aux OAR, à savoir les coûts générés par la surveillance directe des OAR ;
- Les coûts pouvant être attribués directement aux IFDS, à savoir les coûts générés par la surveillance directe des IFDS ;
- Les coûts relatifs au fonctionnement général de l'Autorité de contrôle. Il s'agit de tous les autres coûts de l'Autorité de contrôle, à savoir ceux liés à la surveillance du marché, à la participation à des instances internationales, aux travaux législatifs (par exemple la révision de l'ordonnance sur les émoluments), d'autres travaux d'état-major, ainsi que la direction et l'administration.

Lors des travaux de révision de l'ordonnance sur les émoluments, certaines entités surveillées ont émis l'opinion que les coûts relatifs au fonctionnement général devaient être attribués au budget fédéral et par conséquent pris en charge par le contribuable.

Or, l'art. 22 al. 2 revLBA prévoit que la taxe de surveillance doit couvrir les frais de surveillance, dans la mesure où le produit des émoluments n'y suffit pas. Ce qu'il faut entendre par là, était expliqué de la manière suivante dans le message relatif au programme 2003 d'allègement des finances fédérales : « L'objectif de la réglementation proposée consiste à facturer, par le biais d'une taxe annuelle en plus des émoluments liés aux procédures indi-

viduelles, l'ensemble des coûts de l'Autorité de contrôle aux personnes et organismes surveillés. » (FF 2003 5091, 5226). Les travaux de concrétisation de la taxe de surveillance ont par conséquent été basés sur la décision préalable que tous les coûts de l'Autorité de contrôle, dans la mesure où ils ne sont pas couverts par les émoluments, seront reportés sur les OAR et le IFDS par le biais de la taxe de surveillance. La loi sur le blanchiment tend à protéger la place financière et protège par conséquent la réputation de tous les intermédiaires financiers suisses. C'est donc dans l'intérêt de tous les intermédiaires financiers que l'Autorité de contrôle exerce son activité. Ce raisonnement s'applique aux coûts générés par la surveillance directe des OAR et des IFDS, mais également aux autres frais de fonctionnement de l'Autorité de contrôle. En procédant à la surveillance du marché, en participant au processus législatif, en coordonnant son activité avec celle des autres autorités de surveillance et en collaborant au sein de certaines instances internationales, l'Autorité de contrôle intervient afin que les règles applicables aux intermédiaires financiers soient coordonnées au plan national et international et grèvent aussi peu que possible l'activité des intermédiaires financiers. Elle agit dans ce contexte dans l'intérêt prépondérant de ces derniers.

Par ailleurs, l'Office fédéral des assurances privées, la Commission fédérale des banques et la Commission fédérale des maisons de jeu couvrent également l'ensemble des coûts de leur activité par une taxe de surveillance et/ou des émoluments. Si on renonçait, dans le cas de l'Autorité de contrôle, à couvrir les frais du fonctionnement général par le biais de la taxe de surveillance, cela créerait une règle spéciale pour ce domaine, ce qui n'est pas souhaitable.

Nous vous invitons à nous faire parvenir votre détermination relative à l'ordonnance **jusqu'au 31 mai 2005**.

Veillez agréer, Mesdames et Messieurs, l'expression de nos salutations distinguées.



Dina Balleyguier
Cheffe de l'Autorité
de contrôle

Janka Hamm
Collaboratrice juridique
Section OAR

Annexes :

- Projet d'ordonnance
- Texte explicatif (disponible seulement en allemand)
- Tableau