



N° 2193

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 septembre 2014.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT,
*autorisant l'approbation de l'accord entre
le Gouvernement de la République française et
le Gouvernement des **États-Unis d'Amérique** en vue d'améliorer le
respect des **obligations fiscales** à l'échelle internationale et
de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales
concernant les comptes étrangers (dite « **loi FATCA** ») (n° 2179),*

PAR M. YANN GALUT

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 706, 751, 752 et T.A 165 (2013-2014).

Assemblée nationale : 2179.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L' « ACCORD FATCA » MARQUE UN RÉEL PROGRÈS DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE INTERNATIONALE	8
A. LE SYSTÈME ACTUEL DE TRANSMISSION DE RENSEIGNEMENTS A MONTRÉ SES LIMITES	9
1. Le fonctionnement de l'assistance administrative internationale en matière fiscale	9
2. ...dépend largement de la bonne volonté de l'État ou du territoire destinataire de la demande.....	10
B. L'INSTAURATION D'UN MÉCANISME D'ÉCHANGE AUTOMATIQUE D'INFORMATIONS ENTRE LA FRANCE ET LES ÉTATS-UNIS	11
1. Les principales dispositions de l'accord du 14 novembre 2013	11
2. L'application effective de l'accord nécessite de poursuivre les travaux d'adaptation technique et juridique	13
C. UN ACCORD À PARFAIRE	14
1. La réciprocité de l'accord n'est pas complète.....	14
2. Les engagements formels des États-Unis devront donc faire l'objet d'un suivi attentif de la part du Gouvernement.....	15
II. L'ACCORD FATCA REPRÉSENTE UNE ÉTAPE DÉCISIVE POUR LA MISE EN PLACE D'UN STANDARD MONDIAL D'ÉCHANGE AUTOMATIQUE D'INFORMATIONS	16
A. UNE ÉTAPE DÉCISIVE AU NIVEAU EUROPÉEN : VERS L'EXTENSION DE L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE SUR LE CONTINENT	16
1. Une opacité financière toujours présente en Europe : les limites des directives européennes, avant la « loi FATCA »	16
2. La révision de la position des derniers pays européens réticents à l'échange automatique d'information : une conséquence de la « loi FATCA »	18
3. La proposition de révision de la directive de la Commission européenne	18

B. LA NÉCESSAIRE ADOPTION D'UN STANDARD MONDIAL UNIQUE SUR L'ÉCHANGE AUTOMATISÉ DE RENSEIGNEMENTS.....	19
1. Source de complexité, la multiplication des standards contre l'évasion fiscale est génératrice d'effets pervers.....	19
2. La nécessaire extension de la procédure d'échange automatique au continent asiatique.....	21
3. La publication par l'OCDE d'un standard international et les freins à l'adoption rapide de cette nouvelle norme mondiale	22
EXAMEN EN COMMISSION	25
AUDITIONS	29

INTRODUCTION

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi [...].

Constitution du 4 octobre 1958, article 53

Selon le rapport du syndicat national Solidaires Finances Publiques publié en 2013 *Évasions et fraudes fiscales, contrôle fiscal*, l'évasion fiscale entraîne chaque année, pour la France, des pertes très élevées : entre 40 et 80 milliards d'euros. Ces chiffres, confirmés par le ministère du Budget, suffisent à démontrer la nécessité d'intensifier la lutte contre l'évasion fiscale.

Le présent projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale (dit « accord FATCA »⁽¹⁾) et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA ») intervient dans un contexte national et international de cristallisation des consciences sur les enjeux de la lutte contre la fraude fiscale. Depuis 2008, cette très large prise de conscience vaut aussi bien pour les États, que pour les contribuables ou les institutions financières.

Les affaires UBS – aux États-Unis ou en France – ont déclenché une série de sanctions et de menaces particulièrement dures traduisant une volonté de contrer les agissements illégaux de l'institution financière dans un contexte de crise économique mondiale.

À l'échelon national comme européen, la lutte contre la fraude fiscale est une priorité clairement affichée de la majorité. En partenariat avec l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni, la France, par la voix de M. Pierre Moscovici, a demandé à la Commission européenne de préparer un projet de directive, révisant le droit européen, en matière de coopération administrative.

L'adoption de la directive proposée par la Commission le 12 juin 2013 ferait ainsi de l'Union européenne la région proposant le système d'échange automatique d'informations le plus étendu au monde.

(1) *Foreign account tax compliance act.*

De même, au plan national, le contrôle fiscal a permis à l'administration française de procéder à des redressements à hauteur de 18 milliards d'euros en 2013, répartis en 14,3 milliards d'euros d'impôts éludés et 3,7 milliards d'euros de pénalités. Par ailleurs, plus de 24 000 dossiers de repentis ayant des comptes bancaires dissimulés à l'étranger ont été déposés entre juin 2013 et mai 2014 à l'administration fiscale et les 1 372 dossiers traités ont déjà rapporté 856 millions d'euros à l'État.

La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale ⁽¹⁾ et le service de traitement des déclarations rectificatives créée en juin 2013 y sont pour beaucoup.

Sur ce point, le rapporteur tient à souligner que le niveau d'imposition d'un pays et son volume d'évadés fiscaux ne sont absolument pas liés. Les pays vers lesquels s'exilent certains Français luttent en effet contre la fraude fiscale de leurs propres ressortissants ⁽²⁾.

Pour faire face à ce fléau mondial, l'intérêt politique s'est de plus en plus focalisé sur les possibilités qu'offre l'échange automatique de renseignements.

C'est tout l'objet du présent projet de loi. Ce texte vise à approuver l'accord signé le 14 novembre 2013 entre le gouvernement français et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la « loi FATCA ». Il s'agit du premier texte signé par la France avec un autre État afin de mettre en œuvre un échange automatique d'informations à des fins fiscales, et ce sur un très large panel de données bancaires.

La « loi FATCA » a été adoptée en 2010 par les États-Unis afin de renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales, en imposant à tous les établissements financiers du monde de transmettre automatiquement aux États-Unis des informations sur les revenus et les actifs de leurs contribuables, personnes physiques ou entités. Le non-respect de cette obligation est sanctionné par une **retenue à la source de 30 %**, appliquée aux revenus financiers versés depuis les États-Unis vers les comptes récalcitrants tenus par l'établissement concerné.

Le dispositif voté en 2010 est donc fortement extraterritorial, et unilatéral. Cette **méthode, pour le moins cavalière**, fut le point de départ d'un cycle d'intenses négociations, menées en premier lieu par la France et ses partenaires européens afin d'organiser la mise en œuvre de ce dispositif dans le cadre d'accords bilatéraux. La plupart des partenaires des États-Unis ont entrepris ces

(1) Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

(2) Selon une étude menée en 2010 pour la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB), la fraude fiscale atteindrait 20 milliards d'euros - au moins - en Belgique. Elle coûterait donc 150 euros par mois à chaque Belge.

dernières années de telles négociations. Ainsi, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, mais également le Canada, le Mexique, le Japon et la Suisse, ont signé au cours de l'année 2013 de tels accords.

Deux modèles d'accords ont été élaborés par le Trésor américain. L'accord de type FATCA 1 permet une centralisation des données et une réciprocité de la transmission de la part des États-Unis. L'accord de type FATCA 2 a été négocié par les pays qui refusent la levée immédiate du secret bancaire. Il ne prévoit pas d'automatisme de l'envoi des données, ni de réciprocité de la part des États-Unis ⁽¹⁾.

L'accord, qui est annexé au projet de loi, est conforme dans ses grandes lignes au modèle FATCA 1. **Il fixe un cadre juridique sécurisé**, permettant l'échange automatique d'informations avec les États-Unis, et précise l'ensemble des définitions et procédures pour mettre en œuvre le dispositif de manière homogène par les deux États.

Il décrit précisément les **éléments qui doivent être obtenus et échangés**, ainsi que le **calendrier** et les **modalités** pratiques. Les premiers échanges d'informations, qui porteront sur des données collectées à partir du 1^{er} juillet 2014, auront lieu à compter du 30 septembre 2015.

Les autorités françaises collecteront des informations sur les citoyens et résidents des États-Unis : identification, soldes des comptes, valeurs de rachat des contrats d'assurance vie, revenus financiers.

La France a su s'entourer de nombreuses garanties :

– l'accord signé par la France permet une mise en œuvre de FATCA de manière centralisée. Les données transiteront ainsi par l'administration fiscale française, la direction générale des finances publiques (DGFiP), et non pas directement par les institutions financières ;

– la clause de la nation la plus favorisée permet à la France de bénéficier de toute stipulation plus favorable que les États-Unis accorderaient à un autre pays ;

– la France pourra toujours invoquer les dispositions du code fiscal américain si celles-ci lui sont plus favorables que les termes de l'accord.

– les États-Unis ont accepté un principe général de réciprocité dans tous les domaines où leur législation le permet. Ils se sont expressément engagés à promouvoir des réformes pour parvenir à une réciprocité complète. Cet engagement figure à l'article 6 de l'accord, mais il fait également l'objet de la déclaration d'intention qui l'accompagne. Pour l'heure, l'identification des comptes nous permettra de demander des informations, au cas par cas, dans le cadre de la convention fiscale bilatérale existante.

(1) *Seuls cinq pays ont conclu un accord sur ce modèle : la Suisse, le Japon, les Bermudes, le Chili et l'Autriche.*

Cette question de la réciprocité ne doit pas masquer les avancées considérables portées par cet accord.

Au plan multilatéral, l'échange automatique d'informations à des fins fiscales tend à s'affirmer comme un standard mondial. La « loi FATCA » a été l'élément déclencheur de progrès considérables dans la lutte contre l'évasion fiscale internationale. Ce texte doit être vu comme une chance, et non plus comme une contrainte venue d'outre-Atlantique.

Si la « loi FATCA » est une chance, c'est avant tout parce qu'elle a **forcé nombre de pays, y compris européens**, d'ordinaire réticents à toute coopération administrative en la matière, **à réviser leurs positions**. Or, il ne fait aucun doute que l'accord entre la Suisse et les États-Unis, qui a lui-même provoqué le ralliement du Luxembourg et de l'Autriche à la procédure d'échange automatique, a été le facteur déclencheur de ces avancées.

Sous l'impulsion, notamment, du G20, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) a **élaboré un standard mondial** d'échange automatique d'informations, inspiré du FATCA, destiné à permettre aux États de mettre en place avec leurs partenaires un tel dispositif. Le 21 juillet dernier, l'OCDE a diffusé la version complète de cette norme. Elle sera présentée aux ministres des Finances des pays du G20 lors de leur prochaine rencontre les 20 et 21 septembre prochain.

Toutes les difficultés ne sont pas encore levées, et la mise en place de ce standard nécessite encore du travail et de la concertation. **Les réticences de certains pays européens, l'essor des paradis fiscaux asiatiques et la superposition des standards sont autant de défis à relever.**

Mais le sursaut qu'a entraîné l'adoption de la « loi FATCA » est réel et la voie vers une plus grande transparence fiscale internationale semble bel et bien ouverte.

I. L'« ACCORD FATCA » MARQUE UN RÉEL PROGRÈS DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE INTERNATIONALE

Comme l'a rappelé M. Éric Bocquet en introduction du récent rapport du Sénat sur l'évasion des capitaux ⁽¹⁾, la fraude fiscale internationale va à l'encontre d'un principe très ancien « *Ubi emolumentum, ibi onus* » (là où est le profit, là est la charge).

Lutter contre cette pratique pernicieuse nécessite d'instaurer une véritable politique volontariste, en se dotant des outils juridiques les plus pertinents.

(1) Rapport de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, Juillet 2012.

Alors qu'il faut admettre qu'une forme de résignation des États s'était installée face à l'ampleur et à la complexité du phénomène, l'accord signé avec les États-Unis met en place un mécanisme complet et efficace, d'une portée jusque-là inédite. L'effet d'entraînement qu'il a déjà enclenché, notamment au sein de l'Union européenne permettra enfin de dépasser les difficultés actuelles de l'échange d'informations à la demande.

A. LE SYSTÈME ACTUEL DE TRANSMISSION DE RENSEIGNEMENTS A MONTRÉ SES LIMITES

1. Le fonctionnement de l'assistance administrative internationale en matière fiscale...

En France, l'échange de renseignements s'opère soit le cadre de l'assistance administrative internationale prévue dans les conventions fiscales bilatérales ou par des accords spécifiques d'échange de renseignements⁽¹⁾, soit dans le cadre multilatéral de la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale élaborée par le Conseil de l'Europe et l'OCDE.

Dans tous les cas, les règles applicables sont encadrées par les principes directeurs définis au sein de l'OCDE.

Les conventions fiscales conclues par la France s'inspirent des principes définis par l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE⁽²⁾. Ce texte décrit trois types d'échange de renseignements : sur demande, spontané ou automatique. Certaines conventions écartent plus ou moins explicitement la possibilité de procéder à des échanges spontanés⁽³⁾.

Les accords dédiés à l'échange de renseignements conclus par la France ont été quant à eux négociés sur la base du modèle spécifiquement défini en 2002 par l'OCDE pour ce type d'accords.

Enfin, la convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale offre un cadre juridique complémentaire à l'échange de renseignements, notamment avec des États ou territoires non liés par une convention ou un accord bilatéral avec la France, mais qui auraient ratifié cette convention.

(1) Au total, 48 États et territoires sont liés à la France par une convention d'assistance administrative dont 28 sont des accords d'échange de renseignements (source : Rapport annuel du Gouvernement portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements, PLF pour 2014).

(2) Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune, entrée en vigueur en France le 1^{er} avril 2012.

(3) Par exemple, l'article 10 de l'avenant à la convention franco-suisse retient que les États contractants ne sont pas tenus de procéder à un échange de renseignements spontané ou automatique.

Le « jaune » budgétaire consacré au réseau conventionnel de la France précise que la politique de la France est fondée sur la recherche de renseignements aussi large que possible. Ces dernières années, la France a ainsi modernisé et développé son réseau conventionnel, intégrant les derniers standards et incitant les territoires les moins coopératifs à infléchir leur comportement.

À titre d'exemple, la dernière convention signée avec la Suisse en juillet 2013 a consacré la possibilité de formuler des demandes « groupées » sur des catégories de contribuables.

Désormais, la France se concentre sur la mise en œuvre des accords et l'effectivité des échanges de renseignements. Mais cette effectivité est malheureusement loin d'être totalement acquise.

2. ...dépend largement de la bonne volonté de l'État ou du territoire destinataire de la demande

Si le rapporteur se félicite de l'accroissement significatif du nombre de demandes françaises entre 2011 et 2012 (+ 28 %) ⁽¹⁾, portant essentiellement sur l'identification et le solde de comptes dissimulés, sur la propriété de biens meubles ou immeubles, et sur les résultats comptables d'entités, il convient d'admettre que de nombreuses difficultés persistent.

Pour 2012, le Gouvernement a signalé d'importants problèmes, tant sur le plan juridique que sur le plan des pratiques administratives et des règles internes de certains partenaires.

Les Bermudes sont souvent citées en exemple : l'absence de cadre comptable contraignant conduit les autorités à ne pas transmettre les comptes sociaux des entreprises. De même, le retentissement de l'affaire dite « Cahuzac » a révélé les faiblesses du système d'échange avec la Suisse. L'article 28, paragraphe 1, de la convention franco-suisse stipule en effet que les autorités compétentes des États contractants échangent les renseignements « *vraisemblablement pertinents* ». Toutefois, les autorités suisses ont annoncé que l'administration fédérale des contributions n'est pas en mesure de prêter son assistance administrative à une autorité fiscale étrangère si la demande d'assistance ne lui permet pas d'identifier clairement la banque concernée.

Il peut également arriver que des États informent le contribuable ou son établissement bancaire de la procédure d'assistance en cours afin de lui permettre d'engager un recours judiciaire.

Enfin, il n'est pas rare que les administrations étrangères retiennent une lecture particulièrement restrictive du champ de l'accord ou de la pertinence de la demande, comme ce fut le cas de Jersey au cours de l'année 2012.

(1) Les demandes françaises sont passées de 1 614 à 2 068.

Ces différentes formes d'entraves ne peuvent que restreindre, retarder voire faire échouer la demande de renseignements.

Le système actuel ne résistant pas à l'épreuve de la pratique, il est plus que nécessaire de passer à l'échange automatique de renseignements. C'est bien ce vers quoi la France s'est résolument tournée, grâce au « séisme » FATCA venu d'outre-Atlantique.

B. L'INSTAURATION D'UN MÉCANISME D'ÉCHANGE AUTOMATIQUE D'INFORMATIONS ENTRE LA FRANCE ET LES ÉTATS-UNIS

Certes face à ces difficultés, la France a accentué son action en faveur de la transparence fiscale : suivi de la liste des États et territoires non coopératifs, renforcement de sa présence au sein du Forum mondial sur la transparence, participation à l'évaluation du cadre légal de 98 États et de leurs pratiques effectives.

Surtout, la France s'est particulièrement impliquée au sein des instances internationales en faveur de l'échange automatique d'informations. La signature de l'« accord FATCA » est une marche supplémentaire vers cet objectif.

1. Les principales dispositions de l'accord du 14 novembre 2013

L'accord du 14 novembre 2013 poursuit un objectif clair : mener les États-Unis vers une réciprocité des dispositions contenues dans la loi de 2010 et éviter pour nos banques toute retenue à la source sur les flux en provenance des États-Unis.

a. Les personnes américaines visées

Les « *US persons* » sur lesquelles les États-Unis souhaitent obtenir des informations d'ordre financier sont à la fois les personnes physiques contribuables américains mais également les personnes morales, ayant un caractère financier, et dites « passives », c'est-à-dire non industrielles ni commerciales.

Selon les termes même de l'accord, une « *US person* » désigne « *une personne physique qui est un citoyen ou un résident américain, une société de personnes, une société américaine ou un trust* ».

Pour toutes les personnes présentant des « indices d'américanité », les banques devront demander à l'individu concerné une auto-certification attestant qu'il n'est pas contribuable américain.

L'ambassade américaine à Paris estime que plus de 100 000 citoyens américains résident en France et près de 130 000 ressortissants français vivent, travaillent et étudient aux États-Unis, dont 44 % sont des binationaux.

b. Les institutions financières déclarantes

Selon l'article 1^{er} de l'accord, les institutions financières sont définies comme « *un établissement gérant des dépôts ou des titres, un établissement de dépôt, une entité d'investissement ou un organisme d'assurance particulier* ».

En pratique, il s'agira principalement des banques, des compagnies d'assurance, des courtiers et des organismes de placement collectif en valeurs mobilières.

Selon l'annexe II de l'accord, sont dispensées de déclaration les personnes morales de droit public, les entités gouvernementales, les organisations internationales, la Banque de France, ou bien encore les caisses de retraite ou de congés payés.

Enfin, certaines institutions sont réputées conformes aux règles de « l'accord FATCA », et ne sont donc pas soumises à déclaration. Sont par exemple concernés par cette présomption de conformité les institutions financières ne disposant que d'une clientèle locale, ou bien encore les fonds communs de placement en entreprise.

c. Les comptes et les produits concernés

Il convient de signaler tout d'abord que seuls les comptes dont le solde est supérieur à 50 000 dollars sont concernés par l'« accord FATCA ».

Devront faire l'objet d'une déclaration : les comptes financiers, les comptes de dépôt, les comptes-titres et les contrats d'assurance. Ne sont en revanche pas concernés, car considérés comme peu risqués, certains produits de retraite⁽¹⁾, ou bénéficiant d'avantages fiscaux⁽²⁾, ou bien encore les produits d'épargne salariale⁽³⁾.

d. Les renseignements à échanger

Les renseignements qui devront être transmis annuellement par la France aux États-Unis sont le nom du ou des titulaires américains du compte, son numéro d'identification fiscale, le numéro du compte, le solde du compte, le montant des revenus financiers versés et la valeur de rachat des contrats d'assurance vie.

Les États-Unis, en revanche, ne se sont engagés ni sur la transmission du solde du compte, ni sur celle de la valeur de rachat des contrats d'assurance vie (*cf. infra*).

(1) Par exemple : plan d'épargne retraite populaire (PERP), ou retraite complémentaire pour fonctionnaires Préfon-Retraite.

(2) Par exemple : livret A, livret de développement durable, livret jeune, plan d'épargne logement.

(3) Par exemple : plan d'épargne pour la retraite collectif (Perco).

Les premiers échanges de renseignements devront intervenir le 30 septembre 2015 ⁽¹⁾.

e. La sanction applicable

Véritable épée de Damoclès, la sanction décidée unilatéralement par les États-Unis constitue une telle menace pour les établissements bancaires du monde entier qu'elle contribue à elle seule à garantir pour le Gouvernement américain une bonne application des dispositions de la « loi FATCA ».

Conformément à l'article 1471 du code fiscal américain, une retenue à la source de 30 %, prélevée à compter du 1^{er} juillet 2014 pour les institutions des pays non partenaires, vient sanctionner :

– les institutions financières non participantes, c'est-à-dire non déclarée et non enregistrées auprès de l'Internal Revenue Service (IRS) américain ⁽²⁾. Les institutions financières participantes devront prélever, pour le compte de l'IRS, 30 % sur les paiements de source américaine effectués au profit d'une telle institution non participante ;

– les titulaires récalcitrants de comptes. Quand bien même une institution financière souhaiterait exécuter ses obligations en participant au dispositif FATCA, elle devra retenir 30 % sur les paiements américains faits à des titulaires de comptes refusant de fournir à leur banque les données requises.

La retenue à la source concernera les intérêts et dividendes, les loyers et salaires, ainsi que les rentes, indemnités, rémunérations et autres gains, bénéfices et revenus de source américaine. Au 1^{er} janvier 2017, cette sanction sera également applicable aux plus-values de cession de valeur mobilières ou de titres financiers.

La lourdeur de ces sanctions a rendu la conclusion d'un accord inévitable. Dans un document publié sur son site Internet, à l'usage de ses clients, la Société générale indique que la non-conformité à la loi FATCA entraînerait de graves dommages commerciaux et de réputation, avec « *un risque majeur d'éviction de relations avec certains clients, contreparties, prestataires ou relations de place* ».

2. L'application effective de l'accord nécessite de poursuivre les travaux d'adaptation technique et juridique

En tant que tel, l'accord ne permet pas de procéder en pratique à l'échange d'informations. Pour cela, une série de dispositions ou d'adaptations doivent être élaborées afin de conférer à l'accord une effectivité tant juridique que pratique.

(1) Des règles spécifiques s'appliquent en fonction des éléments à transmettre et de la date de création du compte. C'est à partir de 2016 que l'ensemble des données seront transmises.

(2) Au total, 70 pays et 77 000 banques ont accepté de se conformer à la demande des autorités américaines.

Les pratiques de l'échange d'informations seront précisées par un accord technique entre les administrations fiscales des deux pays, prévu par l'article 3 de l'accord du 14 novembre 2013. Il convient toutefois de souligner que cet accord ne sera pas soumis à ratification par le Parlement. La déclaration d'intention précise en son alinéa 5 que cet accord technique comprendra « *les procédures relatives à la structure des données* », c'est-à-dire le format et les modalités d'échange des fichiers informatiques entre les administrations fiscales.

Le rapporteur souhaite donc que la plus grande vigilance soit portée sur le contenu de ce document, tant il est vrai que les détails se révèlent parfois essentiels.

Par ailleurs, le nouvel article 1649 AC du code général des impôts, créé par la loi de séparation et de régulation des activités bancaires ⁽¹⁾ et modifié par la dernière loi de finances rectificative ⁽²⁾, confère une base légale à la collecte de données bancaires par les établissements financiers. **Une amende fiscale de 200 euros par compte** a été instituée afin de sanctionner les éventuels manquements des banques à cette obligation déclarative.

Ensuite, il conviendra de rester attentif aux travaux que mène actuellement la DGFIP avec la CNIL ⁽³⁾ concernant le respect de la confidentialité des données bancaires. L'accord FATCA doit en effet être conforme à la loi du 6 janvier 1978, tout comme à la directive du Parlement et du Conseil du 24 octobre 1995 et à la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981.

Enfin, les commentaires administratifs des dispositions de l'accord seront publiés par l'administration fiscale postérieurement à sa ratification.

C. UN ACCORD À PARFAIRE

Passer d'une législation unilatérale et extraterritoriale à un accord bilatéral est une avancée considérable que le rapporteur ne peut que saluer.

Toutefois, les caractéristiques premières de la « loi FATCA » n'ont pas complètement disparu lors du passage à l'« accord FATCA ». En particulier, la réciprocité n'est pas encore acquise.

1. La réciprocité de l'accord n'est pas complète

D'emblée la rédaction de l'accord témoigne de l'influence de la législation américaine. L'article 4 annonce en effet : « *application de la loi FATCA aux institutions financières déclarantes françaises* ».

(1) Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013.

(2) Article 22 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

(3) Commission nationale de l'informatique et des libertés.

De fait, l'accord signé est calqué sur le modèle rédigé par le Trésor américain.

La dissymétrie la plus importante concerne la nature des renseignements à échanger.

Les États-Unis ne fourniront pas à la France, pour l'heure, les données suivantes :

- le solde du compte ;
- la valeur de rachat des contrats d'assurance vie ;
- le montant brut total des revenus produits par les actifs détenus sur le compte (autres que dividendes et intérêts) ;
- le montant brut des dividendes autres que ceux de source américaine ;
- le montant brut des revenus crédités sur les comptes autres que ceux de source américaine, et dans la mesure où ils doivent faire l'objet d'une déclaration en vertu du droit américain ;
- le montant brut total versé au titulaire du compte dont l'institution financière déclarante est débitrice ;
- le produit brut total de la vente ou du rachat d'un bien crédité sur le compte.

En outre, la sanction de 30 % n'est pas réciproque dans la mesure où il s'agit d'une transcription du droit américain (article 4 de l'accord).

Cependant, la France conserve la possibilité d'obtenir ces informations par le biais de la procédure prévue par la convention bilatérale de 1994, procédure qui fonctionne de manière très satisfaisante. Rappelons qu'entre 2011 et 2013, 338 demandes ont été adressées par la France aux États-Unis, contre seulement 28 adressées par les États-Unis.

2. Les engagements formels des États-Unis devront donc faire l'objet d'un suivi attentif de la part du Gouvernement

À trois reprises, les États-Unis ont affirmé et confirmé leur intention de tout mettre en œuvre afin de parvenir à un niveau d'échange équivalent à celui de la France.

L'article 6 de l'accord dispose que « *le Gouvernement des États-Unis s'engage à améliorer davantage la transparence et à renforcer la relation d'échange avec la France en continuant à adopter des mesures de nature réglementaire et en défendant et en soutenant l'adoption de lois appropriées afin d'atteindre ces niveaux équivalents d'échanges automatiques réciproques de renseignements* ».

De plus, la lettre d'intention jointe à l'accord insiste particulièrement sur ce point.

Enfin, dans une lettre du 24 avril 2013 adressée au ministre français de l'Économie et des finances, le secrétaire américain au Trésor, M. Jack Lew, a fait part de sa compréhension envers la demande de la France concernant la réciprocité.

Cependant, le Gouvernement américain ne peut s'engager sur aucune date, eu égard à la nature du blocage. Il s'agit d'un refus d'un certain nombre d'États et de sénateurs, qui invoquent notamment l'inconstitutionnalité de ces dispositions.

Le rapporteur restera donc particulièrement vigilant : le Gouvernement doit s'assurer que l'engagement des États-Unis n'en reste pas au stade des bonnes intentions.

II. L'ACCORD FATCA REPRÉSENTE UNE ÉTAPE DÉCISIVE POUR LA MISE EN PLACE D'UN STANDARD MONDIAL D'ÉCHANGE AUTOMATIQUE D'INFORMATIONS

La méthode employée par les États-Unis dans le cadre de la « loi FATCA » peut certes susciter quelques critiques quant aux prétentions à l'extraterritorialité du droit américain. Il n'en reste pas moins que cette mesure a permis d'affaiblir considérablement le secret bancaire, tant au niveau mondial qu'au niveau européen.

A. UNE ÉTAPE DÉCISIVE AU NIVEAU EUROPÉEN : VERS L'EXTENSION DE L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE SUR LE CONTINENT

Véritable aiguillon, la « loi FATCA » a conduit les pays européens qui étaient jusqu'alors réticents à l'égard de tout progrès en matière de levée du secret bancaire à réviser leurs positions ouvrant ainsi la voie à l'extension de l'échange automatique sur le continent.

1. Une opacité financière toujours présente en Europe : les limites des directives européennes, avant la « loi FATCA »

Les principaux travaux des économistes en matière de paradis fiscaux le soulignent : sur les quelque 6 000 milliards de dollars détenus par les ménages dans les paradis fiscaux en 2008, le tiers était géré par les banques suisses et investi dans des fonds d'investissement, souvent filiales de ces dernières.

Ces fonds opèrent parfois dans d'autres pays européens, comme le Luxembourg (qui présente l'avantage de ne pas taxer les versements transfrontaliers)⁽¹⁾. Selon une étude menée par le *Tax Justice Network*, qui a publié en 2013 son classement de l'opacité financière, les pays européens sont particulièrement concernés par les paradis fiscaux. En tête du classement, la Suisse est le plus important paradis fiscal pour la gestion de fortune transfrontalière, fortunes majoritairement détenues par des Européens, même si la part des capitaux issus des pays émergents augmente. Le Luxembourg, qui obtient dans ce même indice un score d'opacité proche de celui des Îles Caïmans, arrive à la deuxième place, tandis que la vingt-et-unième place du Royaume-Uni ne doit pas faire oublier le contrôle qu'il exerce sur des territoires non coopératifs en matière d'échange d'informations bancaires (Jersey, Bermudes, Îles Vierges britanniques, *etc.*).

Ces quelques données plaident pour un renforcement de la coopération européenne en la matière. Le droit européen en vigueur présente en effet d'importantes faiblesses.

Il convient de souligner que deux textes fondamentaux prévoient d'ores et déjà l'échange automatique d'informations au sein de l'Union.

La directive épargne de 2003⁽²⁾ garantit que les États membres collectent des données sur l'épargne des personnes physiques non-résidentes et fournissent automatiquement ces données aux autorités fiscales de l'État où ces personnes résident.

La directive sur la coopération administrative de 2011⁽³⁾ prévoit quant à elle l'échange automatique d'informations sur d'autres formes de revenus (revenus professionnels, jetons de présence, produits d'assurance vie, pensions, propriétés et revenus de biens immobiliers) à compter du 1^{er} janvier 2015.

Ces textes souffrent de plusieurs limites dans la lutte contre l'opacité financière.

En premier lieu, la directive sur la coopération administrative ne concerne que cinq types de revenus, si bien que n'entrent pas dans son champ les informations sur les dividendes, les plus-values, les autres revenus financiers perçus par les nationaux sur le territoire européen et, surtout, les soldes des comptes détenus par ces mêmes personnes.

La directive épargne présente elle aussi une limite importante, en ce qu'elle ne frappe pas les comptes offshore détenus par des Européens par l'intermédiaire de sociétés-écrans non européennes. Or, il apparaît que l'essentiel des comptes offshore sont détenus par de telles structures⁽⁴⁾.

(1) Selon l'étude de Gabriel Zucman, « *La Richesse cachée des nations* », Seuil, 2013.

(2) Directive 2003/48/CE sur la fiscalité de l'épargne.

(3) Directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

(4) Gabriel Zucman, *ibid.*

Jusqu'à présent, les révisions de ces directives se heurtaient à des blocages persistants de la part de certains États membres, la fiscalité étant un domaine relevant de l'unanimité au sein de l'Union européenne. Le Luxembourg et l'Autriche, en particulier, refusaient l'extension de la directive de 2003 aux personnes morales et aux autres produits que les revenus de l'épargne, conditionnant leur accord à l'adoption d'accords similaires par la Suisse, le Liechtenstein, Andorre, Monaco et Saint-Marin.

2. La révision de la position des derniers pays européens réticents à l'échange automatique d'information : une conséquence de la « loi FATCA »

La « loi FATCA » adoptée par les États-Unis en 2010 a **induit une révision des positions des derniers pays européens réticents**. Cela tient à la fois à l'importance du marché américain pour toute banque souhaitant opérer sur les marchés internationaux et au caractère très dissuasif des sanctions prévues pour les établissements financiers ne souhaitant pas coopérer.

La Suisse a dès lors signé le 14 février 2013 un accord avec les États-Unis de type « FATCA 2 » et prévoyant une transmission des données directement par les banques, sous réserve de l'accord exprès du titulaire du compte (les données seront le cas échéant transmises de manière agrégée) et sans réciprocité de la part des États-Unis. Les clients qui n'auraient pas certifié que leurs avoirs étaient bien en règle avec l'IRS se verraient en outre sanctionnés par la clôture de leurs comptes. Cet accord a ainsi permis aux banques suisses d'éviter de signaler nommément les clients non coopératifs tout en évitant la taxe punitive de 30 %.

Le **Luxembourg et l'Autriche** ont de même formellement accepté d'appliquer l'échange automatique d'informations sur les revenus de l'épargne détenue par des ressortissants européens non résidents, le 20 mars 2014, tout en s'engageant à adopter une proposition de la Commission européenne du 12 juin 2013 visant à étendre cette transparence aux entreprises et à toutes les autres formes de revenus (*cf. infra*).

Le cas du **Royaume-Uni** mérite aussi d'être souligné, celui-ci ayant obtenu des territoires dépendant de la Couronne un engagement formel à passer à l'échange automatique.

3. La proposition de révision de la directive de la Commission européenne

À l'initiative du « G5 européen » (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Espagne) et à la suite du Conseil européen du 22 mai 2013, la **Commission a proposé le 12 juin 2013 une extension de la coopération entre États européens**, ce qui ferait de l'Union la région proposant le système d'échange automatique d'informations le plus étendu au monde.

Dans ce cadre, les États membres s'échangeraient mutuellement autant d'informations que ce qu'ils se sont engagés à échanger avec les États-Unis au titre de la « loi FATCA ». Ceci signifie donc que les dividendes, les plus-values, toutes les autres formes de revenus financiers et les soldes de comptes seraient ajoutés à la liste des catégories faisant l'objet d'un échange automatique d'informations au sein de l'Union.

Un des grands mérites de la « loi FATCA » aura donc été de créer les conditions pour une révision majeure du droit européen, désormais bien plus adapté, dans l'hypothèse de l'adoption de la directive proposée par la Commission, à la lutte contre l'évasion fiscale.

B. LA NÉCESSAIRE ADOPTION D'UN STANDARD MONDIAL UNIQUE SUR L'ÉCHANGE AUTOMATISÉ DE RENSEIGNEMENTS

Dans un contexte marqué par plusieurs scandales financiers, dont celui de la banque UBS, mise en examen en France pour blanchiment aggravé de fraude fiscale, les dispositions relatives à la lutte contre l'évasion fiscale se sont donc multipliées : la « loi FATCA » a servi de modèle, tant au niveau européen qu'au niveau mondial, favorisant l'extension de l'échange automatique d'informations bancaires. L'OCDE a ainsi reçu mandat du G20 de proposer une nouvelle norme de coopération entre les administrations fiscales.

Ces travaux doivent être approfondis afin d'aboutir à l'adoption d'un standard mondial unique, appliqué au-delà des continents européen et américain.

1. Source de complexité, la multiplication des standards contre l'évasion fiscale est génératrice d'effets pervers

Parce que **l'échange automatique d'informations bancaires** nécessite un travail de collecte et de transmission des données important, **son coût n'est pas négligeable pour les établissements financiers**. M. Patrick Suet, président du comité fiscal de la Fédération bancaire française, évaluait ainsi les coûts de mise en conformité à 1 000 euros par compte bancaire possédé par un contribuable américain⁽¹⁾. Les comptes concernés sont en effet au nombre de 200 000, sur les 50 millions enregistrés en France, pour un coût d'adaptation estimé de 200 à 300 millions d'euros de 2011 à juillet 2014.

Ceci est d'autant plus vrai que les accords d'échange automatique se sont multipliés, sans pour autant adopter les mêmes définitions ni porter sur les mêmes éléments. La « loi FATCA » a ainsi donné lieu à plusieurs dizaines d'accords intergouvernementaux bilatéraux, similaires à celui contracté entre les gouvernements français et américain, avec des définitions de « revenu financier »

(1) *Audition de la commission des Finances du Sénat sur les implications pour la France de la législation américaine « FATCA » et les perspectives de développement de l'échange automatique d'informations en matière fiscale, 12 février 2014.*

ou de « compte-titres » sujettes à certaines variations selon les pays. Un établissement financier implanté dans plusieurs pays est donc exposé à des surcoûts non négligeables, liés à ces disparités.

Le surcroît de complexité vient également des **différences importantes existant entre le standard FATCA et les standards de l'OCDE (voir *infra*) et ceux de l'Union européenne** en cours d'élaboration ou d'adoption. Le standard FATCA retient ainsi à la fois le critère de la nationalité et celui de la résidence fiscale dans le cadre de l'échange automatique d'informations, à l'inverse du standard OCDE, qui ne retient que celui de la nationalité, ayant pour objectif de limiter les doubles impositions. De même, si le standard FATCA prévoit une retenue à la source fortement dissuasive pour les établissements financiers non coopératifs, le standard de l'OCDE renvoie à chaque État la responsabilité de définir les sanctions adaptées. Enfin, l'échange automatique d'informations concerne, dans le cadre du standard de l'OCDE, l'ensemble des comptes, à l'inverse du standard FATCA, qui retient certains seuils pour exclure les comptes de faible valeur de la procédure.

Ces coûts et cette complexité accrue paraissent certes bien modestes au regard de l'efficacité de ces standards dans la lutte contre l'évasion fiscale.

Par ailleurs, il convient de distinguer entre les coûts de la mise en place du système de *reporting* dans les établissements financiers concernés et les coûts récurrents, liés à l'utilisation de ce même système, qui sont, quant à eux, plus faibles : pour les banques françaises, la Fédération française bancaire estime à 20 % des coûts de mise en place (de l'ordre de 200 millions d'euros) les coûts récurrents auxquels seront soumises les banques françaises (les établissements financiers non bancaires ne sont pas pris en compte dans l'évaluation) ⁽¹⁾.

Force est cependant de constater que ces surcoûts induisent également un certain nombre d'effets pervers. Un établissement financier international peut ainsi être contraint de procéder à la clôture des comptes américains dans certains pays, en raison d'un déséquilibre trop important entre les bénéfices retirés et les coûts de mise en conformité. Un établissement financier ne comptant que quelques contribuables concernés par l'échange peut également recourir au même expédient : ce fut notamment le cas d'AXA Banque, qui a décidé, eu égard aux coûts d'adaptation requis, de clore les comptes de ses quelque 150 clients américains. De surcroît, les Français établis à l'étranger subissent le contrecoup de ces dispositifs : impossibles aux États-Unis, ils détiennent encore bien souvent des avoirs en France sur des comptes qui sont donc soumis à la procédure d'échange automatique d'informations. Il leur est de même parfois difficile d'ouvrir un compte en banque en France, en raison du coût qu'induit, pour les établissements bancaires, cette nouvelle réglementation.

(1) *Audition précitée.*

Il est certain que **l'extension de la procédure d'échange automatique à l'échelle européenne et mondiale est de nature à contenir ces effets induits**, dans la mesure où le système de *reporting* nécessaire à son application ne concernerait dès lors plus seulement quelques clients : l'équilibre entre les bénéfices de l'investissement d'adaptation aux nouvelles normes et les coûts de la mise en conformité serait ainsi rétabli.

Il apparaît donc plus que jamais nécessaire de soutenir l'adoption d'un standard mondial unique, qui permettrait d'uniformiser ces règles diverses.

2. La nécessaire extension de la procédure d'échange automatique au continent asiatique

La « loi FATCA » ne s'appliquant qu'entre les États-Unis et le reste du monde, l'opacité bancaire particulièrement forte dans les « États-cités » comme **Singapour et Hong Kong** ne s'en trouve que peu affaiblie. La Suisse, par l'intermédiaire du président de l'Association suisse des banquiers, a d'ores et déjà indiqué qu'elle comptait maintenir le secret bancaire à l'égard de ces pays.

Des signes encourageants semblent néanmoins émerger. La Chine, seconde puissance économique du monde, a ainsi multiplié ces dernières années les accords bilatéraux avec les États dits « non coopératifs », tout en devenant le 27 août 2013 le dernier pays du G20 à signer la **convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale**. Ce texte, élaboré par le Conseil de l'Europe et l'OCDE en 1988 et amendé en 2010 par un protocole, offre toutes les formes possibles de coopération fiscale pour combattre l'évasion et la fraude fiscales. Elle autorise notamment l'échange automatique de renseignements, qui peut être mis en place au travers d'un accord administratif conclu entre les autorités compétentes des parties souhaitant se communiquer des renseignements de manière automatique.

Il convient donc de tirer profit de ce contexte favorable, là encore, en soutenant l'extension de la procédure d'échange automatique de renseignements à l'ensemble des zones non couvertes par les accords actuels, notamment sur le continent asiatique.

3. La publication par l'OCDE d'un standard international et les freins à l'adoption rapide de cette nouvelle norme mondiale

Le raliement de la Chine à la lutte contre l'évasion fiscale par une coopération plus étroite entre les administrations fiscales témoigne de ce contexte porteur. Ainsi, le 19 avril 2013, les ministres des Finances du G20 ont approuvé l'échange automatique en tant que nouvelle norme attendue, saluant le rapport du secrétaire général de l'OCDE sur le sujet ⁽¹⁾.

Les trente-quatre pays membres de l'OCDE ainsi que plusieurs pays non membres ont dès lors adopté la **déclaration de l'OCDE sur l'échange automatique de renseignements en matière fiscale, le 6 mai 2014** ; plus de **soixante-cinq juridictions se sont publiquement engagées à mettre en œuvre la norme commune** de déclaration, dont le Royaume-Uni, la Suisse, la République populaire de Chine et Singapour. Pour quarante d'entre elles, dont les territoires de la couronne britannique, les Îles Caïmans et les Îles Vierges britanniques, un **calendrier précis aboutissant aux premiers échanges automatiques en 2017** a été établi.

La version complète de la norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale a été diffusée le 21 juillet 2014 par l'OCDE.

Son **périmètre est très vaste**, reprenant le champ couvert par la « loi FATCA » : la norme prévoit ainsi *« l'échange automatique annuel entre États de renseignements relatifs aux comptes financiers, notamment les soldes, intérêts, dividendes et produits de cession d'actifs financiers déclarés à l'administration par les institutions financières, concernant des comptes détenus par des personnes physiques et des entités, y compris des fiducies et des fondations »*. Ce document sera officiellement présenté aux ministres des finances des pays du G20 lors de leur prochaine rencontre, les 20 et 21 septembre.

Néanmoins, l'adoption de cette norme fin septembre par un grand nombre de juridictions **ne signifierait pas pour autant la fin effective du secret bancaire**.

En premier lieu, comme souligné précédemment, **la norme de l'OCDE ne prévoit pas de sanctions à l'encontre des établissements non coopératifs**, à l'inverse de la « loi FATCA » adoptée par les États-Unis : chaque partie contractante devra définir l'opportunité et les modalités d'éventuelles sanctions à ce propos, ce qui risque de conditionner l'effectivité du dispositif.

Il convient ainsi de rappeler que seul le caractère extrêmement dissuasif des sanctions associées à la « loi FATCA » avait contraint certains paradis fiscaux européens à réviser leurs positions, par crainte d'être coupés du marché américain.

(1) *Un tournant pour la transparence fiscale, rapport préparé en 2013 à la demande du G8 pour le Sommet de Lough Erne.*

Surtout, l'échange automatique d'informations ne pourra véritablement être considéré comme la nouvelle norme mondiale en la matière **qu'à partir du moment où les accords bilatéraux conclus sur le modèle actuel de l'OCDE, fondé sur l'échange à la demande, auront été renégociés**. Alors que soixante-cinq juridictions s'y sont d'ores et déjà engagées, comme souligné précédemment, il restera donc à passer de la parole aux actes.

Il importe donc que la France soutienne l'adoption rapide de cette norme proposée par l'OCDE et agisse, avec l'Union européenne et les autres pays du G20, pour que l'échange automatique de renseignements soit effectif au niveau mondial.

Il serait ainsi possible de réduire les coûts et les effets pervers générés par la multiplication des standards actuels tout en prolongeant le processus engagé par les États-Unis pour étendre son influence au-delà des frontières du continent européen.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission, au cours de sa séance du mercredi 10 septembre 2014, examine pour avis le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « FATCA »).

M. Yann Galut, rapporteur pour avis. En ce début de session extraordinaire, nous devons nous réjouir de l'examen pour avis par notre Commission de ce projet de loi extrêmement novateur. L'examen de ce texte intervient dans un contexte national et international de cristallisation des consciences sur les enjeux de la lutte contre la fraude fiscale. Depuis 2008, cette large prise de conscience vaut aussi bien pour les États que pour les contribuables ou les institutions financières.

Les affaires UBS – aux États-Unis ou en France – ont déclenché une série de sanctions et de menaces particulièrement dures traduisant une volonté de contrer les agissements illégaux de l'institution financière dans un contexte de crise économique mondiale.

Sur le plan national comme européen, la lutte contre la fraude fiscale est une priorité clairement affichée de la majorité. En partenariat avec l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni, c'est ainsi la France qui, par la voix de M. Pierre Moscovici, a demandé à la Commission européenne de préparer un projet de directive, révisant le droit européen en matière de coopération administrative.

L'adoption de la directive proposée par la Commission européenne le 12 juin 2013 ferait ainsi de l'Union européenne la région proposant le système d'échange automatique d'informations le plus étendu au monde.

Il en va de même sur plan national : en 2013, le contrôle fiscal a permis à l'administration française de procéder à des redressements à hauteur de 18 milliards d'euros. Par ailleurs, plus de 24 000 dossiers de repentis ayant des comptes bancaires dissimulés à l'étranger ont été déposés depuis juin 2013. Et en mai 2014, l'administration a traité 1 372 dossiers, qui ont rapporté 856 millions d'euros à l'État. La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et le service de traitement des déclarations rectificatives y sont pour beaucoup.

Sur ce point, je tiens à souligner que le niveau d'imposition d'un pays et son volume d'évadés fiscaux ne sont absolument pas liés. On peut affirmer que tout pays est un « enfer fiscal » aux yeux des uns, alors qu'il représente un « paradis fiscal » pour les autres. Certains Français désirent s'exiler en Belgique ou en Russie ? Mais ces pays luttent également contre la fraude fiscale de leurs propres ressortissants ! Pour faire face à ce fléau mondial, l'intérêt politique s'est de plus en plus concentré sur les possibilités qu'offre l'échange automatique de renseignements.

C'est tout l'objet du projet de loi dont nous discutons ce matin. Ce texte vise à approuver l'accord signé le 14 novembre 2013 entre le gouvernement français et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et d'appliquer la loi dite « FATCA » – *Foreign Account Tax Compliance Act*. Il s'agit du premier texte signé par la France avec un autre État afin de mettre en place un échange automatique d'informations à des fins fiscales, et ce sur un très large panel de données bancaires.

La loi FATCA a été adoptée par les États-Unis en 2010 afin de renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales, en imposant à tous les établissements financiers du monde de transmettre automatiquement aux États-Unis des informations sur les revenus et les actifs de leurs contribuables, personnes physiques ou entités. Le non-respect de cette obligation est sanctionné par une retenue à la source de 30 %, appliquée aux revenus financiers versés depuis les États-Unis vers les comptes récalcitrants tenus par l'établissement concerné.

Le dispositif voté en 2010 est donc fortement extraterritorial, et unilatéral. Cette méthode, pour le moins cavalière, fut le point de départ d'un cycle d'intenses négociations, menées en premier lieu par la France et ses partenaires européens afin d'organiser la mise en application de ce dispositif dans le cadre d'accords bilatéraux. La plupart des partenaires des États-Unis ont entrepris ces dernières années de telles négociations. Ainsi, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, mais également le Canada, le Mexique, le Japon et la Suisse, ont signé de tels accords au cours de l'année 2013.

L'accord annexé au projet de loi est conforme dans ses grandes lignes au modèle publié par le Trésor américain : il fixe un cadre juridique sécurisé, permettant l'échange automatique d'informations avec les États-Unis, et précise l'ensemble des définitions et procédures pour que les deux États appliquent le dispositif de manière homogène. Il décrit précisément les éléments qui doivent être obtenus et échangés, ainsi que le calendrier et les modalités pratiques. Les premiers échanges d'informations, qui porteront sur des données collectées à partir du 1^{er} juillet 2014, auront lieu à compter du 30 septembre 2015.

Les autorités françaises collecteront des informations sur les citoyens et résidents des États-Unis : identification, soldes des comptes, valeurs de rachat des contrats d'assurance vie, revenus financiers.

La France a su s'entourer de nombreuses garanties : l'accord qu'elle a signé lui permet une application centralisée de l'accord FATCA. Les données transiteront ainsi par l'administration fiscale française, la direction générale des finances publiques, et non pas directement par les institutions financières. La clause de la nation la plus favorisée permet à la France de bénéficier de toute stipulation plus favorable que les États-Unis accorderaient à un autre pays. Enfin, notre pays pourra toujours invoquer les dispositions du code fiscal américain si celles-ci lui sont plus favorables que les termes de l'accord.

Les États-Unis ont accepté un principe général de réciprocité dans tous les domaines où leur législation le permet. Ils se sont expressément engagés à promouvoir des réformes pour parvenir à une réciprocité complète. Cet engagement figure à l'article 6 de l'accord mais fait également l'objet de la déclaration d'intention qui l'accompagne. Pour l'heure, l'identification des comptes nous permettra de demander des informations, au cas par cas, dans le cadre de la convention fiscale bilatérale existante.

Cette question de la réciprocité ne doit pas masquer les avancées considérables que favorise cet accord. Sur le plan multilatéral, l'échange automatique d'informations à des fins fiscales tend à s'affirmer comme un standard mondial. La loi FATCA ayant été l'élément déclencheur de progrès considérables dans la lutte contre l'évasion fiscale internationale, elle doit être vue comme une chance, et non plus comme une contrainte venue d'outre-Atlantique.

Si la loi FATCA est une chance, c'est avant tout parce qu'elle a forcé nombre de pays, y compris européens, d'ordinaire réticents à toute coopération administrative en la matière, à réviser leurs positions. Or, il ne fait aucun doute que l'accord entre la Suisse et les États-Unis, qui a lui-même provoqué le ralliement du Luxembourg et de l'Autriche à la procédure d'échange automatique, a été le facteur déclencheur des avancées enregistrées au niveau européen, que je soulignais précédemment.

Sous l'impulsion du G20 notamment, l'OCDE a élaboré un standard mondial d'échange automatique d'informations, inspiré de FATCA, destiné à permettre aux États d'adopter un tel dispositif avec leurs partenaires. Le 21 juillet dernier, l'OCDE a diffusé la version complète de cette norme, qui sera présentée aux ministres des Finances des pays du G20 lors de leur prochaine rencontre les 20 et 21 septembre prochains.

Toutes les difficultés ne sont pas encore levées, et la mise en place de ce standard nécessite encore du travail et de la concertation. Les réticences de certains pays européens, l'essor des paradis fiscaux asiatiques et la superposition des standards sont autant de défis à relever. Mais le sursaut qu'a entraîné l'adoption de FATCA est réel et la voie vers une plus grande transparence fiscale internationale semble bel et bien ouverte.

Le 6 avril 2009, le secrétaire général de l'OCDE, M. Angel Gurría, avait prédit dans un entretien au journal *Le Monde* que « *celui qui veut frauder n'aura bientôt nulle part où se cacher* ». Si les fraudeurs ne manquent pas d'imagination ni de conseils pour se soustraire toujours plus aux regards des administrations fiscales nationales, le texte présenté par le Gouvernement est certainement un pas de plus en direction d'une meilleure efficacité de cette bataille contre l'évasion fiscale internationale.

Pour toutes ces raisons, je recommande l'adoption sans modification du projet portant approbation de l'accord FATCA.

M. Éric Alauzet. Mon groupe politique approuve des deux mains ce projet de loi. On peut remercier les États-Unis et leur Président, Barack Obama, pour cette avancée. La lutte contre la finance folle – lutte en faveur de laquelle le candidat François Hollande s'était prononcé – trouve à se concrétiser, non pas de notre fait mais grâce à la communauté internationale. La mère de tous les vices étant l'opacité, les actions en faveur d'une plus grande transparence nous permettront sans doute d'avancer.

Il aura quand même fallu quatre ans, depuis l'annonce du dispositif en 2010, pour que celui-ci aboutisse, sa mise en application étant prévue en 2014-2015. C'est effectivement cette action qui aura fait plier l'Autriche, le Luxembourg et la Suisse, et qui nous permettra à notre tour d'avancer. Elle illustre à quel point les prises de conscience conduisent à prendre des décisions fortes, telles que l'amende de 16 milliards d'euros imposée par les États-Unis à la Bank of America pour sanctionner sa responsabilité dans la crise des *subprimes*.

Autant l'on constate l'efficacité de ces mesures de lutte contre la fraude fiscale lorsqu'elles visent les particuliers – la loi que nous avons adoptée en juin 2013 s'est révélée efficace, puisqu'elle s'est traduite par le retour de 30 000 exilés fiscaux représentant 6 milliards d'euros de recettes potentielles –, autant on peut déplorer notre grande faiblesse en matière de lutte contre la fraude fiscale des entreprises. Or, c'est un enjeu crucial pour l'équilibre de nos budgets. De fait, le budget 2014 est difficile à boucler et nous avons du mal à faire diminuer nos déficits. Si nous ne parvenons pas à améliorer nos recettes grâce à la lutte contre l'évasion fiscale, nous serons en grande difficulté financière et démocratique.

M. le rapporteur pour avis. Je partage l'avis d'Éric Alauzet. Il va falloir que notre commission des Finances travaille dans les semaines qui viennent à la rédaction d'amendements en matière d'optimisation fiscale. Il nous faut collectivement saluer l'avancée que représente cet accord.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article unique et du projet de loi sans modification.

*

* *

AUDITIONS

Néant