

Le standard de l'OCDE: origine, mise en œuvre et signification pour la Suisse

Le 13 mars 2009, le Conseil fédéral annonçait que la Suisse adoptait le standard de l'OCDE en matière d'échanges de renseignements à des fins fiscales. Le 20 mars, les autorités suisses informaient l'organisation de leur volonté de lever leur réserve sur l'article 26 du modèle de convention fiscale, qui traite de la question de l'échange d'information. En quelques jours, la Suisse changeait ainsi une politique ancienne et constante que certains pensaient immuable¹. L'article qui suit explique les raisons et tente de comprendre l'importance que revêtent les normes de l'OCDE pour ce pays.



Le 2 avril 2009, le G20, réuni au centre Excel de Londres (en illustration), fait part de sa détermination à agir contre les «juridictions non coopératives». Deux semaines auparavant, le Conseil fédéral annonçait que la Suisse adoptait le standard de l'OCDE en matière d'échanges de renseignements à des fins fiscales.

Photo: Keystone

Ce changement est intervenu dans un contexte de forte pression politique qui s'est matérialisée par le communiqué publié à l'issue du sommet du G20, le 2 avril dernier, où les chefs d'États et de gouvernements font part de leur détermination à agir contre les «juridictions non coopératives», indiquant même, en annexe, les sanctions qu'ils seraient susceptibles d'appliquer.

La pression internationale avait commencé dès février 2008 avec le scandale du Liechtenstein. C'est, d'ailleurs, en réaction à celui-ci que le ministre allemand des Finances,

Peer Steinbrück, et son homologue français chargé du budget, Éric Woerth, avaient décidé de tenir une réunion qui rassembla le 21 octobre 2008 à Paris 17 délégations dont 11 à niveau ministériel. Entre-temps, le G8 avait publié un communiqué en juillet 2008 demandant que les standards de l'OCDE soient appliqués sans délai et demandant à l'OCDE d'émettre un rapport dans les deux ans. Révélateur de la pression politique croissante, le communiqué des chefs d'État et de gouvernement va plus loin que celui de leurs ministres des finances! Dans le même temps, les autorités fiscales américaines poursuivaient leur enquête sur l'UBS tandis que le sénateur Barack Obama, un des parrains du projet de loi «Stop Tax Haven Abuse Act» était élu à la présidence des États-Unis, ce qui annonçait un vraisemblable durcissement de la position américaine sur la question de la coopération fiscale.

L'explosion de la crise a renforcé la pression politique, réduisant encore le «niveau de tolérance» dont bénéficiait le manque de coopération en matière fiscale, comme le Secrétaire général de l'OCDE l'a, plusieurs fois, répété aux autorités suisses.



Pascal Saint-Amans
Chef de division pour la coopération et la concurrence fiscale, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Paris

1 Les opinions et les interprétations exprimées dans cet article appartiennent à l'auteur et ne reflètent pas les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

À la base: le rapport de l'OCDE de 1998

Les travaux sur la compétition fiscale dommageable ont été lancés en 1996 à l'occasion du sommet du G7 de Lyon. Mandatée par celui-ci, l'OCDE produisit en 1998 un rapport sur la question articulé en deux volets: les régimes permettant de déroger à l'impôt sur les sociétés au sein même de l'organisation et le problème des paradis fiscaux. Le rapport déclinait les critères permettant d'identifier les situations potentiellement dommageables ainsi que la méthode (revue par les pairs) pour les démanteler. De même, dans le domaine des paradis fiscaux, il proposait une définition, permettant pour la première fois une approche technique d'un sujet souvent phantasmé. Enfin, le rapport explorait les mesures de rétorsion que les États membres de l'OCDE s'estimant victimes de compétition dommageable pourraient prendre pour protéger leurs recettes fiscales. La Suisse, à l'instar de l'Autriche, de la Belgique et du Luxembourg, décida de s'abstenir sur le rapport ainsi que sur l'ensemble du projet.

Le premier volet du projet fit l'objet d'une résolution relativement rapide: dès 2004, 46 des 47 régimes potentiellement dommageables avaient été amendés ou démantelés. Ne reste ainsi aujourd'hui que le régime luxembourgeois des sociétés holdings de 1929, qui doit disparaître avant la fin de l'année (en application d'une décision de la Commission européenne qui l'a jugé contraire aux règles relatives aux aides d'État).

En ce qui concerne les «paradis fiscaux», le rapport de 1998 proposait une définition fondée sur quatre critères cumulatifs:

- des impôts inexistantes ou insignifiants, ce critère représentant un des passages obligés pour qu'une juridiction soit qualifiée de paradis fiscal;
- l'absence d'un véritable échange de renseignements;
- l'absence de transparence;
- l'absence d'activités substantielles.

Sur cette base, l'OCDE identifia 41 juridictions répondant à la définition de paradis fiscal. En 2000, 35 d'entre elles furent listées par l'organisation. À compter de 2001, une coopération a été recherchée avec les juridictions concernées et celles-ci ont été invitées à souscrire aux principes alors développés en matière de transparence et d'échange de renseignements. Les juridictions qui s'y refusaient ont, ensuite, été répertoriées sur la liste des paradis fiscaux non coopératifs. Au nombre de sept à l'origine, elles ne sont plus que trois aujourd'hui: Andorre, le Liechtenstein et Monaco.

Le Forum mondial sur la fiscalité

Dans le même temps, l'OCDE mettait en place un Forum mondial sur la fiscalité, devenu Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements, afin de débattre aussi largement que possible de la question. Les paradis fiscaux ayant pris l'engagement d'appliquer les standards de l'OCDE sont devenus membres de ce forum; il s'est ensuite élargi à des juridictions invitées à participer aux travaux. En 2005, 55 juridictions se réunissaient à Melbourne. La Suisse, invitée, assistait à cette réunion où la Chine, Macao mais aussi Hong Kong s'engageaient à appliquer les standards de l'OCDE.

Le Forum mondial constitue un lieu unique d'échange entre les États membres de l'OCDE et d'autres économies, en particulier les juridictions identifiées en 2000 comme paradis fiscaux. Il a été l'enceinte au sein de laquelle les standards d'échange de renseignements et de transparence ont été élaborés. Il procède, depuis 2006, à une évaluation annuelle permettant d'identifier pour chacune des juridictions l'état exact du droit au regard des principes de l'OCDE. Le Forum mondial regroupait initialement les pays membres de l'OCDE et les paradis fiscaux qui avaient pris l'engagement d'appliquer les standards. Il s'est ensuite élargi à l'ensemble des juridictions intéressées, au point que la version publiée en 2008 couvre 84 juridictions. Le Forum mondial a, enfin, mandaté un groupe pour qu'il explore toutes les voies permettant d'arriver à des règles du jeu équitable et d'en sélectionner les meilleures. Celui-ci s'est réuni plusieurs fois en 2008 et a convenu qu'il était désormais nécessaire de mettre l'accent sur l'application du standard, et pas seulement sur des engagements à l'appliquer.

Les standards de l'OCDE

Les standards développés par l'OCDE, dans l'enceinte du Forum mondial, portent sur la transparence et l'échange de renseignements. Dans le premier cas, il s'agit de s'assurer que les autorités fiscales ont accès aux informations relatives aux bénéficiaires réels des actifs ou des revenus localisés dans une juridiction, y compris lorsqu'ils sont localisés dans une société ou une fiducie. Bien sûr, toutes les entités légales doivent tenir des livres de compte pour une durée minimum. L'échange de renseignements est pour sa part porté par deux instruments: le *modèle d'accord d'échange de renseignements*, adopté en 2002, et l'*article 26 du modèle de convention tel que modifié en 2004 et publié en 2005*.

Les deux textes prévoient que les échanges de renseignements ne peuvent se faire que

sur demande et seulement lorsque ces derniers sont «vraisemblablement pertinents» pour l'application et l'administration des impôts de l'État requérant. En ce sens, le standard ne permet pas d'«aller à la pêche aux renseignements»; autrement dit, il écarte les demandes floues ou aléatoires dont la vraisemblable pertinence ne serait pas avérée. Aucune démonstration de fraude ou de présomption de fraude n'est exigée pour formuler une demande; il n'est, toutefois, pas possible de demander à son partenaire conventionnel la liste des comptes bancaires détenus par les résidents de l'État requérant. En revanche, le fait qu'une information soit détenue par une banque, une fiduciaire ou une institution financière ne doit pas faire obstacle à sa communication dès lors qu'une demande d'information vraisemblablement pertinente est déposée. Par abus de langage, il est souvent dit que ce standard met fin au secret bancaire. C'est inexact. Le secret bancaire est un principe essentiel à la protection de la vie privée et de la confidentialité. Il s'agit seulement d'une exception au secret bancaire étroitement encadrée qui permet précisément d'éviter tout abus à des fins délictueuses ou de fraude fiscale. Ainsi, l'administration de l'État requis doit pouvoir avoir accès à l'information, même bancaire, la collecter et la transmettre à l'autorité requérante lorsque la demande est elle-même conforme au standard. Il en est de même pour les bénéficiaires des trusts et autres fiducies.

L'échange est, lui-même, encadré pour préserver la confidentialité de l'information: celle-ci ne peut-être utilisée qu'aux fins requises. Le secret fiscal, qui connaît encore moins d'exception que le secret bancaire, est alors un garant de la protection de l'information, son non-respect par les agents des impôts entraînant des sanctions lourdes d'emprisonnement. Enfin, le processus d'échange s'effectue dans un cadre quasi-diplomatique en ce qu'il intervient entre autorités compétentes qui exercent un véritable filtre sur les flux entrants et sortants pour s'assurer de leur qualité.

Au-delà de la question du secret bancaire, le standard prévoit la levée de l'intérêt fiscal national («domestic tax interest requirement»), qui constitue un autre obstacle technique à l'échange de renseignements. En vertu de ce principe, une administration fiscale ne peut avoir accès aux informations relatives à des agents que si celles-ci lui sont utiles pour asseoir ses propres impôts. Lorsque, par exemple, les activités exercées «off shore» sont exonérées, jamais l'administration ne peut avoir accès à l'information relative aux revenus en cause, ni, par conséquence, échanger cette information. On le

voit, la technique est différente, mais l'obstacle à l'échange est important, ce qui est le cas par exemple à Hong Kong ou Singapour aujourd'hui. Le standard de l'OCDE exige qu'il soit mis fin à ce principe d'intérêt fiscal national.

Rapidement, ce standard est devenu universel. Le G7 a ainsi à plusieurs reprises reconnu sa pertinence, ainsi que le G20 dès 2004 lors d'une réunion des ministres des Finances et des gouverneurs de banques centrales à Berlin. En octobre 2008, le Comité d'experts des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale, qui comprend un membre suisse, a repris ce standard pour l'intégrer au nouvel article 26 du modèle de convention fiscale des Nations Unies.

Au-delà de ces aspects techniques se trouve un principe simple: la coopération fiscale, strictement encadrée pour préserver la confidentialité, doit éviter que des contribuables abusent de la mondialisation en ne déclarant pas à leur État de résidence des actifs ou revenus, dissimulés dans des juridictions qui ne seraient pas en mesure de coopérer. La quasi-totalité des États considèrent que la dissimulation de revenus réalisés à l'étranger est une fraude; ils attendent donc de leurs partenaires une aide susceptible de la réduire. À n'en pas douter, la tension budgétaire qui résulte de la crise financière et économique actuelle rend cette question éminemment sensible.

Qu'est-ce que ça change pour la Suisse?

En notifiant à l'OCDE qu'elle levait sa réserve envers l'article 26 du modèle de convention, la Suisse a fait savoir à ses partenaires conventionnels qu'elle était désormais prête à conclure des accords d'échanges de renseignements conformes au standard de l'OCDE. Cet engagement doit maintenant se traduire par la révision des accords existants puis, le moment venu, leur application. Bien sûr, il conviendra que le droit interne soit adapté en conséquence selon des modalités qu'il appartiendra aux autorités de déterminer.

Ce faisant, la Confédération a rejoint l'ensemble de ses partenaires de l'OCDE. Elle pratique déjà l'échange de renseignements à la demande pour les informations non bancaires. Elle sait que le changement annoncé, malgré la charge affective lourde qui s'y rattache, ne représente pas en pratique un mouvement aussi radical que certains veulent le faire croire. Cette décision doit surtout être appréciée dans le contexte où elle a été prise, à savoir un mouvement général dans le même sens initié dans la perspective de la réunion des ministres des Finances du G20 le 14 mars

et des chefs d'État et de gouvernement le 2 avril. Ainsi, le 10 février, Singapour, qui avait toujours refusé d'adopter le standard de l'OCDE, annonçait qu'elle l'«endossait». Le 3 mars suivant, les autorités singapouriennes précisaient même que la législation interne serait modifiée d'ici le milieu de l'année pour mettre fin à l'intérêt fiscal national. Le 25 février, Hong Kong annonçait l'introduction d'un projet de loi de même nature devant son Parlement d'ici juin. Début mars, les engagements se précipitèrent, aussi bien de la part de paradis fiscaux identifiés en 2000 (Andorre et le Liechtenstein le 12 mars), que de la part de places financières majeures comme la Suisse et le Luxembourg.

Le fait que toutes les places financières du monde aient décidé d'évoluer dans le même sens limite les coûts que l'économie suisse aurait eu à endurer, si tant est qu'un tel mouvement ait un coût. Des règles du jeu équitables bénéficieront en premier lieu aux centres financiers les plus experts, ceux qui offrent de longue date des services fondés principalement sur la qualité des produits et des équipes et non sur l'abus du secret. La Suisse n'a rien à redouter du changement annoncé, bien au contraire.

Et la «liste» dans tout ça?

Le 2 avril, le communiqué publié à l'issue du sommet du G20 faisait part de la volonté des pays du G20 «d'agir contre les juridictions non coopératives au besoin en prenant des sanctions visant à protéger leurs finances publiques et leurs systèmes financiers». Une déclaration annexée au communiqué décrivait certaines mesures de rétorsion envisagées (non déductibilité de paiements versés à des entités localisées dans des juridictions non coopératives, obligations accrues de déclaration...).

Dans le domaine fiscal, le communiqué prenait note de la publication par l'OCDE d'une liste des juridictions évaluées par le Forum mondial au regard du standard en matière d'échange de renseignement. Avec les moyens dont elle disposait, l'organisation a été en mesure d'indiquer où chacune des 84 juridictions évaluées par le Forum mondial se trouvait en terme d'application du standard. Elle a ainsi publié, en conjonction avec le G20, un rapport sur les progrès réalisés par ces juridictions. Dans la mesure où, depuis plusieurs années, il était apparu que la priorité était l'application du standard (et pas seulement l'engagement à appliquer l'échange de renseignements), le rapport a distingué les juridictions ayant pris un engagement et celles ayant commencé à l'appliquer de façon substantielle. La Suisse, comme

Singapour, le Luxembourg et quelques autres, fait partie des premières. L'OCDE a, néanmoins, bien pris soin de différencier ces juridictions des paradis fiscaux ayant également pris un tel engagement sans l'avoir appliqué. La Suisse n'est pas et n'a jamais été un paradis fiscal.

Conclusion

Le 13 mars dernier, le Conseil fédéral a pris une décision difficile mais qui était devenue inévitable. Malgré l'émotion suscitée à l'intérieur du pays, elle a été saluée comme un progrès majeur partout dans le monde. La Suisse va devoir maintenant appliquer l'engagement pris avec le sérieux et la méthode qui font sa réputation mondiale. Malgré les apparences ou les analyses trop rapides, elle a en réalité tout à gagner de ce changement. L'OCDE, le Forum mondial mais aussi le G20 vont en effet veiller à ce que tous les acteurs respectent les règles du jeu auxquelles ils ont souscrit. Il ne fait aucun doute que la Suisse saura convaincre les clients de son industrie financière de la qualité des services offerts et d'une confidentialité d'autant plus garantie qu'elle échappera au soupçon en matière fiscale. ■