

VERS LA FIN DU SECRET BANCAIRE À DES FINS FISCALES ?

PASCAL SAINT-AMANS*

On reproche souvent aux organisations internationales de travailler dans le « temps long », cher à Fernand Braudel, plutôt que dans la rapidité qu'exigent souvent les changements d'un monde en rapide mutation. La lutte contre le manque de transparence et de coopération fiscale illustre que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a su travailler aussi bien dans la durée que dans l'urgence. En 1996, l'OCDE recevait mandat du G7 de lancer des travaux contre les paradis fiscaux et la compétition fiscale dommageable et entamait une longue marche qui a conduit, en 2010, à la publication des premiers rapports d'examen par les pairs du Forum mondial sur la transparence et

l'échange de renseignements à des fins fiscales.

La « fin du secret bancaire » annoncée par les *leaders* du G20 lors de leur sommet de Londres en avril 2009 n'est pas une simple incantation, mais une décision politique d'ores et déjà largement traduite en droit et dont la traduction dans les faits est dès maintenant sous le coup d'un examen attentif, critique et public. En créant un Forum mondial de plus de 90 membres, qui inclut tous les acteurs souverains clés de la finance internationale, mais aussi les pays membres du G20, l'OCDE a montré qu'elle savait s'adapter au changement du monde tout en répondant aux enjeux de la nouvelle gouvernance : un monde plus juste car plus intègre.

* Chef du secrétariat, Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

DES PROGRÈS SANS PRÉCÉDENT

En 2009, le niveau d'activité et la rapidité des progrès dans le domaine de la coopération fiscale ont été sans précédent, comme l'attention politique consacrée à ce sujet.

Tout d'abord, le standard développé par l'OCDE en matière d'échange de renseignements fiscaux est enfin universellement reconnu et endossé. Reflété dans le Modèle d'accord d'échange de renseignements à des fins fiscales élaboré en 2002, il a été intégré à la version 2005 de l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE. Le standard consiste à prévoir l'échange de renseignements à la demande, lorsque les renseignements sont « vraisemblablement pertinents », à l'administration des impôts de l'État requérant. Tous les renseignements doivent pouvoir être échangés, y compris les renseignements bancaires, et l'existence d'un « intérêt fiscal national » ne doit pas faire obstacle à l'échange. Bien sûr, des limitations sont posées (alinéa 3 de l'article 26) et les « parties de pêche à l'information » (*fishing expeditions*) ne sont pas autorisées. Enfin, la confidentialité des données personnelles doit être assurée.

En février et mars 2009, les places financières les plus importantes connues pour leur opposition à la levée du secret bancaire à des fins fiscales changent de politique et l'annoncent publiquement. C'est le cas de Hong Kong et de Singapour en février. Le 12 mars, c'est au tour d'Andorre et du Liechtenstein, jusque-là les plus réticents des paradis fiscaux identifiés en 2000,

d'annoncer qu'ils mettront fin à leur secret bancaire avant la fin de l'année. Surtout, le 13 mars 2009, à la veille d'une réunion des ministres des finances du G20, les quatre pays membres de l'OCDE à secret bancaire, l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg et la Suisse, déclarent qu'ils retirent leur réserve à l'article 26 du Modèle de convention de l'OCDE.

Mais les progrès ont heureusement très vite dépassé cette première étape d'acceptation du standard avec la mise en place des instruments juridiques nécessaires pour échanger les renseignements. Il s'agit essentiellement d'accords bilatéraux, soit des conventions fiscales, soit des accords d'échange de renseignements. Alors qu'en dix ans, moins de 40 accords avaient été négociés avec des juridictions à secret bancaire, ce sont près de 600 accords qui ont été conclus entre janvier 2009 et septembre 2010. Certes, on a pu faire remarquer que certains de ces accords ont été conclus entre pays s'étant nouvellement engagés en faveur du standard. Cette critique est largement infondée : ce n'est le cas que pour moins de 10 % de l'ensemble des accords et force est de constater qu'aucun pays ne s'est arrêté de négocier après avoir signé 12 accords, seuil retenu pour figurer sur la liste blanche de l'OCDE. La Suisse a conclu d'ores et déjà près de 20 accords, le Luxembourg plus de 20 avec des partenaires majeurs. Les initiatives se multiplient comme la négociation multilatérale d'accords bilatéraux qui a permis par exemple à Samoa, Vanuatu, Saint-Kitts-et-Nevis et d'autres juridictions des Caraïbes et du Pacifique de franchir et dépasser le seuil de 12 accords. C'est au tour du

Costa Rica et du Liberia de bénéficier de ces initiatives.

Au total, à ce jour, plus de trente juridictions ont négocié plus de 12 accords au standard et l'activité conventionnelle ne faiblit pas, augmentant tous les jours le nombre d'accords signés. Notons enfin que ces accords cessent de bénéficier exclusivement aux pays de l'OCDE, mais commencent à concerner des pays émergents comme l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Chine ou l'Inde.

La pression politique sans précédent qui a principalement résulté de l'action déterminée du G20 a produit des effets immédiats en terme d'engagements politiques des juridictions mises sur la sellette. Au-delà des engagements politiques, les pays ont commencé à mettre en œuvre les instruments juridiques nécessaires à la réalisation des engagements pris. Pour autant, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ne peut être effective que si, au-delà de la conclusion d'accords d'échange de renseignements, les comportements changent et les administrations coopèrent dans les faits. C'est pour s'en assurer qu'a été créé le Forum mondial qui doit vérifier l'application pratique des standards par chacune des juridictions officiellement décidées à coopérer.

LE TEST ULTIME : L'ÉCHANGE EFFECTIF DE RENSEIGNEMENTS FISCAUX

La création du Forum mondial

Le Forum mondial avait été ini-

tialement créé en 2002 par l'OCDE pour permettre une approche « coopérative » entre pays de l'OCDE et paradis fiscaux en un temps où la pression politique commençait à faire défaut. Le Forum mondial s'était peu à peu élargi pour comprendre 87 membres en 2008. En 2009, la problématique change du tout au tout. Il ne s'agit plus seulement d'organiser un dialogue avec les juridictions, mais de répondre aux défis de la nouvelle géoéconomie mondiale et de pouvoir inclure sur un pied d'égalité l'ensemble des pays du G20 qui ne sont pas tous membres de l'OCDE. Entre avril 2009 et septembre 2009, la priorité va donc consister à rénover le Forum mondial et à l'ouvrir aux pays non membres de l'OCDE tout en conservant l'ensemble des places *offshore*.

Une réunion du Forum mondial est convoquée au Mexique le 1^{er} et le 2 septembre 2009, de manière à assurer sa restructuration avant le sommet de Pittsburgh. Malgré un ouragan sur le lieu initialement prévu (Los Cabos), le Forum mondial réunit les représentants de 70 pays qui décident de le restructurer en profondeur. Il est placé sous la partie II du budget de l'OCDE qui permet aux non-membres de celle-ci de participer sur un pied d'égalité. Sont membres de droit les pays de l'OCDE, les pays du G20 et l'ensemble des pays qui étaient couverts par les publications annuelles du Forum mondial. Ce dernier adopte son propre budget fixé pour 2010 à 2,9 M€ qui seront financés par tous les membres avec une contribution minimale de 15 000 euros. Il se dote d'un président australien, Mike Rawstron, et élit pour vice-présidents la Chine,

l'Allemagne et les Bermudes. Un bureau de 15 membres est également élu qui comprend, outre l'Australie, des grands pays émergents (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde), des juridictions identifiées naguère comme paradis fiscaux (Bermudes, îles Caïmans, Jersey), les deux places financières majeures que sont Singapour et la Suisse et des grands pays de l'OCDE (Allemagne, États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni). Une gouvernance de choix ! Enfin, le Forum mondial se dote d'un secrétariat dédié, localisé au sein du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE. L'auteur de cet article est responsable de ce secrétariat.

Le Forum mondial se dote surtout d'un mandat de trois ans qui a pour objet d'assurer une application rapide des principes d'échange de renseignements. Pour ce faire, les pays présents à Mexico s'accordent sur la nécessité de mettre en œuvre un examen par les pairs qui sera conduit par un groupe créé à cet effet, présidé par la France (François d'Aubert) et comprenant 30 juridictions.

Dans les semaines qui suivent la réunion de Mexico, le secrétariat du Forum mondial se met en place, le Conseil de l'OCDE officialise la création du Forum mondial et 91 pays confirment leur participation, soit la totalité des membres potentiels à l'exception de Niue, petite île du Pacifique qui estime avoir démantelé toute structure *offshore*. Quelques pays, ayant malencontreusement annoncé leur désir de devenir des centres *offshore*, ont pour leur part reçu une invitation à rejoindre le Forum mondial. C'est le cas du Botswana, du

Ghana, de la Jamaïque et de Trinité-et-Tobago.

À Pittsburgh, les *leaders* du G20 ont salué la création du Forum mondial et appelé de leurs vœux la mise en œuvre rapide de l'examen par les pairs.

L'objectif du Forum mondial est en fait d'assurer que les progrès ne fassent pas long feu, mais s'installent durablement, y compris lorsque la pression politique aura diminué. Surtout, la négociation et la signature d'accords ne sont que des moyens et non des fins en soi : l'étape ultime est que les administrations échangent en pratique des renseignements conformément au standard pour garantir qu'il n'y ait plus d'endroit où dissimuler sans risque ses activités, son patrimoine ou son revenu.

L'examen par les pairs

Le Forum mondial a donc décidé que l'examen par les pairs, garant de la pression par les pairs, se déroulerait en deux phases et concernerait tous les membres. La première phase vérifiera que le pays s'est doté d'un cadre législatif et réglementaire compatible avec le standard. Bien sûr, ce cadre inclut la pertinence du réseau d'accords prévoyant l'échange de renseignements. Il s'agit de dépasser le critère des 12 accords signés pour s'intéresser aux partenaires avec qui ces accords sont signés et, au-delà, le statut des accords (ratification et entrée en vigueur). La seconde phase portera sur l'application pratique du standard en évaluant l'échange effectif d'informations : les partenaires obtiennent-ils les informations

demandées? dans quels délais? comment est organisée l'autorité compétente pour répondre efficacement aux demandes de renseignements?...

En quelques mois seulement, le groupe d'examen par les pairs a développé les documents nécessaires au lancement de l'exercice. Ces documents ont été adoptés par le Forum mondial par procédure écrite et sont maintenant publiquement disponibles sur le site Internet du Forum mondial (www.oecd.org/tax/transparency).

Le premier document est constitué de termes de référence qui déclinent le standard en une dizaine d'éléments essentiels regroupés en trois sections :

- les informations doivent être disponibles, y compris les renseignements bancaires et ceux relatifs aux bénéficiaires effectifs de sociétés, fondations, *trusts*...

- l'administration doit avoir accès à l'information ;
- l'information doit pouvoir être échangée, chaque juridiction devant avoir un réseau conventionnel aussi large que possible et couvrant notamment les partenaires importants économiquement.

Le deuxième document élabore la méthodologie pour conduire un examen par les pairs. Chaque examen se traduira par la publication d'un rapport une fois celui-ci adopté par consensus, moins une voix. Il est prévu que chaque examen sera conduit par une équipe d'évaluateurs composée de représentants de deux pays et d'un membre du secrétariat. Pour autant, la participation des pairs ne se limite pas à la fourniture d'évaluateurs : à chaque phase de l'élaboration d'un rapport, les pairs seront sollicités pour faire part

de leur appréciation sur le pays sous examen, par questionnaire lors de la collecte des informations, lors de l'examen du projet de rapport pour les membres du groupe d'examen par les pairs et enfin lors de l'examen final du projet de rapport par le Forum mondial. Il s'agit, on le comprend, d'un processus lourd, mais garant d'objectivité et de transparence.

Le troisième document décrit comment les pays seront évalués en proposant un système de notation. Ainsi, à l'issue de la phase 1, trois « déterminations » seront possibles : les éléments sont en place, ce qui permet de passer à la phase 2 ; les éléments sont en place, mais des progrès doivent être réalisés et font l'objet de recommandations ; les éléments ne sont pas en place, il n'est alors pas possible de passer à la phase 2. Bien sûr, les suites données aux recommandations feront l'objet d'un suivi de la part du Forum mondial et de son secrétariat. Les évaluations de phase 2, pour leur part, suivront le modèle connu du Gafi (Groupe d'action financière) en quatre notes allant de « Conforme » à « Non conforme » en passant par « Largement conforme » et « Partiellement conforme ». À n'en pas douter, ces évaluations feront l'objet d'une attention politique et médiatique la plus haute.

Enfin, le Forum mondial a approuvé un dernier document, le calendrier des examens proposé par le groupe d'examen par les pairs. Tous les pays doivent faire l'objet d'un examen de phase 1 dans les trois ans et la plupart d'entre eux un examen de phase 2, même si celles-ci s'étaleront au-delà du mandat initial de trois ans.

Les premiers résultats

Le Forum mondial réuni à Singapour les 29 et 30 septembre 2010 a adopté les premiers rapports d'examen par les pairs. En tout juste un an, il a été en mesure de se mettre en ordre de marche et de produire des « délivrables » qui répondent aux attentes pressantes du G20, mais aussi de la société civile dont la tolérance pour la fraude et l'évasion fiscale s'est, en ces temps de crise, totalement évanouie.

Les premiers rapports adoptés par le Forum mondial se caractérisent par leur caractère synthétique et assez inhabituellement direct pour des rapports adoptés par consensus ! Chaque rapport s'ouvre par un résumé qui, en deux pages, explique simplement si le pays se comporte bien ou mal. Dans certains cas, le rapport de phase 1 indique dès son ouverture que les insuffisances du cadre juridique sont telles qu'il n'est pas utile d'aller examiner la pratique puisque, en droit, la juridiction est incapable d'échanger les renseignements. Tel a été le cas pour le Botswana et Panama. Les rapports, qui mettent l'accent sur les questions de transparence en matière de bénéficiaires effectifs de revenus ou d'actifs, se terminent par une liste de déterminations et de recommandations. Là encore, la hiérarchie des enjeux et la lisibilité ont été privilégiées afin d'assurer la large diffusion des conclusions. Les rapports sont en effet immédiatement publiés et sont donc consultables sur le site du Forum mondial (www.oecd.org/tax/transparency).

En 2010, plus de 40 examens par les

pairs ont été lancés et près de 80 l'auront été d'ici à la fin de l'année 2011. Un rythme de production sans rapport avec de nombreux autres groupes chargés de l'examen par les pairs, mais aussi un beau « challenge » pour plus de 90 pays membres.

En s'attelant à la réforme du système financier international, le G20 a ouvert de nombreux chantiers, y compris celui de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale qui ont trop longtemps prospéré sur l'opacité et l'absence de coopération fiscale. En mettant en place le Forum mondial, l'OCDE a établi un instrument répondant à la nouvelle « géoéconomie », avec les pays membres du G20 sur un pied d'égalité avec les pays membres de l'OCDE. Ce Forum mondial a aussi vocation dans le domaine de l'échange de renseignements à accueillir les pays en voie de développement. Le Kenya fait déjà partie des membres et va ouvrir la voie à de nombreux autres pays africains et asiatiques également invités à rejoindre le Forum mondial par le FMI et la Banque mondiale. L'OCDE a aussi établi une enceinte qui permettra de maintenir une pression médiatique et donc politique sur les pays dont l'examen par les pairs révélerait qu'ils n'appliquent pas sérieusement leur engagement. Mais le processus doit avant tout se voir comme un effort commun visant à identifier les éventuelles faiblesses afin qu'elles soient réglées dans les plus brefs délais. À n'en pas douter, nombreux seront les observateurs à scruter les résultats de l'examen par les pairs !