

50th

Anniversary of the OECD
Model Tax Convention

Discours de Mme Christine Lagarde
Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de
l'Emploi

**50ème anniversaire du modèle OCDE de
convention fiscale**

9 septembre 2008
Château de la Muette, Paris

Monsieur le Secrétaire général,
Mesdames, Messieurs,

La France partage avec la Belgique le privilège d'être partie à la plus ancienne convention fiscale encore en vigueur : la « convention pour régler les relations des administrations de l'enregistrement de France et de Belgique », signée à Lille au nom des Royaumes de France et de Belgique le 12 août 1843, et qui vient de souffler ses 165^{èmes} bougies.

Mais force est de constater qu'à cette notable exception, l'ensemble des 114 conventions fiscales signées par la France au cours des cinquante dernières années, et encore en vigueur, ont une source d'inspiration unique : le **Modèle de convention fiscale de l'OCDE, dont nous célébrons aujourd'hui le 50^{ème} anniversaire.**

Les impôts ne donnent pas souvent lieu à réjouissances : profitons-en !

(I) Cinquante années pour construire un modèle de référence sans équivalent

Ce Modèle a vu le jour sous sa forme actuelle en 1958, à une époque où cette organisation portait encore le nom d'OECE. Peu de textes sans valeur juridique directe auront autant inspiré le droit positif : ce modèle a été la source d'inspiration des quelque 3 000 conventions fiscales aujourd'hui en vigueur de par le monde.

Ce modèle n'est pas seulement utilisé par l'OCDE : son influence s'étend bien au-delà, et a influencé les textes de l'ONU. Aujourd'hui, aucune

négociation de convention fiscale dans le monde ne peut se tenir sans voir fleurir le « petit livre bleu » autour de la table. Si vous me permettez ce parallèle un peu hasardeux, il est à la fiscalité ce que les casques bleus sont à la chose militaire : un juge de paix. De fait, les négociateurs ne négocient en réalité que les clauses qui s'éloignent du Modèle. La charge de la preuve si j'ose dire appartient à celui qui s'en éloigne, alors que les dispositions du Modèle sont adoptées sans discussions.

Le Modèle de convention fiscale de l'OCDE et ses commentaires ont ainsi permis de construire **un véritable droit fiscal international**, complet et précis, qui forme le socle d'analyse commun de la fiscalité des opérations internationales pour tous les fiscalistes de par le monde. A tous ceux d'entre vous qui contribuent, ou ont contribué à l'édification de ce Modèle, je veux dire mon

admiration pour le travail accompli, et la fierté qui est celle de la France d'avoir, par la voie de ses représentants au Comité des Affaires Fiscales, contribué à ce très beau résultat.

(II) Les clefs du succès

Ce succès ne doit rien au hasard.

La force de ce Modèle réside d'abord dans sa **capacité à fixer des règles claires et précises**. On a beau le qualifier de « soft law », ce qui est juste d'un point de vue juridique, ce Modèle n'a rien de « soft ». Il repose sur des principes clairs et des choix assumés qui produisent un équilibre subtil entre la taxation du revenu transnational au lieu où il prend sa source et au lieu de résidence de son bénéficiaire. Un texte ambigu, que chacun aurait pu interpréter à sa convenance, aurait

certainement été plus simple à élaborer dans une organisation gouvernée par la règle du consensus. Mais il n'aurait certainement pas été promis au même destin car le droit fiscal s'accommode mal des approximations. Le talent et l'habilité des membres du Comité des Affaires fiscales aura été, par le biais notamment du mécanisme des réserves, de combiner l'art du consensus et la clarté des choix, seule source de sécurité juridique pour les praticiens.

Le Modèle a su également vivre avec son temps, s'adapter à l'évolution du monde, de la nature des échanges, de la technologie et des formes juridiques d'exercice des activités économiques. Le droit fiscal, tant national qu'international, n'est pas, comme peuvent l'être certains aspects du droit civil ou pénal, hors du temps : c'est un droit vivant, collé au réel, qui doit sans cesse s'adapter à un monde économique en

constante mutation. Par exemple, depuis 1991, le principe de révision générale a été abandonné pour permettre des mises à jour régulières. Récemment, dans la version 2008, le modèle s'est doté d'une clause *d'arbitrage*, gage de sécurité juridique et d'efficacité des procédures de résolutions des conflits.

Autre clef du succès, et non des moindres, **le Comité des Affaires fiscales a su travailler dans la transparence.** Chacun peut le mesurer dans l'exercice de ses fonctions nationales : la loi est mieux comprise, mieux appliquée, plus pertinente lorsqu'elle n'est élaborée dans le secret. Le Comité des Affaires fiscales a su ainsi s'ouvrir aux pays, qui sans être membre de l'OCDE, pratiquent le Modèle. L'Afrique du Sud, la Chine, le Chili ou encore la Russie, ont rejoint l'organisation en tant qu'observateurs. Le dialogue avec diverses organisations professionnelles, notamment le

BIAC, ou la participation de certains professionnels aux travaux des groupes de réflexion, permettent à l'OCDE de garder le contact avec les entreprises et tous les praticiens de la fiscalité internationale. Je veux les remercier de cette participation, car leur éclairage est indispensable aux décideurs.

(III) Les défis pour l'avenir

Mais les succès, la reconnaissance du travail accompli, ne doivent pas occulter le fait que **cet édifice reste fragile**. Dans un monde en perpétuel bouleversement, l'élaboration de normes communes est un travail de Sisyphe : un édifice fragile et en perpétuel recommencement.

Dans ce contexte, tout l'art est de concilier la préservation des principes fondateurs à l'adaptation aux besoins nouveaux. Les héritiers

du Modèle doivent aujourd'hui savoir surmonter **trois grands défis** :

Premier défi, **réussir l'élargissement sans se diluer**. Dès lors que le Modèle de l'OCDE est devenu une référence mondiale, très au delà de l'organisation, l'élargissement et les contacts avec les pays non-membres deviennent une nécessité incontournable. Pour autant, le souci d'accommoder leur préoccupation ne doit pas conduire l'OCDE à renoncer aux principes qui ont fait sa force. L'équilibre subtil entre taxation à la source et taxation à la résidence ne peut être modifié sans fragiliser l'édifice. La tentation du consensus ne doit pas conduire à multiplier des versions alternatives en lieu et place des réserves : le Modèle doit rester un vrai modèle et non se transformer en patchwork de clauses que chacun assemble à sa convenance.

Le Modèle doit aussi parvenir à trouver les voies **d'un équilibre, toujours délicat, entre la recherche de l'élimination de la double imposition et la lutte contre les doubles exonérations.** Nous ne pouvons pas accepter que nos traités fiscaux deviennent les auxiliaires de l'évasion fiscale. Les paradis fiscaux, les régimes excessivement favorables aux non-résidents, la mobilité des capitaux, la diversité inévitables des régimes et des qualifications juridiques offrent pourtant une palette inépuisable aux virtuoses de la fiscalité pour monter des schémas d'évasion dont la multiplication finit par bouleverser l'équilibre budgétaire et menacer la souveraineté fiscale des Etats. Et dans le même temps, il faut veiller à ce que la lutte légitime contre les abus ne conduise à la mise en place de mesures inéquitables pour les investisseurs internationaux, au risque de créer de nouvelles barrières fiscales au développement des échanges et à la mobilité des hommes.

Enfin, l'OCDE doit **aider ses pays membres à faire vivre leurs réseaux conventionnels**. Il ne suffit pas de changer le Modèle pour changer les traités, qui seuls ont une valeur de droit positif. Or pour beaucoup d'Etats qui ont aujourd'hui construit un large réseau de conventions fiscales, changer 50, 80 ou 100 conventions relève de l'impossible. Dans un monde globalisé où les opérations internationales ont pris une ampleur considérable, on ne peut pourtant laisser s'instaurer un décalage entre d'une part des réalités économiques et des législations fiscales nationales évoluant à un rythme très rapide, et d'autre part des conventions fiscales dont la durée de vie moyenne est de trente ans ! Heureusement, il existe des voies innovantes pour adapter plus rapidement nos traités, comme celle consistant à signer des avenants ciblés en série lorsque l'OCDE valide une nouvelle disposition. L'OCDE doit les promouvoir.

*

* *

Monsieur le Secrétaire général, Mesdames, Messieurs, ce sont des jardins de ce château de La Muette que s'envola, le 21 novembre 1783, la première montgolfière de l'histoire, pilotée par Pilâtre de Rozier et le marquis d'Arlandes. Aujourd'hui, ce sont 50 ballons d'anniversaire qui s'envolent, et j'espère qu'ils iront haut.

Vous pouvez compter sur l'engagement de la France pour vous accompagner et vous soutenir dans vos travaux.

Je vous remercie.