

L'échange de renseignements s'est imposé comme une norme mondiale

La crise économique de 2007 a amené les gouvernements à coopérer dans la lutte contre le secret bancaire en matière fiscale. D'importants progrès ont été réalisés depuis lors, comme le début de l'échange automatique de renseignements en 2017 et 2018.

Pascal Saint-Amans

Abrégé Les normes internationales contraignantes qui imposent aux pays d'échanger des informations fiscales et financières apparaissent aujourd'hui comme une évidence. Pourtant, leur existence aurait été jugée utopiste il y a encore 20 ans. Les nombreux scandales d'évasion fiscale et l'impératif grandissant d'une plus grande transparence en matière fiscale ont fait de ces normes des standards internationaux incontournables. Le G20 et l'Organisation de coopération et de développement économiques sont au cœur de ces évolutions. Si les résultats des évaluations menées jusqu'ici sont globalement positifs, il s'agit désormais de contrôler la mise en place effective des échanges automatiques d'informations.

Le G7 a fait de la lutte contre l'évasion fiscale l'une de ses priorités dès 1996. Il a alors mandaté l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour qu'elle présente des recommandations sur la question.

Publié en 1998, le rapport « Concurrence fiscale dommageable: un problème mondial » a permis de préciser les contours des deux concepts: celui de régime fiscal préférentiel et celui de paradis fiscal. Ces deux notions n'avaient jusqu'alors aucune définition juridique et renvoyaient chacune à ses propres fantasmes. À cette subjectivité, l'OCDE substitue une définition qui fit consensus, du moins entre ses membres. Elle identifie quatre critères définissant ce qu'est un paradis fiscal: l'absence ou le faible taux d'imposition; l'absence d'échange d'informations sur le bénéficiaire d'un revenu ou le propriétaire d'un bien; l'absence ou la faible transparence sur le fonctionnement de ses mesures fiscales; et l'absence de réelle activité économique.

En 2000, l'OCDE dresse une liste de 35 paradis fiscaux sur laquelle figurent par exemple le Liechtenstein ou le Panama, mais pas la Suisse. Les grandes puissances font alors pression sur

ces juridictions. Ces dernières s'estiment de leur côté discriminées par rapport à d'autres places financières épargnées par la liste, dont elles critiquent l'opacité.

Un changement d'approche s'opère alors: la coopération avec tous les acteurs se substitue aux menaces de rétorsion. Un groupe est créé pour que toutes les juridictions puissent échanger leurs vues avec les pays de l'OCDE. La situation progresse néanmoins lentement: certains pays réclament des progrès, d'autres conditionnent ces progrès au « nivellement du terrain de jeu » (« level playing field » en anglais), pour que les mêmes règles s'appliquent à tous.

L'histoire évolue avec le début de la crise financière en 2007, l'intérêt croissant des médias pour les questions fiscales et la faillite de la banque américaine Lehman Brothers en 2008. Les gouvernements s'accordent alors pour que des actions majeures soient menées afin de lutter efficacement contre le secret bancaire en matière fiscale. Le tournant est politique. Les chefs d'État et de gouvernement du G20 se réunissent le 15 novembre 2008 pour la première fois de l'histoire du « Groupe des Vingt », faisant de la lutte contre l'évasion fiscale une priorité.

En septembre 2009, l'OCDE crée le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Celui-ci est mandaté pour mettre en œuvre un nouveau standard en matière d'échange d'informations. Parallèlement, l'OCDE publie une liste intitulée « Rapport de progrès »: elle indique les juridictions qui appliquent ou non le standard et celles qui se sont engagées à le faire, dont la Suisse. Ce rapport vise à encourager les pays à progresser vers davantage de transparence. Il attire

également l'attention du G20 et du monde sur les pays réellement récalcitrants qui, dès lors, menacent les efforts des autres.

Où en sommes-nous dix ans après ?

Le Forum mondial compte aujourd'hui 154 pays membres – dont la Suisse –, qui travaillent tous sur un pied d'égalité. Il s'assure de la mise en œuvre des deux normes actuelles sur l'échange de renseignements à des fins fiscales : l'échange de renseignements sur demande, d'une part, et l'échange automatique de renseignements sur les comptes financiers, d'autre part.

Depuis 2010, le Forum mondial assure la mise en œuvre du standard en matière d'échange de renseignements sur demande, avec un mécanisme d'évaluation par les pairs. Cette norme comprend dix principes ayant trait à la disponibilité des informations (sur la propriété juridique et économique ou sur les renseignements comptables et bancaires), à l'accès aux informations et à l'échange d'informations. Ce standard dynamique a été révisé en 2016 pour introduire l'exigence de disponibilité des informations concernant les bénéficiaires effectifs des entités et des comptes bancaires. Des évaluations par les pairs permettent d'identifier les pays qui n'ont pas suffisamment ou pas correctement mis en place le standard, et de saluer les efforts réalisés par d'autres.

Les résultats des évaluations par les pairs sont globalement positifs : plus de 90 % des nouvelles notations données sont satisfaisantes (« conforme » ou « conforme pour l'essentiel »), ce qui démontre de réels progrès. La Suisse a reçu la note de « conforme pour l'essentiel » lors du premier cycle en 2015, à la suite d'un processus débuté en 2011 et débouchant sur des modifications importantes de son système juridique, notamment dans l'accès aux renseignements bancaires.

Par ailleurs, la mise en place effective du standard sur l'échange automatique de renseignements des comptes financiers est également un succès. Présentée en 2014 par l'OCDE au G20, cette nouvelle norme prévoit une transmission automatique et annuelle des informations sur les comptes financiers des non-résidents entre les administrations fis-

cales des pays concernés. Elle s'applique à tous les pays membres du Forum mondial, à l'exception des pays en développement qui n'ont pas de centre financier, qui se sont engagés à débiter leurs premiers échanges d'informations à partir de 2017 ou 2018 au plus tard.

Les résultats sont d'ores et déjà considérables. Rien qu'en 2018, quelque 4500 échanges bilatéraux automatiques ont eu lieu sur les comptes bancaires de non-résidents. De plus, en anticipation de ce mouvement, les gouvernements ont identifié et sont en train de collecter plus de 95 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires à travers des programmes de régularisation volontaire.

À ce jour, 92 pays – dont la Suisse – ont échangé des renseignements sur les comptes financiers. La Suisse a ainsi communiqué en 2018 des informations sur près de 2 millions de comptes bancaires de non-résidents détenus par 7000 banques, fonds ou autres institutions financières helvétiques¹.

Encourager les progrès pour plus de transparence fiscale

L'application des normes en matière de transparence fiscale doit être aussi large que possible, au risque d'assister à une fuite des avoirs non déclarés vers des juridictions moins regardantes. C'est pourquoi les ministres des Finances du G20 ont demandé à l'OCDE de produire une nouvelle liste de juridictions non coopératives en matière fiscale. En 2016, de nouveaux critères objectifs ont été fixés : premièrement, être noté a minima, c'est-à-dire « conforme pour l'essentiel » au standard d'échange d'informations sur demande ; ensuite, s'être engagé à mettre en place l'échange automatique d'informations ; enfin, avoir signé la Convention d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, qui permet entre autres d'échanger les renseignements avec tous ses signataires². En 2017, une seule juridiction (Trinité-et-Tobago) a été identifiée comme non coopérative sur la base de ces critères.

Le G20 a ensuite demandé à l'OCDE de renforcer ces critères pour encourager les États à faire davantage de progrès et assurer des règles du jeu équitables. Depuis 2018, les pays doivent

¹ Administration fédérale des contributions AFC (2018), Premier échange de renseignements sur environ 2 millions de comptes financiers, communiqué du 5 octobre, disponible sur www.efd.admin.ch.

² Au 30 avril 2019, la Convention comprenait 128 signataires.

Des anciens paradis fiscaux comme le Panama participent désormais également à l'échange automatique de renseignements. Le quartier financier de la capitale Panama.



avoir effectivement commencé à échanger des informations automatiquement (et plus seulement s'y être engagés); ils doivent également avoir ratifié la Convention d'assistance administrative mutuelle (et plus seulement l'avoir signée) ou posséder un réseau suffisamment large de conventions bilatérales permettant l'échange d'information. En décembre 2018, le secrétaire général de l'OCDE Angel Gurría a indiqué aux chefs d'État et de gouvernement du G20 que 15 juridictions risquaient d'être identifiées comme n'étant pas en conformité avec les standards en matière de transparence. L'identité de ces juridictions a été présentée au G20 les 8 et 9 juin 2019³.

Il est également important que les travaux internationaux bénéficient à tous les pays, y compris ceux en développement. L'OCDE leur offre une assistance au travers de programmes financés grâce aux généreuses contributions volontaires de certains pays, parmi lesquels la Suisse.

Prochaines étapes

L'importance et la nécessité des standards en matière de transparence et de lutte contre l'évasion fiscale sont désormais largement acceptés. Leur mise en place effective et globale constitue toujours une priorité pour le G20.

Le chemin parcouru est important. La Suisse a réalisé des progrès considérables et s'est conformée à ces nouvelles règles. Elle participe activement aux travaux du Forum mondial.

Le travail de l'OCDE vers davantage de transparence est toutefois loin d'être terminé. Lors de sa réunion plénière en 2018, le Forum mondial a déterminé les prochaines étapes visant à contrôler la mise en place effective des échanges automatiques d'informations. Les premiers examens de ce standard par les pairs débuteront en 2020. Dans le même temps, les examens par les pairs concernant la conformité des pays au standard d'échange d'informations sur demande vont continuer. L'objectif est de mettre régulièrement à jour les critères et la liste afin de sans cesse pousser les États vers davantage de transparence.

³ La liste détaillée de ces juridictions est disponible sur le site Internet de l'OCDE.



Pascal Saint-Amans

Directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Paris