



«Sanctionner la Suisse aurait été un très mauvais signal»

Pascal Saint-Amans questionné par Alexis Favre du TEMPS

Le système suisse d'échange d'informations fiscales a été jugé «conforme pour l'essentiel» au standard international par les examinateurs de l'OCDE. Une très bonne nouvelle pour Berne, qui craignait une mauvaise note et de nouvelles pressions. Chef fiscal de l'OCDE, **Pascal Saint-Amans revient sur ce processus d'évaluation**

Par Alexis Favre Le Temps @alexisfavre

Grand «ouf» de soulagement dans les coulisses de la diplomatie financière helvétique. Bras armé de l'OCDE en matière de transparence fiscale, le Forum mondial a rendu mardi [son rapport d'examen par les pairs](#): la Suisse fait désormais partie des bons élèves en matière de d'échange de renseignements. Après avoir [jugé en mars 2015](#) que le cadre légal helvétique était suffisamment en ligne avec les standards internationaux, les examinateurs du Forum mondial se sont penchés pendant près d'une année sur la mise en œuvre de ce cadre légal, c'est-à-dire sur le fonctionnement pratique de l'échange de renseignements en Suisse.

A lire. [Le rapport OCDE \(en pdf\)](#)

Baptisé «[examen de phase 2](#)», l'exercice consistait à passer en revue dix critères essentiels et à attribuer une note à chacun d'entre eux, l'ensemble aboutissant à une note globale. La Suisse a ainsi reçu un trois sur quatre, soit la note de «conforme pour l'essentiel» (Moins bien que «conforme», mais mieux que «partiellement conforme» ou, pire, «non-conforme»). Examen obligatoire pour tous les membres du Forum mondial, l'exercice était très redouté par Berne, qui craignait de se voir estampiller «partiellement conforme» et de devoir ainsi revoir en profondeur son système d'échange d'informations. Le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales savait que son dossier n'était pas le meilleur et que la partie était loin d'être gagnée d'avance. Les diplomates suisses ont donc dû déployer tous leurs efforts pour démontrer que, là où tout n'était pas parfait, la dynamique était bonne.

Malgré les progrès accomplis depuis l'abandon du secret bancaire, le fonctionnement de l'échange d'informations en Suisse bute en effet encore sur [quelques obstacles](#). Parmi ceux-ci, le refus d'entrer en matière sur des demandes fondées sur des données volées, ou la question des actions au porteur, dont l'identification systématique du propriétaire n'est pas toujours optimale. Sur ces deux points, la Suisse a reçu la note de «partiellement conforme». Une troisième mauvaise note aurait suffi à faire pencher la balance du mauvais côté.

Retour sur un examen périlleux avec le chef fiscal de l'OCDE, le Français [Pascal Saint-Amans](#).

Le Temps: Le groupe d'examen par les pairs du Forum mondial a rendu son verdict aujourd'hui: la pratique suisse de l'assistance administrative en matière fiscale est «conforme

pour l'essentiel» au standard international. Un vrai soulagement pour Berne. Qu'est-ce qui a fait la différence?

Pascal Saint-Amans: Le Groupe d'examen par les pairs a déjà rendu de nombreux rapports sur d'autres pays, il est très bien rôdé. Dans le cas de la Suisse, le paysage d'ensemble et la dynamique sont très positifs. A voir le chemin parcouru en quelques années, la Suisse a accompli d'énormes progrès. Aussi bien des progrès déjà actés, ceux qui ont été évalués ici, que des progrès à venir, comme son engagement à pratiquer l'échange automatique de renseignements ou la ratification de la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Il y a bien sûr quelques points qui restent problématiques, quelques faiblesses dans la pratique suisse, mais la notation globale de «conforme pour l'essentiel» reflète ces progrès et constitue un encouragement à aller plus loin.

– Que risquait la Suisse si elle avait reçu la mauvaise note de «partiellement conforme»?

– Je crois que nous, l'OCDE, le Forum mondial, le Groupe d'examen par les pairs, risquions finalement plus gros que la Suisse: une mauvaise note aurait été un très mauvais signal adressé à la Suisse, susceptible de la décourager, voire d'excéder certains membres de sa classe politique. Sanctionner un pays qui a fait de vrais progrès aurait provoqué, au minimum, beaucoup d'incompréhension.

– Le 26 juillet 2016 marque-t-il la fin du cauchemar fiscal helvétique?

– On peut le voir comme cela, oui! Il reste du chemin à faire et il faudra mettre en place l'échange automatique, mais cette bonne notation globale de la Suisse reflète une normalisation des choses. La Suisse fait désormais banalement partie de la pratique internationale en matière de transparence fiscale.

– Parmi les faiblesses dont vous parlez, figure toujours la question des actions au porteur...

– Oui, la question des actions au porteur et de l'identification de leur bénéficiaire effectif est un des éléments qui restent problématiques. Certes, [la Suisse a pris des mesures](#) visant à améliorer l'identification des propriétaires d'actions au porteur, en obligeant ceux-ci à s'annoncer auprès de la société concernée, mais ces mesures ont été jugées insuffisantes. Parce qu'elles sont encore loin du standard international. Sur ce point, la Suisse a donc été jugée «partiellement conforme».

– Pourtant, sur cette question, la Suisse vient d'adapter sa législation pour satisfaire aux exigences internationales... Devra-t-elle à nouveau changer la loi?

– Oui, clairement. Mais la Suisse n'est pas la seule dans cette situation. Le problème des actions au porteur subsiste dans plusieurs pays. D'une certaine manière, le [problème du Delaware](#) et de l'opacité de certaines structures est similaire. La Suisse a prévu des sanctions pour les détenteurs d'actions au porteur qui ne s'annonceraient pas. Comme la perte de droits sociaux ou patrimoniaux. Mais suivant les structures, une holding très familiale par exemple, ces sanctions peuvent s'avérer inopérantes. Soyons clairs: les actions au porteur ne sont pas vraiment un sujet de fraude internationale. Mais elles posent, en elles-mêmes, un problème plus général de transparence. Il y a aujourd'hui une convergence internationale pour régler la question du bénéficiaire effectif, quelles que soient les structures. Et il n'y a aucune bonne raison économique de conserver des instruments comme les actions au porteur. Ce sont des

instruments du passé, qui n'ont plus aucune légitimité. Ni en matière de secret des affaires, ni en matière de protection de la confidentialité.

– Vous parlez du Delaware, on vous objectera que, là-bas, le problème du bénéficiaire effectif reste entier! Que répondez-vous à ceux qui en Suisse, hurlent à l'inégalité de traitement?

– Je leur dis que nous faisons monter la pression sur les Etats-Unis aussi! Ne serait-ce qu'en en parlant publiquement, de plus en plus, et de plus en plus souvent! Ces pressions ont d'ailleurs déjà porté leurs fruits: les Etats-Unis ont publié en avril un projet de régulation – qui ressort du pouvoir exécutif et n'aura donc même pas besoin de l'aval du Congrès – qui a pour objet de boucher le trou législatif dans lequel tombent encore les sociétés unipersonnelles à responsabilité limitée, les fameuses single LLC, quand elles n'ont ni associé ni activité aux Etats-Unis. Selon ce projet de régulation, que les Etats-Unis se sont engagés à adopter avant l'élection présidentielle, le bénéficiaire devra obligatoirement se déclarer, même si la société n'a pas d'activité aux Etats-Unis. C'est un énorme progrès!

– La Suisse a aussi été mal notée sur son refus des demandes fondées sur des données volées.

– Effectivement, c'est le deuxième problème. C'est un peu un sujet du passé, puisqu'avec avec l'échange automatique, la question va certainement disparaître. Mais le fait que la Suisse continue de refuser d'entrer en matière sur des demandes fondées sur des données volées ne satisfait pas au standard. Elle n'a donc été jugée que «partiellement conforme» sur ce point.

– Pourtant, là encore, le changement est en marche. Déjà soumis au Parlement, [le projet du Conseil fédéral](#) prévoit d'entrer en matière sur ces demandes si l'Etat requérant a obtenu les données volées de manière passive et sans rémunération. Ce changement réglerait définitivement le problème?

– Oui. Si cette modification intervient et entre en vigueur, le problème sera réglé. Sur ce point la mauvaise notation reçue par la Suisse pourrait donc n'être imputable qu'au calendrier.

– Et si le Parlement refuse ce projet de loi, que risque la Suisse?

– Elle risque déjà de ne pas respecter un engagement qu'elle a pris, celui de se conformer au standard. Et ne pas respecter ses engagements, vous reconnaîtrez que ce n'est pas terrible... Au-delà, il n'y pas de sanction particulière en préparation.

– Quid de la «liste des juridictions non coopératives» dont les ministres des Finances du G20 ont adopté le principe ce weekend à Chengdu, en Chine. Elle ne menace pas la Suisse?

– Cette liste sera établie en 2017. Pour être considéré comme coopératif du point de vue de la transparence, et donc ne pas figurer sur la liste, un Etat devra remplir au moins deux des trois critères suivants: avoir été jugé «conforme» ou «conforme pour l'essentiel» lors de l'examen de phase 2, s'être engagé à pratiquer l'échange automatique d'information dès 2018 et avoir signé la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. La Suisse remplit ces trois critères.

– En Suisse, ceux qui résistent à la transparence fiscale vous diront que le standard ne parle pas des données volées. [Ils en concluront](#) que la Suisse n'est pas obligée d'entrer en matière sur cette question. Se trompent-ils?

J'en ai peur, oui... Le standard ne mentionne en effet pas explicitement les données volées. Mais il prévoit des exceptions à l'échange de renseignements et le fait qu'un demande soit fondée sur des données volées ne fait pas partie, en soi, de ces exceptions. Le standard international est donc clair, en creux, sur ce point.

- Au-delà des actions au porteur et des données volées, quels ont été les autres points sensibles de l'examen par les pairs?
- Le point le plus discuté de l'examen a probablement été celui de la confidentialité des demandes d'assistance. Le droit suisse prévoit que les personnes visées par une demande puissent recevoir la lettre envoyée par l'Etat qui la formule. Ce qui n'est pas conforme au principe de confidentialité et présente un risque que le contribuable concerné puisse s'organiser pour échapper aux démarches. Certes, la nouvelle loi suisse sur l'assistance administrative en matière fiscale (LAAF) prévoit des exceptions à l'information de la personne visée, mais ces exceptions n'ont pas encore été appliquées et testées dans les faits. Raison pour laquelle les débats ont été virulents. La Suisse a néanmoins été jugée «conforme pour l'essentiel» sur ce critère. Tout comme sur celui de la promptitude des réponses aux demandes de renseignements: même si des retards ont été constatés dans le traitement de certaines demandes, des progrès phénoménaux ont été faits dans ce domaine. A titre personnel, je suis très heureux que la Suisse ait reçu la note globale de «conforme pour l'essentiel». Parce qu'un mauvaise note n'aurait pas reflété les progrès accomplis.
- Avec quelque 3000 demandes d'échange de renseignements reçues entre juillet 2012 et juin 2015 – la période de l'examen par les pairs –, la Suisse est probablement le pays le plus sollicité du monde. Est-il normal qu'elle soit aussi sévèrement jugée que des pays qui ne reçoivent à peu près aucune demande?
- A fortiori, oui. Si vous êtes le pays où il y a le plus de comptes en banque détenus par des non-résidents, vous devez vous préparer à répondre à un grand nombre de demandes d'échange de renseignements... Cela tombe sous le sens.
- Certains membres du Forum mondial, comme l'Inde ou la France, sont [réputés pour leur sévérité](#) à l'égard de la Suisse. La Suisse a-t-elle obtenu une bonne note grâce à la qualité de sa pratique de l'échange de renseignements ou grâce à la qualité de ses diplomates?
- Si la Suisse a été jugée «conforme pour l'essentiel», c'est grâce aux progrès suffisants qu'elle a accomplis en matière d'échange de renseignements. Il n'y a pas de place pour la négociation politique dans le processus d'examen par les pairs. C'est d'ailleurs ce qui fait toute la légitimité du Forum mondial: il n'y a pas de double standard.
- A quelques encablures de l'échange automatique de renseignements, l'examen que vient de subir la Suisse, qui porte sur la manière dont elle pratique l'échange à la demande, est-il vraiment important?
- Si la question est de savoir si l'échange à la demande reste important, la réponse est oui. Parce que l'échange automatique de renseignements va probablement générer des demandes supplémentaires, pour des compléments d'information par exemple. L'échange à la demande restera ainsi complémentaire à l'échange automatique.
- La Suisse a réussi son examen, quelle est la prochaine étape?
- Ce sera l'examen de phase 3, avec notamment une nouveauté: les pays seront également jugés sur le respect des standards du GAFI en matière de bénéficiaire effectif. Ce sera donc un examen difficile, y compris pour des pays très attachés au principe de la transparence.