

N° 2736

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 avril 2026.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, *adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Finlande pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales, et l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Suède en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune,*

(Procédure accélérée)

PAR MME DIEYNABA DIOP,

Députée

—  
AVEC

EN ANNEXE  
LE TEXTE DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

---

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 2054.

Sénat : 855, 51 et 52 (2025-2026).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I. LA CONVENTION DU 4 AVRIL 2023 ENTRE LA FRANCE ET LA FINLANDE POUR L'ÉLIMINATION DE LA DOUBLE IMPOSITION EN MATIÈRE D'IMPÔTS SUR LE REVENU ET LA PRÉVENTION DE L'ÉVASION ET DE LA FRAUDE FISCALES.....</b>	<b>7</b>
<b>A. LA CONVENTION FISCALE CONCLUE EN 1970 AVEC LA FINLANDE, DEVENUE OBSOLÈTE AU REGARD DE L'ÉVOLUTION DES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE LES DEUX PAYS ET DES DERNIERS STANDARDS DE L'OCDE, A ÉTÉ INTÉGRALEMENT RENÉGOCIÉE.....</b>	<b>7</b>
1. Les deux pays, membres de l'Union européenne, entretiennent des relations économiques étroites.....	7
2. La convention de 1970 était devenue obsolète au regard de l'évolution des pratiques fiscales et des standards de l'OCDE.....	8
<b>B. LA CONVENTION FISCALE DE 2023 PROCÈDE À UNE MISE EN CONFORMITÉ AVEC LES STANDARDS DE L'OCDE TOUT EN MAINTENANT CERTAINES PARTICULARITÉS, NOTAMMENT EN MATIÈRE D'IMPOSITION DES DIVIDENDES ET DES PENSIONS PRIVÉES.....</b>	<b>9</b>
1. L'intégration des derniers standards de l'OCDE vise à lutter plus efficacement contre l'érosion des bases imposables.....	9
2. De nouvelles règles de partage de l'imposition concilient les standards de l'OCDE avec les pratiques conventionnelles et le droit interne des deux États ....	10
a. L'imposition à la source des dividendes pour éviter les montages abusifs.....	10
b. Une imposition partagée des pensions privées.....	11
c. Pour les autres revenus, un partage de l'imposition conforme au modèle de l'OCDE avec quelques exceptions .....	12
i. Intérêts et redevances .....	12
ii. Revenus professionnels .....	12
iii. Étudiants, stagiaires, apprenti et volontaires internationaux.....	12

<b>II. L'AVENANT DU 22 MAI 2023 À LA CONVENTION DU 27 NOVEMBRE 1990 ENTRE LA FRANCE ET LA SUÈDE EN VUE D'ÉVITER LES DOUBLES IMPOSITIONS ET DE PRÉVENIR L'ÉVASION FISCALE EN MATIÈRE D'IMPÔTS SUR LE REVENU ET SUR LA FORTUNE.....</b>	<b>14</b>
<b>A. LA SUÈDE PRIVILÉGIE LA CONCLUSION D'AVENANTS POUR INTÉGRER LES DERNIERS STANDARDS DE L'OCDE DANS SES CONVENTIONS FISCALES BILATÉRALES.....</b>	<b>14</b>
<b>B. L'AVENANT INTÈGRE DES ÉVOLUTIONS MINEURES DANS LA CONVENTION FISCALE FRANCO-SUÉDOISE CONCERNANT LES RÈGLEMENTS DES DIFFÉRENDS ET LA LUTTE CONTRE LES ABUS ...</b>	<b>15</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>17</b>
<b>ANNEXE 1 : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....</b>	<b>25</b>
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE .....</b>	<b>27</b>

## INTRODUCTION

L'article 53 de la Constitution prévoit que les traités qui engagent les finances de l'État ou entraînent la modification de dispositions législatives doivent être ratifiés ou approuvés par une loi. Les conventions fiscales et leurs avenants sont donc soumis à cette procédure.

Le projet de loi propose une double ratification : celle de la convention avec la Finlande pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales (article 1<sup>er</sup>) et celle de l'avenant à la convention avec la Suède en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (article 2).

La nouvelle convention fiscale avec la Finlande, signée le 4 avril 2023, renouvelle celle du 11 septembre 1970, devenue obsolète. Elle s'appuie sur le modèle de convention fiscale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 2017, tout en prévoyant des règles particulières résultant des pratiques conventionnelles et des contraintes de droit interne des deux parties.

Pour lutter contre l'optimisation fiscale, et en particulier les montages externes d'arbitrage des dividendes (les « CumEx ») qui consistent à déplacer les dividendes pour bénéficier d'une imposition nulle ou allégée, la convention prévoit une imposition partagée des dividendes entre les deux pays avec une retenue à la source de 15 %. Une imposition exclusive dans l'État de résidence est maintenue pour les intérêts et les redevances.

S'agissant des pensions de retraite privées, la convention établit un nouveau mécanisme de répartition de l'imposition et d'élimination de la double imposition. Les deux pays peuvent imposer les pensions privées et la double imposition est effacée par un crédit d'impôt dit « inversé », c'est-à-dire que l'État de source perçoit la différence entre l'impôt dû dans cet État et l'impôt déjà acquitté dans l'État de résidence. Les pensions publiques demeurent quant à elle imposées exclusivement dans l'État de source.

Concernant les revenus du travail, conformément au modèle de l'OCDE, la convention prévoit que leur imposition s'effectue dans l'État d'exercice, y compris pour le prêt de main-d'œuvre et pour les artistes, sportifs ou mannequins. Seuls les agents publics conservent, sauf exceptions, leur imposition dans l'État de source de la rémunération. Enfin, les revenus reçus de l'étranger par les étudiants, stagiaires et apprentis sont exonérés.

L'avenant à la convention fiscale conclue le 27 novembre 1990 avec la Suède ne présente pas, quant à lui, d'évolutions majeures du droit applicable. Il s'agit d'insérer dans la convention les derniers standards internationaux établis par l'OCDE, en particulier en matière de coopération entre les autorités des deux pays, de droit au recours des contribuables et de lutte contre l'usage abusif des avantages prévus par la convention. Si la plupart des États ont fait le choix d'introduire ces modifications dans leurs conventions bilatérales par le biais d'une simple notification à l'OCDE, la Suède a préféré procéder à la négociation d'un avenant, ce qui implique une ratification de la part du Parlement français.

## **I. LA CONVENTION DU 4 AVRIL 2023 ENTRE LA FRANCE ET LA FINLANDE POUR L'ÉLIMINATION DE LA DOUBLE IMPOSITION EN MATIÈRE D'IMPÔTS SUR LE REVENU ET LA PRÉVENTION DE L'ÉVASION ET DE LA FRAUDE FISCALES**

### **A. LA CONVENTION FISCALE CONCLUE EN 1970 AVEC LA FINLANDE, DEVENUE OBSOLÈTE AU REGARD DE L'ÉVOLUTION DES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE LES DEUX PAYS ET DES DERNIERS STADARDS DE L'OCDE, A ÉTÉ INTÉGRALEMENT RENÉGOCIÉE**

#### **1. Les deux pays, membres de l'Union européenne, entretiennent des relations économiques étroites**

La France et la Finlande entretiennent une relation historiquement forte puisque la France a été le premier pays, avec la Suède, à reconnaître l'indépendance de la Finlande en 1918. Selon le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, en 2023, 3 488 ressortissants français résidaient en Finlande tandis qu'environ 7 000 ressortissants finlandais résidaient en France.

Les relations économiques sont étroites, en particulier depuis l'entrée de la Finlande dans l'Union européenne en 1995, notamment dans les secteurs de la défense, de l'intelligence artificielle, de la transition écologique et du nucléaire civil. Le groupe Areva a notamment construit la centrale nucléaire d'Olkiluoto.

Les échanges commerciaux entre les deux pays atteignent environ 5 milliards d'euros en 2024 pour un déficit commercial de la France vis-à-vis de la Finlande de 560 millions d'euros. La Finlande est le 39<sup>e</sup> client et le 42<sup>e</sup> fournisseur de la France tandis que la France est le 11<sup>e</sup> client et le 10<sup>e</sup> fournisseur de la Finlande.

Le commerce bilatéral reflète les spécialisations des deux économies. La France importe de Finlande trois types de produits : du bois, du papier et du carton, des produits métallurgiques et métalliques ainsi que des équipements mécaniques, dont des machines agricoles et industrielles. Elle exporte principalement vers la Finlande des matériels de transport, des produits agroalimentaires ainsi que des parfums et cosmétiques.

Selon la Banque de France, en 2023, le stock des investissements directs français en Finlande représentait 3,7 milliards d'euros pour un chiffre d'affaires de 6,3 milliards d'euros. Celui de la Finlande, qui avait enregistré un pic en 2016 à 14,4 milliards d'euros suite au rachat d'Alcatel-Lucent par Nokia, s'est depuis contracté pour atteindre 820 millions d'euros en 2023. Le nombre de filiales est relativement élevé dans les deux sens : on compte environ 200 filiales d'entreprises françaises en Finlande pour un effectif cumulé d'environ 13 000 salariés, et un nombre comparable de filiales finlandaises en France, employant environ 8 500 salariés les télécommunications et les biens d'équipement.

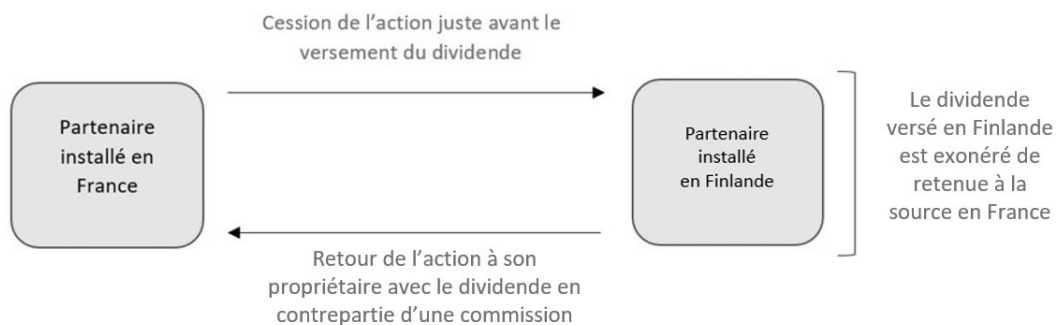
## 2. La convention de 1970 était devenue obsolète au regard de l'évolution des pratiques fiscales et des standards de l'OCDE

La France et la Finlande sont liées par une convention fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune depuis le 11 septembre 1970. Celle-ci, conforme au modèle de convention élaboré par l'OCDE en 1963, n'avait fait l'objet d'aucun avenant.

Une actualisation récente mais partielle a eu lieu en 2019 lorsque les deux États ont ratifié la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaire (BEPS)<sup>(1)</sup>, adoptée le 24 novembre 2016. Cette convention multilatérale permet d'introduire les standards les plus récents de l'OCDE dans les conventions bilatérales par simple notification, sans recourir à un avenant. Elle a donc produit ses effets sur la convention de 1970<sup>(2)</sup> mais laissait perdurer des lacunes en matière de définition de l'établissement stable, de lutte contre les abus, de coopération fiscale, de partage des droits d'imposition ou encore d'élimination des doubles impositions.

En outre, certaines particularités de la convention de 1970 ne correspondaient ni au modèle de l'OCDE de 2017, ni aux pratiques conventionnelles des deux pays. Pour la France, il était indispensable de revenir sur l'exonération de retenue à la source sur les dividendes car elle favorise des stratégies d'optimisation fiscale, en particulier les montages externes d'arbitrage de dividendes, aussi appelés « *CumEx* » ou « *CumCum externes* ». Ces opérations consistent à transférer temporairement des actions au résident d'un État tiers lié à celui de la source par une convention fiscale prévoyant l'absence de retenue à la source dans le seul but d'éviter l'impôt. Selon les révélations des « *CumEx Files* », cette pratique aurait entraîné une perte de recette de 33 milliards d'euros pour la France en vingt ans<sup>(3)</sup>.

### SCHÉMA DES MONTAGES EXTERNES D'ARBITRAGE DE DIVIDENDES (« CUMEX »)



(1) Base erosion and profit shifting.

(2) Voir la convention du 11 septembre 1970 dans sa version consolidée avec la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires signée par la France et la Finlande le 7 juin 2017, [lien internet](#).

(3) Maxime Vaudano, Jérémie Baruch et Anne Michel, « CumEx Files : un pillage fiscal à 140 milliards d'euros », *Le Monde*, 4 mai 2022, [lien internet](#).

Pour la Finlande, la priorité était de revoir la répartition de l'imposition des pensions privées qui s'opérait jusqu'alors exclusivement dans le pays de résidence. Des négociations ont donc été engagées en 2019 et deux rencontres ont eu lieu en juin 2019 et juin 2022. La convention a été signée le 4 avril 2023 à Helsinki.

## **B. LA CONVENTION FISCALE DE 2023 PROCÈDE À UNE MISE EN CONFORMITÉ AVEC LES STANDARDS DE L'OCDE TOUT EN MAINTENANT CERTAINES PARTICULARITÉS, NOTAMMENT EN MATIÈRE D'IMPOSITION DES DIVIDENDES ET DES PENSIONS PRIVÉES**

### **1. L'intégration des derniers standards de l'OCDE vise à lutter plus efficacement contre l'érosion des bases imposables**

La nouvelle convention reprend les avancées permises par l'adoption de la convention multilatérale de 2016, qu'elle complète avec les standards du modèle de convention de l'OCDE le plus récent, datant de 2017. Elle adopte ainsi :

– une définition modernisée de la notion de « *résident* », qui s'étend aux personnes physiques et aux sociétés de personnes (**article 4**), et de celle « *d'établissement stable* », qui intègre une clause anti-fragmentation évitant qu'une entreprise segmente ses activités pour échapper à cette qualification et au régime d'imposition correspondant (**article 5**) ;

– dans le secteur immobilier, un alignement du traitement des revenus provenant de sociétés dont l'actif est principalement composé de biens immobiliers sur celui des revenus provenant de biens immobiliers (**article 6**) ;

– la formule du modèle de l'OCDE en matière de procédure amiable de règlement des différends en prévoyant que toute personne qui estime qu'elle subit une imposition non conforme à la convention, peut « *indépendamment des recours prévus par le droit interne de ces États, soumettre son cas à l'autorité compétente de l'un ou l'autre État contractant* » (**article 23**) ;

– les derniers standards en matière de coopération administrative en prévoyant que « *les autorités compétentes des États contractants échangent les renseignements vraisemblablement pertinents pour appliquer les dispositions de la présente convention* » (**article 24**) et « *se prêtent mutuellement assistance pour le recouvrement de leurs créances fiscales* » (**article 25**) ;

– la clause type anti-abus qui permet de refuser l'octroi d'un avantage prévu par la convention « *s'il est raisonnable de conclure [...] que l'octroi de cet avantage était l'un des objets principaux d'un montage ou d'une transaction ayant permis, directement ou indirectement, de l'obtenir* » (**article 27**).

La nouvelle convention ne comprend en revanche aucune clause d'arbitrage car le droit de l'Union européenne prévoit déjà des instruments de règlement des différends fiscaux <sup>(1)</sup>.

## **2. De nouvelles règles de partage de l'imposition concilient les standards de l'OCDE avec les pratiques conventionnelles et le droit interne des deux États**

La nouvelle convention s'inspire aussi largement du modèle de l'OCDE de 2017 s'agissant du partage de l'imposition et de l'élimination de la double imposition. Elle conserve néanmoins des spécificités à la demande des deux parties. La convention présente ainsi deux évolutions majeures par rapport à celle de 1970, l'une concernant l'imposition des dividendes et l'autre concernant celle des pensions privées.

### ***a. L'imposition à la source des dividendes pour éviter les montages abusifs***

L'**article 10** de la nouvelle convention introduit une imposition partagée sur les dividendes, de façon à mettre fin à toute opportunité d'optimisation dans le contexte franco-finlandais.

En effet, la convention de 1970 prévoyait une exonération des dividendes de retenue à la source. Ce régime fiscal permettait des montages d'arbitrage de dividendes consistant à déplacer temporairement des actions d'un pays vers l'autre pour échapper à l'imposition des dividendes (voir encadré *supra*). Neuf conventions fiscales prévoient ce type d'exonération, principalement avec les pays du Golfe (Arabie saoudite, Bahreïn, Égypte, Émirats arabes unis, Koweït, Liban, Oman, Qatar, en plus de la Finlande). La Finlande faisait figure d'exception puisqu'elle était le seul État européen dans cette situation, ce qui facilitait les montages abusifs.

La convention fixe donc un taux de retenue à la source d'au plus 15 % du montant brut des dividendes. Ce taux est ramené à 0 % lorsque la participation dans le capital de l'entité distributrice est au moins égale à 5 % sur une période continue de 365 jours. Dans cette hypothèse, le montage en « *CumEx* » est en effet impossible puisque l'action est nécessairement détenue au moment du versement des dividendes.

Cette évolution vient compléter un autre mécanisme de lutte contre la fraude fiscale introduit par la loi de finances pour 2025, à l'article 119 *bis* A du code général des impôts. Il prévoit l'application, à titre conservatoire, d'une retenue à la source sur les dividendes versés à des personnes résidant « *dans un État ou un territoire ayant signé avec la France une convention d'élimination des doubles impositions qui ne prévoit pas ou exonère de retenue à la source ces produits* ».

---

(1) Directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne, [lien internet](#).

***b. Une imposition partagée des pensions privées***

Sur proposition finlandaise, la nouvelle convention instaure une imposition dans l'État de source de la plupart des pensions de retraite privées, à savoir les pensions qui ne sont pas versées au titre de services rendus à un État.

La convention du 11 septembre 1970 prévoyait que les pensions privées étaient imposables exclusivement dans l'État de résidence du bénéficiaire, conformément à la doctrine conventionnelle française et au modèle de l'OCDE, en raison de l'utilisation par les retraités des services publics dans leur État de résidence.

L'**article 17** de la nouvelle convention réaffirme ce principe <sup>(1)</sup> tout en admettant que certaines pensions privées peuvent également être imposées dans l'État de source, ouvrant ainsi la voie à une imposition partagée entre les deux pays. Cette imposition partagée concerne en réalité la quasi-totalité des pensions privées puisqu'elle s'applique à toutes les pensions payées en application de la législation sur la sécurité sociale ainsi qu'à celles versées en contrepartie de cotisations déductibles du revenu imposable – ce qui est généralement le cas <sup>(2)</sup>.

La convention prévoit un mécanisme spécifique d'élimination de la double imposition : le crédit d'impôt inversé (**article 21**). Contrairement à un crédit d'impôt classique <sup>(3)</sup>, c'est à l'État de source et non à l'État de résidence qu'il incombe d'octroyer un crédit d'impôt équivalent à l'impôt dû dans l'État de résidence. Avec cette nouvelle méthode, identique à celle retenue dans la convention franco-danoise du 4 février 2022, la France conserve son droit illimité d'imposer ses résidents pour les pensions de source finlandaise. La Finlande ne pourra lever que l'éventuel reliquat d'impôt, à savoir la différence, si elle est positive, entre l'impôt finlandais et l'impôt français.

Selon l'étude d'impact, le nombre de résidents de France percevant des pensions de source finlandaise est estimé à environ 700, pour un montant de 10 millions d'euros, tandis que le registre des Français établis en Finlande ne compte que 46 personnes retraitées percevant des pensions de source française, bien que leur nombre soit probablement cinq fois plus important.

Les rémunérations et pensions des agents publics restent soumises au même régime que celui prévu dans la convention de 1970, à savoir une imposition exclusive dans l'État de source, ce qui exclut tout risque de double imposition (**article 18**).

---

(1) 1 de l'article 17.

(2) 2 de l'article 17.

(3) Pour les autres revenus, la France applique la méthode de l'imputation, c'est-à-dire qu'elle accorde un crédit d'impôt égal, selon le type de revenu, à l'impôt français ou étranger. La Finlande élimine la double imposition en déduisant de l'impôt finlandais le montant de l'impôt français ou, s'agissant des revenus exclusivement imposables en France, en les exemptant de l'impôt finlandais avec toutefois application de la règle du taux effectif.

*c. Pour les autres revenus, un partage de l'imposition conforme au modèle de l'OCDE avec quelques exceptions*

La convention de 2023 encadre également la répartition de l'imposition des autres types de revenus <sup>(1)</sup>.

i. Intérêts et redevances

Pour les intérêts (**article 11**) et les redevances (**article 12**), la convention prévoit l'imposition exclusive dans l'État de résidence. S'agissant des intérêts, il s'agit d'une dérogation au modèle de l'OCDE qui préconise une retenue à la source sur les intérêts sortants. Ce choix est toutefois cohérent avec le droit interne français qui exonère de toute imposition les intérêts sortants. C'est pourquoi la France a sollicité l'imposition exclusive à la résidence des intérêts pendant les négociations, ce que la Finlande a accepté <sup>(2)</sup>.

ii. Revenus professionnels

L'**article 14** de la convention, relatif aux revenus d'emplois, est fidèle au modèle de l'OCDE, fondé sur le principe de l'imposition des salaires dans l'État d'exercice de l'activité. La nouvelle convention s'écarte du modèle de l'OCDE sur deux points :

– d'une part, à la demande de la Finlande, les revenus issus du prêt de main-d'œuvre, quelle que soit la durée de l'activité sur place, sont imposés au lieu de l'exercice de l'activité tandis que le modèle de l'OCDE prévoit une taxation exclusive dans l'État de résidence pour les missions temporaires de moins de six mois (**point du 4 du protocole annexé**) ;

– d'autre part, l'**article 16** prévoit que les revenus perçus directement ou indirectement – du fait de leur notoriété – « *en tant qu'artiste du spectacle, tel qu'un artiste de théâtre, de cinéma, de la radio ou de la télévision, ou qu'un musicien, ou en tant que sportif ou mannequin* » sont imposables dans l'État où ces activités sont exercées. L'intégration des mannequins et de la notion de notoriété dans cette clause déroge au modèle de l'OCDE mais correspond aux pratiques conventionnelles de la France.

iii. Étudiants, stagiaires, apprenti et volontaires internationaux

L'**article 19** précise enfin que « *les sommes qu'un étudiant, un apprenti ou un stagiaire [...] reçoit pour couvrir ses frais d'entretien, d'études ou de formation ne sont pas imposables* » dans l'État de résidence si elles proviennent de l'autre État. Par dérogation au modèle de l'OCDE, cette disposition couvre également les volontaires internationaux (**point 5 du protocole annexé**).

---

(1) La nouvelle convention, contrairement à celle de 1970, ne couvre pas l'imposition de la fortune, faute d'équivalence entre les taxations des deux pays en la matière. Cela bénéficie à la France, qui peut ainsi imposer l'ensemble des biens soumis à l'imposition sur la fortune sur son territoire.

(2) Réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

**TABEAU RÉCAPITULATIF DU PARTAGE DE L'IMPOSITION DES PRINCIPAUX TYPES DE REVENUS**

	<b>Convention de 1970</b>	<b>Modèle OCDE de 2017</b>	<b>Convention de 2023</b>	<b>Justifications</b>
<b>Dividendes</b>	Imposition dans l'État de résidence et exonération de retenue à la source	Imposition dans l'État de résidence et taux réduit (5 %) de retenue à la source dès 25 % de participation	Imposition dans l'État de résidence, retenue à la source plafonnée à 15 % sauf en cas de participation d'au moins égale à 5 % sur une période continue de 365 jours	Demande française pour éviter les montages abusifs (« CumEx »)
<b>Redevances</b>	Imposition exclusive dans l'État de résidence	Imposition exclusive dans l'État de résidence	Imposition exclusive dans l'État de résidence	Conforme à la convention de 1970 et au modèle OCDE
<b>Intérêts</b>	Imposition dans l'État de résidence avec une retenue à la source plafonnée à 10 %	Imposition dans l'État de résidence avec une retenue à la source plafonnée à 10 %	Imposition exclusive dans l'État de résidence	La France n'impose pas les intérêts sortants et gagne donc à prévoir une imposition à la résidence
<b>Revenus d'emploi</b>	Imposition dans le pays d'exercice	Imposition dans le pays d'exercice	Imposition dans le pays d'exercice	Conforme à la convention de 1970 et au modèle OCDE
<b>Prêt de main-d'œuvre</b>	Prêt de main-d'œuvre non visé	Taxation exclusive dans l'État de résidence pour les missions temporaires de moins de six mois	Prêt de main-d'œuvre imposé au lieu d'exercice	Demande finlandaise
<b>Artistes et sportifs</b>	Imposition dans le pays d'exercice	Imposition dans le pays d'exercice (mannequins non inclus et absence de clause sur la notoriété professionnelle)	Imposition dans le pays d'exercice (mannequins inclus et clause sur la notoriété professionnelle)	Mise en conformité avec les pratiques conventionnelles de la France
<b>Pensions privées</b>	Imposition exclusive à la résidence	Imposition exclusive à la résidence	Imposition partagée entre l'État de résidence et l'État de source et élimination de la double imposition par un crédit d'impôt inversé	Demande finlandaise
<b>Rémunérations et pensions publiques</b>	Imposition exclusive à la source	Imposition exclusive à la source	Imposition exclusive à la source	Conforme à la convention de 1970 et au modèle OCDE
<b>Étudiants et stagiaires</b>	Exemption des frais d'entretien, d'études ou de formation pour les stagiaires, professeurs et étudiants	Exemption des frais d'entretien, d'études ou de formation pour les stagiaires et étudiants	Exemption des frais d'entretien, d'études ou de formation pour les stagiaires, étudiants et volontaires internationaux	Mise en conformité avec les pratiques conventionnelles de la France

Source : Réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

## **II. L'AVENANT DU 22 MAI 2023 À LA CONVENTION DU 27 NOVEMBRE 1990 ENTRE LA FRANCE ET LA SUÈDE EN VUE D'ÉVITER LES DOUBLES IMPOSITIONS ET DE PRÉVENIR L'ÉVASION FISCALE EN MATIÈRE D'IMPÔTS SUR LE REVENU ET SUR LA FORTUNE**

### **A. LA SUÈDE PRIVILÉGIE LA CONCLUSION D'AVENANTS POUR INTÉGRER LES DERNIERS STANDARDS DE L'OCDE DANS SES CONVENTIONS FISCALES BILATÉRALES**

L'objectif de l'avenant est de mettre la convention de 1990 en conformité avec certains des nouveaux standards établis par l'OCDE dans le cadre des travaux du projet sur l'érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices (BEPS) <sup>(1)</sup>.

La convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, adoptée à Paris le 24 novembre 2016, offre un mécanisme simplifié de modification des conventions fiscales en vigueur afin de mettre en œuvre des normes minimales pour lutter contre les abus des conventions fiscales et pour améliorer les mécanismes de règlement des différends. Cet instrument, signé par plus de 100 États couvre environ 1 950 conventions bilatérales.

Les États signataires de cette convention multilatérale peuvent notifier à l'OCDE leurs conventions fiscales bilatérales afin qu'elles soient modifiées sans passer par un avenant et une ratification. La France a fait ce choix <sup>(2)</sup> mais pas la Suède qui préfère la modification par avenant de ses conventions, pour des raisons liées à des procédures de droit interne. Un avenant a ainsi été brièvement négocié, puis signé le 22 mai 2023 à Stockholm.

Cette renégociation est intervenue dans un contexte de densification des relations économiques entre les deux pays. Même si les échanges commerciaux ont connu une légère diminution en 2024, les exportations de la Suède vers la France ont augmenté de 19 % entre 2019 et 2024 et les exportations de la France vers la Suède de 11 % sur la même période pour s'établir respectivement à 7,5 et 6 milliards d'euros, soit un déficit commercial de 1,5 milliard d'euros pour la France.

Les entreprises suédoises implantées en France, comme Securitas, Volvo, Ikea ou encore H&M, emploient environ 95 000 personnes, ce qui fait de la Suède le premier employeur nordique en France. Les entreprises françaises installées en Suède emploient quant à elle environ 70 000 personnes, dont 84 % dans le secteur des services, domaine dans lequel la France est le premier employeur étranger <sup>(3)</sup>.

---

(1) Base erosion and profit shifting.

(2) Notamment pour sa convention bilatérale avec la Finlande (voir supra).

(3) Étude d'impact du projet de loi.

## B. L'AVENANT INTÈGRE DES ÉVOLUTIONS MINEURES DANS LA CONVENTION FISCALE FRANCO-SUÉDOISE CONCERNANT LES RÈGLEMENTS DES DIFFÉRENDS ET LA LUTTE CONTRE LES ABUS

D'abord, l'avenant du 22 mai 2023 modifie le préambule de la convention pour mentionner l'objectif de lutte contre la fraude fiscale. Il est ainsi précisé que la convention vise à éliminer la double imposition « *sans créer de possibilités de non-imposition ou d'imposition réduite via des pratiques d'évasion ou de fraude fiscale (résultant notamment de la mise en place de stratégies de chalandage fiscal destinées à obtenir des allègements prévus dans la présente convention au bénéfice indirect de résidents d'États tiers)* ».

Ensuite, il modifie l'**article 25** de la convention qui encadre la procédure amiable de règlement des litiges concernant l'application de celle-ci. Toute personne estimant qu'elle subit une imposition non conforme aux dispositions de la convention peut désormais soumettre son cas « *à l'autorité compétente de l'un ou l'autre État contractant* » et non plus seulement à celle de son État de résidence. Cette évolution doit favoriser la coopération entre les administrations fiscales et accélérer le traitement des différends.

Enfin, l'avenant introduit, à l'**article 28 A**, une clause type, dite anti-abus, qui prévoit la possibilité de refuser un avantage prévu par la convention « *s'il est raisonnable de conclure [...] que l'octroi de cet avantage était l'un des objets principaux d'un montage ou d'une transaction ayant permis, directement ou indirectement, de l'obtenir* ».

\*

\* \*



## EXAMEN EN COMMISSION

*Le mercredi 29 avril 2026, la commission examine le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Finlande pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales, et l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Suède en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.*

**M. le président Bruno Fuchs.** Les relations fiscales bilatérales entre la France et la Finlande sont actuellement régies par la convention du 11 septembre 1970, qui n'est plus conforme aux derniers standards internationaux tels qu'ils sont développés en particulier dans le modèle de convention fiscale de 2017 de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La nouvelle convention dont il est question ce matin a été signée le 4 avril 2023.

**Mme Dieynaba Diop, rapporteure.** Le projet de loi que nous examinons a pour objet une double ratification : celle d'une nouvelle convention fiscale avec la Finlande et celle d'un avenant à la convention fiscale que nous avons conclue avec la Suède en 1990.

La négociation d'une nouvelle convention fiscale avec la Finlande a été un travail de longue haleine : les discussions ont commencé en 2019 pour s'achever en 2023. Il s'agissait de mettre à jour la convention datant de 1970, fondée sur le modèle de l'OCDE de 1963, qui était devenue largement obsolète, notamment au regard des nouvelles pratiques d'optimisation et de fraude fiscales. La nouvelle convention reprend donc très largement les standards du dernier modèle de l'OCDE datant de 2017. Elle conserve néanmoins un certain nombre de spécificités qui résultent des demandes exprimées par les deux parties en raison soit de leurs pratiques conventionnelles, soit des contraintes de leur droit interne.

Les principales évolutions concernent l'imposition des dividendes et des pensions de retraite des salariés du secteur privé. La convention de 1970 se caractérisait en effet par une exonération de retenue à la source des dividendes versés par les entreprises de l'un des pays à un actionnaire de l'autre pays. Cette exonération était un cas unique s'agissant des conventions fiscales bilatérales conclues avec nos partenaires européens ; elle n'existe que pour neuf pays, principalement ceux du Golfe. Or un tel mécanisme favorise l'évasion fiscale par la technique dite des « CumEx », c'est-à-dire de montages externes d'arbitrage de dividendes. Celle-ci consiste à déplacer les actions d'un pays vers l'autre au moment du versement des dividendes pour bénéficier de l'exonération, puis de les

rapatrier en contrepartie d'une commission. En 2018, les CumEx Files ont révélé que cette pratique avait coûté, en vingt ans, 33 milliards d'euros à la France.

La convention y met fin en prévoyant une retenue à la source plafonnée à 15 % lorsque l'action rémunérée est possédée sur une durée inférieure à une année. Une telle évolution serait également souhaitable dans les conventions fiscales qui nous lient aux pays du Golfe. La loi de finances pour 2025 prévoit toutefois un garde-fou en procédant à une retenue à la source sur les dividendes à titre conservatoire, y compris en cas d'exonération, pour pouvoir conserver l'impôt prélevé en cas de montage en CumEx.

Une imposition exclusive dans l'État de résidence est maintenue pour les intérêts et les redevances : je pense, par exemple, aux droits d'auteur. S'agissant des redevances, elle est conforme aux standards de l'OCDE. S'agissant des intérêts, cette dérogation au principe de l'imposition partagée s'explique par le fait que la France n'impose pas les intérêts sortants et avait donc intérêt à maintenir l'imposition exclusive à la résidence.

S'agissant des pensions de retraite des salariés du secteur privé, la convention établit un nouveau mécanisme de répartition de l'imposition et d'élimination de la double imposition. La Finlande a en effet souhaité remplacer le principe de l'imposition dans l'État de résidence au profit de l'imposition partagée car de nombreux retraités très aisés – ils sont environ 700 et perçoivent 10 millions d'euros par an – passent leur retraite dans notre pays. La France et la Finlande se sont accordées sur un mécanisme gagnant-gagnant. Ainsi, les deux pays peuvent imposer les pensions et la double imposition est effacée par un crédit d'impôt dit « inversé ». Cela signifie que l'État de résidence prélève l'impôt puis que l'État de source perçoit la différence entre l'impôt dû dans l'État de source et l'impôt déjà acquitté dans l'État de résidence. Autrement dit, si les retraites sont imposées à hauteur de 5 % en France et de 10 % en Finlande, le bénéficiaire de la pension paiera 5 % à la France et la différence entre l'imposition française et l'imposition finlandaise à la Finlande. On évite ainsi la double imposition. Les pensions et les rémunérations publiques restent en revanche, conformément à la pratique, imposées exclusivement dans l'État source, à quelques exceptions près.

Quant aux revenus du travail, la convention prévoit, conformément au modèle de l'OCDE, que leur imposition s'effectue dans l'État d'exercice, y compris pour les artistes et les sportifs. Elle va cependant plus loin que le modèle de l'OCDE en étendant l'imposition dans le pays d'exercice à l'ensemble du prêt de main-d'œuvre pour les mannequins et les revenus tirés de la notoriété.

Enfin, conformément au modèle de l'OCDE, les revenus reçus de l'étranger par les étudiants, stagiaires et apprentis sont exonérés.

L'avenant à la convention de 1990 avec la Suède, dont la ratification est prévue à l'article 2 du texte, apporte des évolutions beaucoup moins substantielles.

La France et la Suède ont toutes deux signé la convention multilatérale de l'OCDE. Cette convention de 2016 est un instrument permettant de modifier les conventions fiscales bilatérales pour introduire les derniers standards de l'OCDE sans passer par un avenant. Il suffit donc de notifier à l'OCDE le souhait des deux parties d'inclure ces modifications pour que la convention soit mise à jour. Cet instrument a été signé par plus de 100 États et couvre 1 950 conventions.

Toutefois, la Suède a fait le choix de ne pas utiliser ce mécanisme pour des raisons liées à des contraintes de droit interne et demande donc à ses partenaires de conclure des avenants pour modifier leurs conventions bilatérales. Les deux pays ont ainsi signé, le 22 mai 2023, un avenant qui introduit trois modifications, lesquelles ne touchent pas à la répartition des impositions mais concernent plutôt l'application de la convention.

D'abord, l'avenant met à jour le préambule pour mentionner l'objectif de lutte contre la fraude fiscale. Ensuite, il simplifie la procédure de règlement amiable des litiges relatifs à l'application de la convention en permettant à toute personne qui estime subir une imposition non conforme de soumettre son cas à l'autorité compétente de l'un ou l'autre des deux pays et non plus seulement à celle de son État de résidence, qui n'est pas toujours l'État concerné par l'imposition en question. Enfin, elle introduit la clause-type dite « anti-abus », qui prévoit la possibilité de refuser un avantage prévu par la convention si celui-ci est l'objectif principal d'un montage ayant permis de l'obtenir.

Ces deux ratifications ne me semblent donc pas poser de difficultés. Elles me semblent équilibrées et devraient permettre une meilleure coopération avec ces deux pays, en particulier pour lutter contre la fraude fiscale.

**M. le président Bruno Fuchs.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes politiques.

**Mme Carole Guillerm (Dem).** Le projet de loi concerne la Finlande et la Suède, deux partenaires particulièrement importants de la France avec lesquels nous entretenons des relations économiques étroites dans des secteurs stratégiques tels que le nucléaire, l'innovation, l'industrie, les services ou encore la transition écologique.

Il s'agit d'adapter notre cadre fiscal à une réalité économique qui a profondément évolué au cours des ans. La convention avec la Finlande datait de 1970 et ne correspondait plus ni aux standards internationaux de l'OCDE ni à la réalité des échanges entre nos deux pays. L'avenant avec la Suède s'inscrit dans la même logique de modernisation et de sécurisation juridique. Cette modernisation permet notamment de mieux lutter contre certains montages abusifs, notamment les mécanismes de type CumCum externe, qui sont à l'origine de pertes considérables pour les finances publiques françaises.

Il est évidemment indispensable de combler ces failles. C'est pourquoi le groupe Les Démocrates soutient le projet de loi.

**Mme Charlotte Parmentier-Lecocq (HOR).** Le projet de loi qui nous est soumis vise à mettre à jour notre cadre fiscal bilatéral avec deux partenaires européens en l’alignant sur les standards internationaux les plus récents, notamment en matière de lutte contre la fraude et l’évasion fiscale. La convention avec la Finlande vient remplacer un texte datant de 1970 devenu obsolète et inadapté aux standards actuels. Quant à l’objet de l’avenant à la convention franco-suédoise, il est plus ciblé mais tout aussi nécessaire puisqu’il vise à intégrer les standards internationaux récents, notamment en matière de lutte contre la fraude, de règlement des différends et de prévention des abus.

En somme, ce texte répond à un double enjeu : garantir un cadre fiscal sécurisé aux acteurs économiques tout en renforçant l’équité fiscale. Notre groupe est particulièrement attaché à cet équilibre.

La modernisation de nos conventions fiscales constitue un impératif de bonne gouvernance et un levier essentiel dans la lutte contre la fraude et l’évasion fiscales. C’est pourquoi le groupe Horizons et indépendants votera en faveur du projet de loi.

**M. Michel Guiniot (RN).** Le texte vise à autoriser l’approbation de deux conventions qui modifient nos accords fiscaux avec la Finlande et la Suède afin d’éviter les doubles impositions en matière d’impôts sur le revenu et de prévenir l’évasion et la fraude fiscales. La Finlande et la Suède ayant notifié en 2024 à la France l’accomplissement des procédures internes de ratification de ces conventions, ces dernières entreront en vigueur dès leur approbation.

La convention fiscale qui liait la France à la Finlande datait de 1970 et figurait parmi les plus anciennes en vigueur en France. Elle ne comportait aucune stipulation relative à la taxation de la fortune mais prévoyait une exonération totale de la retenue à la source sur les revenus qui permettait de créer des montages fiscaux abusifs afin d’éluder l’imposition des revenus. La mise à jour de cette convention permettra à l’État français de limiter la fraude et donc de consolider les finances publiques. Plusieurs sénateurs ont d’ailleurs souhaité savoir si le ministère des finances envisageait de renégocier les huit autres conventions fiscales qui continuent d’exonérer les dividendes de tout prélèvement à la source. Avez-vous des informations à ce sujet, madame la rapporteure ?

Quant à l’avenant à la convention avec la Suède, il consiste en une mise à jour classique, rendue nécessaire par la volonté de la Suède de ne pas appliquer la convention multilatérale Beps – *base erosion and profit shifting* – pour pouvoir continuer d’examiner au cas par cas les dispositions fiscales par voie bilatérale et leurs incidences sur la fiscalité nationale. La précédente convention fiscale datait, elle, de 1990.

Si ces deux textes sont importants pour les finances publiques et la lutte contre la fraude, il faut reconnaître que celui avec la Finlande est un grand pas en

avant pour les finances publiques. Le Rassemblement national votera en faveur de leur approbation.

**Mme Constance Le Grip (EPR).** Le texte que nous examinons concerne deux États membres de l'Union européenne, la Finlande et la Suède, avec lesquels notre pays entretient des relations politiques, économiques, culturelles et stratégiques de plus en plus denses. Avec la Finlande, les échanges de biens représentaient plus de 5 milliards d'euros en 2023 tandis que les investissements croisés se traduisent par la présence d'environ 200 filiales françaises en Finlande et d'un nombre équivalent de filiales finlandaises en France. Avec la Suède, notre relation s'est également renforcée ces dernières années, notamment à la faveur de la visite d'État qu'a effectuée en janvier 2024 le président de la République à Stockholm.

Le groupe EPR votera pour ce projet de loi qui répond à une exigence simple : disposer de règles fiscales claires, équilibrées, adaptées aux réalités actuelles.

Le volet le plus substantiel concerne la Finlande car la convention fiscale franco-finlandaise actuelle, qui date de 1970, n'est plus adaptée aux standards fiscaux internationaux. Surtout, elle comportait une fragilité importante puisque l'exonération de retenue à la source pour les dividendes favorisait des montages abusifs d'arbitrage de dividendes. La nouvelle convention vient corriger cette anomalie : elle introduit une retenue à la source plafonnée à 15 % tout en maintenant une exonération ciblée. C'est une avancée utile pour protéger nos propres recettes fiscales et garantir davantage d'équité entre les contribuables.

Quant à l'avenant à la convention avec la Suède, il est plus technique, plus circonscrit, mais tout aussi utile. Il permet d'intégrer dans notre convention bilatérale les standards récents de l'OCDE en matière de lutte contre l'évasion fiscale, notamment une clause générale anti-abus et une procédure amiable modernisée.

Le texte approuvant ces deux conventions fiscales a le mérite de préserver un équilibre : il renforce les outils de coopération fiscale sans remettre en cause l'attractivité de notre pays ni la fluidité des investissements. Pour ces raisons, le groupe EPR votera pour.

**M. Stéphane Hablot (SOC).** Nous sommes manifestement tous favorables à ce projet de loi visant à approuver deux conventions qui modernisent nos accords fiscaux avec la Finlande et la Suède – nous pouvons d'ailleurs saluer l'important travail de notre rapporteure.

Il est en effet impératif de lutter contre l'optimisation fiscale – notamment les montages d'arbitrage de dividendes – qui prive chaque année nos finances publiques de plusieurs milliards d'euros de recettes. Même si nous regrettons qu'une révision plus ambitieuse de la convention avec la Suède n'ait pas été

engagée, nous estimons que le projet de loi va dans le bon sens. C'est pourquoi notre groupe le soutient.

**M. Pierre Pribetich (SOC).** À titre complémentaire de l'orateur de mon groupe, je tiens à rappeler que les CumEx Files ont révélé l'une des plus grandes fraudes fiscales de tous les temps et de l'histoire européenne. Cette fraude, qui consistait à exploiter une faille dans l'imposition des dividendes pour obtenir le remboursement d'impôts qui n'avaient pas été payés, a privé principalement l'Allemagne, le Danemark et la France de 140 milliards d'euros de recettes fiscales !

Ce scandale révèle les limites du contrôle des marchés. La fraude fiscale n'est pas seulement un problème économique ; c'est aussi un enjeu démocratique de justice sociale. Il est donc nécessaire de signer ces conventions et d'actualiser l'ensemble de nos accords fiscaux pour éviter le détournement de recettes fiscales vouées à servir l'intérêt général. Il est tout de même scandaleux que le rapporteur général du Sénat, monsieur Husson, ait dû faire le siège du ministère des finances pour obtenir qu'il revienne sur les décrets limitant la portée des dispositions que les deux chambres avaient adoptées pour lutter contre la pratique des CumCum !

**Mme Dieynaba Diop, rapporteure.** Je vous remercie pour le consensus qui se dessine.

Monsieur Guinot, l'article 119 *bis* du code général des impôts s'appliquera aux conventions conclues avec les pays du Golfe. Comme je l'ai indiqué dans mon propos liminaire, une retenue à la source sera effectuée de manière conservatoire, le temps de vérifier l'absence d'un montage d'arbitrage des dividendes tel que ceux qui ont fait perdre des milliards d'euros à notre pays. Vous pouvez donc être rassuré.

Ces accords sont bons : ils nous permettront de lutter contre la fraude fiscale et d'éviter les doubles impositions, donc de contribuer à la justice fiscale et de récupérer des recettes fiscales dont nous avons grandement besoin dans le contexte économique actuel.

\*

**Article 1<sup>er</sup>** (autorisation de l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Finlande pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales (ensemble un protocole), signée à Helsinki le 4 avril 2023)

*La commission adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

**Article 2** (autorisation de l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Suède en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en

matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signé à Stockholm le 22 mai 2023)

*La commission **adopte** l'article 2 **sans modification**.*

*Puis la commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **sans modification**.*



**ANNEXE 1 :  
TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**Article 1<sup>er</sup>**

Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Finlande pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales (ensemble un protocole), signée à Helsinki le 4 avril 2023, et dont le texte est annexé à la présente loi.

**Article 2**

Est autorisée l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Suède en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signé à Stockholm le 22 mai 2023, et dont le texte est annexé à la présente loi.



## **ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE**

### **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

- Mme Élodie Nabeng, rédactrice à la mission de l'Europe occidentale et nordique à la direction de l'Union européenne ;
- M. Lucas Froment, chef de pôle à la mission des conventions et de l'entraide judiciaire ;
- M. Fanny Rolland, rédactrice à la mission des conventions et de l'entraide judiciaire ;
- M. François Mattret, rédacteur à la mission des accords et traités.

### **Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**

- M. Gaétan Hy, chef du bureau à la direction de la législation fiscale ;
- Mme Mathilde Gallet, adjointe au chef de bureau.