



N° 2784 (rectifié)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 septembre 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 2585, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République orientale de l'Uruguay relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale,*

PAR M. ALAIN NÉRI

Député

—

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	
I – L'URUGUAY	5
A – BRÈVE PRÉSENTATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE	7
B – SECTEUR BANCAIRE ET FINANCIER	8
C. DE VÉRITABLES EFFORTS POUR PLUS DE TRANSPARENCE	9
II – LE CONTENU ET LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD	11
A – UNE ARCHITECTURE CLASSIQUE POUR UN ACCORD AMÉLIORÉ	11
B – UN ACCORD QUI DOIT FAIRE PREUVE DE SON EFFICACITÉ	13
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17
<hr/>	
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	19

Mesdames, Messieurs,

La crise financière de 2008 a accéléré la prise de conscience de la gravité des problèmes posés par les paradis fiscaux. Cette situation a fait de la lutte contre les fraudes fiscales une priorité pour les membres de l'OCDE et a donné une nouvelle impulsion aux initiatives engagées par les territoires et Etats jusqu'alors considérés comme non coopératifs pour se conformer aux règles internationales.

Le présent accord entre la France et la République Orientale de l'Uruguay s'inscrit dans la liste des nombreux traités internationaux de cette nature que la France a récemment signés pour concrétiser son engagement contre l'évasion fiscale.

La signature de ces textes constitue un premier pas, très modeste au demeurant, en faveur de la transparence fiscale. Après avoir rappelé la situation économique et financière uruguayenne, votre rapporteur présentera les grandes lignes de l'accord en soulignant la nécessité d'une vigilance accrue du Parlement, comme de l'administration fiscale française, quant à sa mise en œuvre.

I – L'URUGUAY

Situé au sud du Brésil et au nord-est de l'Argentine, l'Uruguay d'une superficie de quelques 180 000 km² compte une population de 3,3 millions d'habitants. Montevideo, qui regroupe près de 1,34 million d'habitants, est considérée comme la ville d'Amérique latine où la qualité de vie est la meilleure, ne serait ce que par ses modes et niveaux de vie européens bien plus élevés que dans les autres pays latino-américains. Autant d'éléments qui ont souvent conduit à comparer l'Uruguay comme « la Suisse de l'Amérique latine ».

A – Brève présentation de la situation économique

L'économie uruguayenne repose largement sur le secteur des services qui constitue 67,5% du PIB. L'industrie, principalement agroalimentaire, assure 20% du PIB contre 12,5% pour le secteur agricole, notamment grâce à l'élevage, le pays se trouvant dans le prolongement de la pampa argentine.

Après avoir connu entre, 1999 et 2002, sa récession la plus profonde depuis l'après-guerre, avec une baisse du PIB par habitants de 5% annuels en moyenne et un taux de chômage de 19%, l'Uruguay a réussi la diversification de son économie et enregistré une très forte croissance sur la période 2004-2008, atteignant le chiffre record de 8,9% en 2008. Le PIB/habitant a alors dépassé les 10 000 USD, soit 20% de plus que la moyenne régionale.

Récemment, l'économie uruguayenne s'est distinguée par une très bonne tenue face à la crise internationale, puisque le pays a enregistré, au cours de l'année 2009, une croissance positive de l'ordre de 2% du PIB, quand l'ensemble de l'Amérique latine connaissait une récession de 2,6% en moyenne. Les perspectives pour 2010 ont été revues à la hausse avec une croissance aux alentours de 4% du PIB.

L'environnement économique et financier uruguayen peut être considéré comme sain. Le pays bénéficie de caractéristiques encore relativement rares en Amérique latine : une bonne gestion des affaires publiques, un faible niveau de corruption (une étude de *Transparency International* a classé l'Uruguay au 26^{ème} rang.) Autant d'éléments qui créent une bonne gouvernance et un climat propice aux affaires en Uruguay.

Cependant, la dette publique reste le talon d'Achille de l'Uruguay. Même si du fait de la croissance attendue du PIB et de la poursuite de l'appréciation du peso uruguayen par rapport au dollar, la dette devrait diminuer en 2010, elle ne représente pas moins de 56% du PIB en 2010. Les besoins de financement de l'Uruguay, importants comptes tenus des échéances de la dette,

seront cependant largement couverts par les financements internationaux. Les autorités sont actuellement en train de définir un plan à moyen terme afin de redresser les finances publiques sur la période 2011-2015 dont les objectifs affichés sont très clairs : ramener le déficit budgétaire à 0.4% du PIB et la dette publique à 40% du PIB. Ce dernier point dépend pour une part non négligeable du niveau de croissance attendu sur 2011-2015, avec un double facteur d'incertitude : d'une part l'impact de l'environnement international sur une petite économie ouverte et le coût de la facture énergétique d'autre part.

B – Secteur bancaire et financier

Le secteur bancaire uruguayen présente actuellement trois caractéristiques, d'une part une très forte dollarisation qu'il s'agisse du secteur domestique ou offshore avec 73% des crédits et 79% des dépôts. D'autre part, une extrême liquidité car les dépôts à court terme représentent 77% du total des dépôts. Et enfin, une faible représentation des crédits à un tiers des dépôts.

Les fonds de dépôts domestiques atteignaient, fin 2009, près de 20 milliards USD. Les dépôts des non résidents sont assez faibles, atteignant seulement 2,9 milliards USD, ces derniers ne représentent plus que 19% du total des dépôts, contre 40% avant la crise de 2001-2002.

Le secteur bancaire domestique se répartit en 14 banques privées pour plus de la moitié d'entre elles. La BROU (*Banco de la Republica Oriental del Uruguay*) demeure le principal acteur.

Le secteur offshore regroupe neuf banques internationales, sous forme de bureaux de représentation. Seulement deux banques françaises étaient présentes sur place jusqu'au début de l'année 2010; le Crédit Agricole et BNP Paribas.

En janvier 2010, le directeur général du Crédit Uruguay, a confirmé aux médias que le Crédit Agricole, détenteur à 100% de son capital, avait engagé une « négociation exclusive » pour vendre sa filiale uruguayenne à la banque espagnole BBVA. Le Crédit Agricole a justifié ce retrait par sa stratégie de recentrage de ses activités en Europe et la zone méditerranéenne. Avec l'achat du Crédit Uruguay, BBVA est devenue la deuxième institution bancaire privée du pays, avec 20% du marché et 2,25 milliards US\$ d'actifs.

Concernant la BNP-Paribas, son retrait s'inscrit dans une démarche plus globale, la société ayant déclaré qu'elle se désengageait des « paradis fiscaux non coopératifs ». Elle a ainsi mis fin à une grande partie de ses activités en Amérique latine, en se retirant de l'Uruguay et du Panama.

L'administration fiscale n'a pu fournir de chiffres sur les avoirs français en Uruguay et votre rapporteur doit se contenter d'une estimation de 160 foyers fiscaux français résidents en Uruguay et qui déclarent des revenus imposables en

France ou des avoirs qui y sont détenus. D'une manière générale, on sait que l'estimation de la fraude fiscale établie par le Conseil des prélèvements obligatoires est particulièrement large puisque cet organisme l'évaluait dans son rapport de 2007 « *entre 29 et 40 milliards d'euros* » par an à l'échelle mondiale.

C. De véritables efforts pour plus de transparence

Le système bancaire uruguayen bénéficiait, dans les années 1970, du secret pour le développement des activités bancaires off-shore. Suite à la crise qui a touché l'Argentine en 2001-2002, l'Uruguay ne joue plus qu'un rôle limité de place financière internationale puisqu'une grande partie des capitaux étrangers (essentiellement argentin et brésilien) ne font aujourd'hui que transiter par les filiales uruguayennes de banques internationales.

Le 2 avril 2009, lors de l'établissement par l'OCDE de la liste des paradis fiscaux, l'Uruguay figurait sur la « liste noire » puisque le gouvernement uruguayen ne s'était pas formellement engagé à mettre en œuvre les standards internationaux de transparence et d'échange de renseignements à des fins fiscales. Cependant, cette absence ne traduisait sans doute pas une véritable volonté politique de s'opposer aux standards internationaux.

En effet, dès le lendemain, l'Uruguay a formalisé cet engagement et depuis met en œuvre une série pour réformer sa législation interne. Surtout en 2007, une réforme législative avait conduit à soumettre les sociétés financières off-shore (SAFI) au droit fiscal commun des sociétés uruguayennes et avait prévu qu'à partir du 1^{er} janvier 2011 aucune SAFI ne pouvait être créée.

Au cours de l'année 2009, les autorités uruguayennes ont ensuite œuvré activement pour négocier une douzaine de textes de non double impositions ou d'échanges d'informations fiscales avec plus d'une douzaine d'états, dont la France. Au 15 juin 2010, l'accord avec la France restait cependant le seul texte d'échange de renseignements que l'Uruguay ait signé.

Il faut noter que dans la continuité du gouvernement précédent, le Président José Mujica, chef de file de la coalition du « Frente Amplio », entré en fonction le 1^{er} mars 2010, a le souci de consolider la bonne image internationale de l'Uruguay. Preuve en est l'importante diminution des dépôts des non-résidents qui a été ramenée de 41% à 17% en 2010. La part de ces derniers dans les crédits est aujourd'hui pratiquement nulle. Le Président Mujica a véritablement fait de la transparence fiscale un objectif de son mandat. Dans ce contexte, le nouveau ministre des finances, Fernando Lorenzo, a annoncé au début du mois de juin, le dépôt d'un projet de loi sur la flexibilisation du secret bancaire. Cette réforme s'inspire directement des modifications de la législation chilienne dans ce domaine intervenues avant son entrée dans l'OCDE et prévoit d'étendre les cas qui permettent à la Direction générale des impôts la levée du secret bancaire. Jusqu'à présent seul le cas de la présomption de fraude fiscale pouvait entraîner une telle

sollicitation mais l'adoption de cette loi pourrait prévoir deux autres situations. D'une part, dans le cas de l'application des accords de non double imposition et d'échange d'informations et d'autre part si, d'ores et déjà, il y a présomption de fraude dans la déclaration patrimoniale. Cette mesure est perçue favorablement par les administrations argentines et brésiliennes dont nombreux de ressortissants possèdent des comptes de non-résidents en Uruguay, mais pour l'instant sans effet avec ces deux pays du fait de l'absence de tout accord de non double imposition ou d'échange d'information en matière fiscale.

D'après les informations qui ont été transmises à votre rapporteur, ce projet de loi a été présenté au Parlement le 7 juin dernier, il est actuellement débattu à la Commission des finances. S'il est approuvé les modifications prévues seraient effectives à partir du 1^{er} janvier 2011.

Ces avancées soulignent la volonté des autorités uruguayennes de s'inscrire dans les évolutions internationales récentes en matière de renforcement de la régulation financière. Toutefois, ce récent projet de loi n'est pas sans soulever un certain nombre de critiques de la part du secteur bancaire mais également du monde politique, que ce soit de l'opposition mais aussi de la frange la plus à gauche de la coalition du « Frente Amplio ». Les spécialistes jugent que l'imposition des participations dans le capital de sociétés non-résidentes peut être difficile à appliquer compte tenu de l'existence de sociétés anonymes dans un certain nombre de pays, en particulier au Panama.

Ces efforts dans la lutte contre le blanchiment d'argent ont été salués lors de la récente réunion du Gafisud⁽¹⁾ début décembre 2009. Le rapport d'évaluation mutuelle soulignait les avancées et la bonne volonté uruguayenne mais aussi la nécessité de fournir un effort supplémentaire dans le secteur immobilier, en particulier dans la zone touristique de Punta del Este.

(1) *GAFISUD : Groupe d'action financière de lutte contre le blanchiment d'argent en Amérique du sud.*

II – LE CONTENU ET LA MISE EN ŒUVRE DE L’ACCORD

S’il est vrai que cet accord comble une lacune puisqu’il n’existait encore aucun texte en la matière entre les deux pays, son application effective devra être suivie avec attention par l’administration fiscale et le Parlement.

A – Une architecture classique pour un accord amélioré

Le présent accord, largement inspiré du modèle défini par l’OCDE, est conforme aux standards internationaux contemporains. Il comporte quelques améliorations notamment quant à la question des impôts couverts par l’accord, à l’obligation pour les parties de prendre les mesures de nature à garantir la disponibilité des informations et à leur propres capacités à y accéder, ou encore quant à l’absence de coûts susceptibles d’être mis à la charge de la partie requérante. Il s’approche en cela des autres accords que la France a négociés ces derniers mois.

L’article 1 précise le champ d’application du texte qui porte sur l’échange de renseignements fiscaux de manière à aider les Parties contractantes à appliquer leur législation en ce qui concerne les impôts visés. Par renseignements, les Parties conviennent qu’il s’agit de ceux qui sont « *vraisemblablement pertinents pour la détermination, l’établissement, le contrôle et la perception de ces impôts, pour le recouvrement et l’exécution des créances fiscales, ou pour les enquêtes ou les poursuites en matière fiscales.* »

L’article 2 délimite la compétence des autorités requises sans considération de la qualité de résident, de citoyen ou de ressortissant de la personne qui est l’objet de la demande de renseignements. Il précise qu’une Partie requise n’est pas tenue de fournir des renseignements qui ne sont pas détenus par ses autorités, ni en la possession ou le contrôle de personnes relevant de sa compétence territoriale.

L’article 3 détermine les impôts concernés par l’accord sans les énumérer : allant ainsi plus loin que le modèle OCDE, il vise l’ensemble des impôts existants prévus par les dispositions législatives et réglementaires des parties, ainsi que les impôts de même nature établis après la date de signature de l’accord qui s’ajouteraient aux impôts actuels ou les remplaceraient.

L’article 4 définit les termes nécessaires à la bonne application de l’accord. Il précise, en outre, que tout terme utilisé dans l’accord a le sens que lui attribue le droit fiscal de la Partie contractante.

L'article 5 constitue le cœur de l'accord puisqu'il fixe la procédure applicable à l'échange de renseignements. La Partie requise est tenue de fournir les renseignements qui lui sont demandés aux fins visées par l'article 1. Cette démarche doit être faite même si elle lui impose de prendre des « *mesures adéquates de collecte des renseignements* ». La partie requérante peut demander que les informations lui soient fournies sous forme de dépositions de témoins et de copies certifiées conformes, si le droit de la partie requise le permet.

L'article précise les renseignements que les parties sont en droit de demander : il s'agit de renseignements détenus par les banques, les autres institutions financières et de tout autre personne agissant en qualité de mandataire et de fiduciaire. Sont également concernées certaines informations sur les différents types de bénéficiaires de structures plus ou moins complexes (sociétés, sociétés de personnes, fondations, fiducies...).

L'article détermine également la forme de la demande en dressant la liste des renseignements que la partie requérante doit fournir à l'appui de sa requête. Dans l'énumération des éléments devant figurer dans toute demande de renseignements, la partie requérante doit notamment justifier de la pertinence de sa demande et attester qu'elle a utilisé pour obtenir ces informations « *tous les moyens disponibles sur son propre territoire, hormis ceux susceptibles de soulever des difficultés disproportionnées* ».

L'autorité requise a 60 jours pour aviser l'autorité requérante d'une éventuelle lacune de la demande ; elle dispose ensuite de 90 jours pour fournir les éléments souhaités ; une fois ce délai passé, la Partie requise doit indiquer les raisons pour lesquelles elle est dans l'incapacité de répondre à la requête de la Partie requérante

L'article 6 traite des enquêtes ou contrôles fiscaux que des représentants des autorités de la Partie requérante peuvent être autorisés à effectuer sur le territoire de la partie requise dans le but de mener des enquêtes en interrogeant des personnes ou en examinant des documents, avec le consentement préalable et écrit des personnes concernées.

L'article 7 détaille les modalités de l'éventuel rejet d'une demande de renseignements, notamment pour des motifs d'ordre public, ou pour respecter le « *legal privilege* »⁽¹⁾ ou un secret commercial, industriel ou professionnel ou encore un procédé commercial.

Une demande peut aussi être refusée si les principes de symétrie et de non-discrimination ne sont pas respectés ou si la demande n'est pas soumise

(1) Cette notion s'entend, d'une façon générale, comme le droit qui protège la confidentialité des communications entre un client et son avocat ou conseiller juridique lorsqu'elles sont émises dans le but de prodiguer ou d'obtenir des conseils juridiques dans le cadre d'un contentieux.

conformément aux termes de l'accord (notamment si elle ne respecte pas les prescriptions prévues par l'article 5).

L'article 8 précise les obligations de confidentialité attachées à la demande de renseignements et à l'utilisation des renseignements fournis. Il est précisé en premier lieu que les renseignements doivent être employés conformément à l'objet de l'accord mais qu'ils peuvent aussi être « *utilisés à des fins autres que celles visées à l'article 1^{er} avec l'autorisation préalable, écrite et expresse de la Partie requise* ». Ils ne peuvent être divulgués qu'aux personnes et autorités – y compris juridictionnelles et administratives- concernées par l'accord.

L'article 9 fait figure d'article clé de l'accord puisqu'il prescrit l'obligation pour les parties d'adapter leur législation interne afin de rendre effectif l'échange d'informations. Notamment, il s'agit que l'information soit disponible, accessible et que des mécanismes d'échanges d'informations soient mis en place.

L'article 10 prévoit une procédure amiable comme mode prioritaire de règlement des éventuels différends entre les Parties qui peuvent convenir d'autres modalités.

L'article 11 mentionne deux dates d'entrée en vigueur de l'accord différentes selon que la demande de renseignements porte sur le domaine fiscal pénal ou sur d'autres matières.

B – Un accord qui doit faire preuve de son efficacité

Comme la commission des Affaires étrangères a eu l'occasion de le souligner lors de l'analyse et de l'approbation des précédentes conventions de ce type, cet accord ne constitue qu'une « *première étape dans la lutte contre la fraude fiscale* ».

Cependant, cette phase indispensable doit être franchie avec succès et mérite donc que certains doutes soient levés. Les préoccupations principales de votre rapporteur portent sur la mise en œuvre effective de cet accord.

Dans le cadre de la revue par les pairs mise en œuvre par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale ⁽¹⁾ en mars dernier, la législation interne de l'Uruguay, dont votre rapporteur a souligné les révisions en cours, sera examinée au cours du premier semestre 2011

(1) Le Forum mondial réunit les membres de l'OCDE et plus de soixante Etats et territoires, dont la plupart des membres du G20 non membres de l'OCDE et l'essentiel des juridictions qui ont été, au moins à un moment donné, jugées non coopératives. Avec les évolutions intervenues depuis la fin de l'année 2008, le Forum mondial a été profondément remanié et son champ élargi en septembre 2009. Il a aujourd'hui la charge de mener la revue par les pairs de l'ensemble de ses membres ainsi que celle des juridictions qui présentent un risque en terme de transparence fiscale.

et la mise en œuvre effective de l'échange d'informations au cours du premier semestre 2014. Pour l'ensemble des pays concernés, cette revue devrait s'achever au second semestre 2014. Comme le précisait le rapport précité de notre collègue Jacques Remiller, la France a été choisie pour présider le comité des pairs chargé d'évaluer la mise en conformité du droit et des pratiques des territoires non coopératifs avec leurs engagements internationaux.

Sans remettre en cause les bonnes intentions que le gouvernement uruguayen a déjà manifesté par le passé, sans doute peut on regretter les délais importants pour l'évaluation des dispositifs mis en place. Néanmoins, votre rapporteur se félicite des dispositions des autorités uruguayennes et des réformes qu'elles ont entreprises en déposant leur projet de loi sur l'assouplissement du secret bancaire au Parlement.

CONCLUSION

Le fait de signer ces accords d'échanges de renseignements en matière fiscale traduit la priorité accordée par la communauté internationale aux questions de fraude fiscale et tout particulièrement aux pays et territoires signataires. Néanmoins, les conséquences de la mise en œuvre des accords que la France peut en retirer sont pour le moment, de l'aveu même des études d'impact annexées aux projets de loi, impossibles à estimer « *même en termes d'ordre de grandeur* ».

Au terme de son analyse, votre rapporteur vous recommande en conséquence d'approuver le projet de loi qui est soumis à notre commission. L'approbation de cet accord marque une étape importante dans la cohérence des dispositifs internationaux en la matière et souligne les bonnes intentions des autorités uruguayennes en matière de régulation financière.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du 15 septembre 2010.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

Mme Geneviève Colot. Je souhaiterais connaître la différence sur le plan juridique entre un accord et une convention puisque ici nous examinons un accord.

M. Alain Néri, rapporteur. Ce sont deux synonymes qui ne comportent pas différence dans leur contenu ou leur portée juridique.

M. Jean-Paul Dupré. Je souhaiterais des informations sur le niveau de nos échanges économiques avec l'Uruguay ainsi que sur le nombre de nos compatriotes qui y résident.

M. Alain Néri, rapporteur. Il existe en Uruguay 40 implantations françaises employant 8 000 personnes. Le groupe Casino possède la moitié des supermarchés du pays. Le volume des échanges économiques représente 400 millions de dollars. La France est le 6^{ème} investisseur. On dénombre par ailleurs 2 000 résidents français.

M. Jean-Claude Guibal. Comment l'Uruguay est-il devenu la « Suisse d'Amérique latine » ? Qui sont les principaux bénéficiaires des facilités fiscales offertes par l'Uruguay ?

M. Alain Néri, rapporteur. L'absence de régime démocratique pendant une longue période a certainement favorisé le développement des trafics.

M. Robert Lecou. Le nombre d'habitants mérite d'être vérifié, me semble-t-il.

Mme Henriette Martinez. D'autres accords ont-ils été signés, notamment avec les voisins de l'Uruguay ?

M. Alain Néri, rapporteur. L'Uruguay a signé des accords de même nature avec le Mexique, l'Espagne, le Portugal et l'Allemagne.

M. Jacques Remiller. Pour en revenir aux questions de définition, il me semble que la convention a plus de force que l'accord.

M. Alain Néri, rapporteur. Je vous confirme que convention et accord ont la même portée juridique. Je vous propose d'organiser un exposé exhaustif sur cette question lors d'une prochaine réunion.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 2585).

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi dans le texte figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République orientale de l'Uruguay relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale, signé à Paris le 28 janvier 2010, et dont le texte est annexé à la présente loi.