

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à la question Alexandre Rydlo - Quelles sont les mesures prises et quels sont les enseignements tirés par le Conseil d'Etat en suite de l'accord de la BCV avec le DoJ dans le cadre du programme de régularisation fiscale avec les Etats-Unis d'Amérique ?

Rappel

On apprenait peu avant la fin de l'année 2015 que la Banque cantonale vaudoise (BCV), comme quatre autres banques suisses, avait trouvé un accord avec le Département américain de la justice (DoJ), dans le cadre du programme de régularisation fiscale avec les Etats-Unis d'Amérique.

En échange de l'abandon des poursuites pénales engagées contre elle par le DoJ pour fraudes fiscales devant la justice des Etats-Unis, la BCV paiera ainsi une pénalité de 41,7 millions de dollars américains (soit environ 41,7 millions de francs suisses).

En même temps qu'on apprenait l'aboutissement de cet accord et le montant de la pénalité, on apprenait d'ailleurs avec intérêt que la BCV avait pris en charge, depuis août 2008, pas moins de 2088 comptes américains pour une somme totale d'1,3 milliard de dollars américains.

Si la BCV règle ainsi définitivement ses affaires de fraudes fiscales avec les Etats-Unis, elle reconnaît par contre implicitement sa culpabilité et, même si elle indique que le montant de la pénalité est couvert par des provisions existantes, c'est l'honneur et l'argent de l'Etat de Vaud, son actionnaire majoritaire, qu'elle a, respectivement, bafoué et dilapidé.

Rapporté à son bénéfice net pour le premier semestre 2015, soit 179 millions de francs, la pénalité de 41,7 millions de dollars (environ 41,7 millions de francs), apparaît en effet comme une très lourde sanction.

Il est dès lors légitime de se demander si des mesures internes à la banque ont été prises (modifications de processus, nouveaux contrôles internes, nouvelles directives internes, licenciements avec effet immédiat, réorganisation, ...), et quels sont les enseignements qu'en tire l'actionnaire majoritaire en termes de gouvernance d'entreprise et de préservation de ses intérêts.

Aussi je pose la question suivante au Conseil d'Etat.

Quelles sont les mesures prises et quels sont les enseignements tirés par le Conseil d'Etat en suite de l'accord de la BCV avec le Département américain de la justice dans le cadre du programme de régularisation fiscale avec les Etats-Unis d'Amérique ?

Merci de nous renseigner et de nous rassurer !

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat précise que la présente réponse a été rédigée sur la base d'informations délivrées par la Banque Cantonale Vaudoise. En préambule, il souhaite revenir sur les faits exposés par le rédacteur de la présente réponse, afin de rappeler le contexte dans lequel ils s'inscrivent.

Annoncé le 29 août 2013, le *Swiss Bank Program* est une déclaration conjointe (*Joint Statement*) entre le Département américain de la justice (*U.S. Department of Justice*, ci-après : DoJ) et le Département fédéral des finances (DFF), qui vise à régulariser des faits et comportements de banques suisses jugés problématiques d'un point de vue du droit américain par le DoJ. Ainsi, les banques suisses éligibles au Programme disposaient d'un délai au 31 décembre 2013 pour indiquer au DoJ si elles avaient des raisons de penser qu'elles pourraient avoir commis des actes répréhensibles sous l'angle du droit américain, en lien avec des "*U.S. Related Accounts*" non-déclarés.

Il est à relever que la notion de "*U.S. Related Account*" est très large et recouvre non seulement les comptes de personnes domiciliées aux Etats-Unis (y compris les Suisses), mais également ceux d'Américains ou de bi-nationaux domiciliés en Suisse ou de Suisses domiciliés en Suisse mais ayant une *green card* ayant passé plus de six mois aux Etats-Unis au cours des trois dernières années. Ces faits ont été rappelés par la BCV à la Commission de gestion du Grand Conseil (ci-après : COGES) dès 2013, comme le soulignent les rapports annuels 2013 et 2014 de cette dernière.

Le Conseil d'Etat rappelle ici que des actes et comportements des banques suisses conformes au cadre légal et réglementaire suisse peuvent être considérés problématiques par le DoJ, parce qu'ils ont pu permettre à des contribuables américains d'éviter tout ou partie de l'impôt dû aux Etats-Unis. Ces divergences entre le droit national suisse et le droit national étasunien ont créé un contexte d'incertitude croissante, qui a conduit un grand nombre de banques suisses à participer au Programme par prudence et sur une base volontaire. Le Conseil fédéral et la FINMA ont par ailleurs recommandé cette participation au Programme, en soulignant le flou existant quant à la nature exacte des comportements jugés répréhensibles par le DoJ.

De son côté, la BCV a informé le DoJ dès le 27 décembre 2013 de sa volonté de participer au Programme en catégorie 2. Cette catégorie désigne les banques qui n'étaient pas sous enquête du DoJ et qui pourraient avoir commis des actes jugés problématiques sous l'angle du droit américain concernant l'évasion fiscale. Cette démarche a abouti à la signature, le 23 décembre 2015, d'un accord de non-poursuite (*Non-Prosecution Agreement*, NPA) entre la BCV et le DoJ. Ce NPA stipule que la banque reconnaît sa responsabilité pour des faits jugés problématiques sous l'angle du droit américain durant la période visée par le DoJ (2008-2014). Elle fournit par ailleurs un exposé détaillé des dits faits (*Statement of facts*) et verse une pénalité de 41,677 millions de dollars au DoJ. Ce dernier s'engage à ne pas poursuivre la BCV pour lesdits faits.

Dès lors, le Conseil d'Etat relève plusieurs imprécisions dans le texte de la présente question, qu'il s'agit ici de corriger.

D'abord, il convient de rappeler que la BCV a volontairement participé au "*Swiss Bank Program*". Aucune "poursuite pénale" n'a été engagée contre elle par le DoJ, ni par aucune autre autorité, contrairement à ce que laisse penser le texte de la présente question. Le NPA signé par la BCV et le DoJ ne constitue pas une condamnation de la banque, mais une reconnaissance de responsabilité pour des faits jugés problématiques par le DoJ sous l'angle du droit américain. De facto, la participation de la BCV au Programme en catégorie 2 se serait révélée impossible si celle-ci s'était trouvée sous enquête ou avait déjà été condamnée par le DoJ : "*This Program (...) shall not be available to any Swiss Bank as to which the Tax Division has authorized a formal criminal investigation concerning its operations as of the date of the announcement of this Program.*" De la même manière, la BCV n'a pas été déclarée coupable de "fraudes fiscales" aux Etats-Unis. Ces précisions ont été portées à la connaissance de la COGES dès 2013, comme l'indiquent les rapports annuels 2013 et 2014 de celle-ci.

Par ailleurs, la formulation de la présente question laisse à penser que seules cinq banques suisses, dont la BCV, ont signé un NPA avec les autorités américaines. Il convient donc de relever qu'au terme du Programme, 80 banques – dont 13 banques cantonales – ont pris part au "*Swiss Bank Program*". D'autres banques ont également conclu des accords hors Programme et quelque 10 autres

établissements (dont deux banques cantonales) sont actuellement sous enquête (catégorie 1) et sont toujours dans l'attente d'un règlement de leur situation.

S'agissant de la pénalité infligée à la BCV, celle-ci peut en effet paraître "une très lourde sanction" si on la compare au bénéfice net de la banque sur un semestre. Cependant, il paraît peu cohérent de procéder de la sorte. En effet, le NPA considère une période de sept ans, courant de 2008 à 2014, durant laquelle le bénéfice net cumulé de la banque s'élève à 2,2 milliards de francs. Ainsi, le montant de la pénalité (environ 41,2 millions de francs) représente moins de 2% de celui-ci. De plus, le montant payé par la BCV correspond à 3,2% des avoirs clientèle considérés et se situe dans la moyenne des banques cantonales de catégorie 2 (3,1%).

Ces considérations amènent le Conseil d'Etat à rappeler que la BCV n'a jamais poursuivi une stratégie de développement de ses services aux citoyens ou résidents américains, comme cela est mentionné dans le "*Statement of facts*" et le NPA. La banque n'a jamais possédé de bureau aux Etats-Unis. La BCV n'a pas "pris en charge" 2'088 clients américains depuis août 2008. C'est sur l'ensemble de la période considérée par le Programme (août 2008 à 2014) que la BCV a eu 2'088 clients répondant à la définition de "*U.S. Related Accounts*".

Comme précisé ci-avant, cette dernière notion est très large et englobe notamment les personnes domiciliées aux Etats-Unis (y compris les Suisses), les Américains ou binationaux domiciliés en Suisse ou des Suisses domiciliés en Suisse mais possédant une *green card* ayant séjourné plus de six mois aux Etats-Unis au cours des trois dernières années. Ainsi, la présence d'une clientèle "US" à la BCV est essentiellement liée à deux facteurs : premièrement, la présence de la banque dans la région de l'arc lémanique fortement internationalisée et qui compte un nombre très important d'entreprises multinationales américaines ; deuxièmement, du fait de l'importance des Etats-Unis en tant que première puissance économique mondiale, de nombreux Suisses et Vaudois étudient, travaillent et résident aux USA.

À la suite de ces précisions et rectifications, le Conseil d'Etat souhaite revenir sur les mesures prises par la BCV dans le cadre de ces événements.

Dès novembre-décembre 2008, constatant la montée des incertitudes liées à la publication au compte-gouttes d'informations quant aux démêlés d'autres banques suisses aux Etats-Unis, la BCV a introduit un moratoire sur les nouvelles entrées en relation avec des clients "*US persons*", à l'exception des comptes salaires pour celles domiciliées en Suisse et de certains comptes de clients de gérants indépendants qui étaient en cours d'ouverture au moment de la décision.

Dès juillet 2009, la banque a adopté et mis en œuvre une nouvelle politique d'affaires restrictive pour la clientèle "*US persons*" qui prévoyait de mettre un terme à toutes les relations avec des clients résidant aux Etats-Unis, sauf certains cas exceptionnels présentant un lien étroit avec la Suisse (p.ex. étudiants ou financement de biens immobiliers dans le canton). De plus, toute entrée en relation avec une "*US person*" était conditionnée à l'obtention d'une déclaration de conformité fiscale. Ces mesures n'ont à l'époque pas toujours été comprises, voire ont été critiquées, par certains médias et milieux économiques qui ne comprenaient pas que la banque puisse traiter ainsi ses clients, dont des Vaudois établis aux Etats-Unis.

En mai 2012, la banque a renforcé ses conditions et a décidé de n'autoriser le maintien de relations avec des "*US persons*" que si ces dernières étaient domiciliées en Suisse ou pouvaient démontrer un lien étroit avec la Suisse, et à la condition de confirmer par écrit satisfaire à leurs obligations fiscales aux Etats-Unis et renoncer au secret bancaire de façon à permettre à la banque de renseigner les autorités américaines. De plus, la banque a mis un terme à sa collaboration avec certains gestionnaires de fortune indépendants qui avaient apporté des clients "*US persons*" à partir de 2008.

A la suite de sa participation au Programme, la banque a également implémenté des mesures visant

notamment à restreindre et à garantir la traçabilité des sorties de fonds des clients "*U.S. Related Accounts*" pour lesquels la preuve de leur conformité fiscale n'avait pas pu être apportée.

En outre, la banque se conforme à la réglementation FATCA, entrée en vigueur le 1er juillet 2014, qui introduit un échange automatique d'information à destination des Etats-Unis pour l'ensemble de la clientèle "*US persons*". Plus généralement, les dernières années ont été marquées par une évolution de la situation et du cadre réglementaire pour la clientèle domiciliée à l'étranger. Dans cette perspective, la banque a décidé de s'assurer de la conformité fiscale de celle-ci ou, à défaut, de s'en séparer. La mise en place progressive d'un échange automatique de renseignements fiscaux avec les principaux partenaires commerciaux de la Suisse permettra de régler la question du statut fiscal des clients de banques suisses domiciliées à l'étranger.

Au surplus, le Conseil d'Etat note qu'il a été tenu directement informé par la BCV de la situation et de l'avancement des travaux, tout au long de la mise en œuvre du Programme. Par ailleurs, à la suite de la mise en place d'un suivi par le Grand Conseil de la mise en œuvre du Programme par la BCV (pour répondre à la détermination Claude-Alain Voiblet du 2 septembre 2014 sur son interpellation 13_INT_179), le Chef du Département de l'économie, de l'innovation et du sport, le Président du Conseil d'administration et le CEO de la banque ont rencontré à quatre reprises entre 2015 et 2016 une délégation de la COGES pour l'informer et répondre à ses questions. Comme l'indique le rapport annuel 2016 de la COGES, celle-ci considère avoir été "renseignée de manière complète et transparente sur le dossier".

En conclusion, le Conseil d'Etat ne partage pas l'opinion exprimée par le signataire de la présente question, selon laquelle la BCV aurait "bafoué l'honneur et dilapidé l'argent de l'Etat de Vaud". Il relève les nombreuses mesures prises par la BCV dans le cadre du "*Swiss Bank Program*", qu'il juge utiles et suffisantes. Il salue la prudence et la proactivité démontrée par la banque vis-à-vis d'un contexte alors très incertain, qui ont permis de régulariser de façon pragmatique une situation rendue délicate par l'existence de divergences entre deux droits nationaux.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 février 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean