

N° 751

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juillet 2014

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le 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 et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA »), (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

Par Mme Michèle ANDRÉ,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Hervé Marseille, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 706 et 752 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
PREMIÈRE PARTIE : LA LOI « FATCA », UN INSTRUMENT DE LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE DES CONTRIBUABLES AMÉRICAINS	
I. UN DISPOSITIF UNILATÉRAL DEVENU UN ACCORD BILATÉRAL.....	9
A. UN INSTRUMENT À L'ORIGINE UNILATÉRAL ET EXTRATERRITORIAL.....	9
B. LA POSSIBILITÉ D'ACCORDS BILATÉRAUX.....	10
1. Le modèle « FATCA 1 » : centralisation et réciprocité	10
2. Le modèle « FATCA 2 » : ni automatisme, ni réciprocité	11
C. L'ACCORD FRANCO-AMÉRICAIN DU 14 NOVEMBRE 2013	13
II. UN ACCORD QUI COMPREND DE NOMBREUSES GARANTIES.....	14
A. UN CHAMP D'APPLICATION CLAIREMENT DÉFINI AU REGARD DU DROIT FRANÇAIS	14
1. <i>Les institutions financières déclarantes</i>	14
2. <i>Les personnes, les comptes et les informations à identifier</i>	15
3. <i>Un calendrier étalé jusqu'en 2016</i>	16
B. DE SOLIDES GARANTIES EN FAVEUR DE LA FRANCE	17
C. LA QUESTION CENTRALE DE LA RÉCIPROCITÉ.....	18
D. DES STIPULATIONS RENFORCÉES PAR UNE BASE LÉGALE SOLIDE	19
SECONDE PARTIE : LA LOI « FATCA », UN PREMIER PAS VERS LA TRANSPARENCE FISCALE À L'ÉCHELLE MONDIALE	
I. LES FAIBLESSES DE L'ÉCHANGE À LA DEMANDE	23
II. VERS L'INSTAURATION D'UN « FATCA EUROPÉEN » ?	24
A. LA DIRECTIVE ÉPARGNE DE 2003.....	25
B. LA DIRECTIVE SUR LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE DE 2011	25
III. L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE, NOUVELLE NORME MONDIALE ?	26

IV. LA COMPATIBILITÉ ENTRE FATCA ET LES NORMES INTERNATIONALES EN COURS D'ÉLABORATION.....	27
A. NATIONALITÉ OU RÉSIDENCE FISCALE ?	27
B. RETENUE À LA SOURCE OU TRANSPARENCE ?.....	28
C. LES SEUILS : SIMPLIFICATION OU COMPLICATION ?	28

**TROISIÈME PARTIE :
LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE**

I. LA LOI FATCA, UN DISPOSITIF VERTUEUX QUI PORTE DÉJÀ SES PREMIERS FRUITS	29
A. UN DISPOSITIF AUQUEL TOUS LES ÉTATS ONT À GAGNER.....	29
B. UN EFFET DÉJÀ VISIBLE SUR LA LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE.....	30
II. UNE NÉCESSAIRE VIGILANCE SUR LA RÉCIPROCITÉ.....	33
III. SOUTENIR L'ADOPTION D'UN STANDARD MONDIAL UNIQUE	34
A. LA MULTIPLICATION DES STANDARDS EST SOURCE DE SURCOÛTS INUTILES POUR LES BANQUES.....	34
1. <i>Une mise en conformité à la loi FATCA coûteuse</i>	35
2. <i>Des incertitudes techniques et juridiques persistantes</i>	35
3. <i>Des difficultés multipliées par la diversité des standards</i>	36
B. LE STANDARD DE L'OCDE PERMET UNE COOPÉRATION FISCALE RÉCIPROQUE ET MULTILATÉRALE.....	37
TRAVAUX DE LA COMMISSION	39
I. AUDITION DU 12 FÉVRIER 2014 SUR LA LOI FATCA ET L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE D'INFORMATIONS.....	39
II. EXAMEN DU RAPPORT.....	53
ANNEXE 1 EXTRAIT DE LA CONVENTION FISCALE FRANCO-AMÉRICAINE.....	59
ANNEXE 2 LE FORMULAIRE 8938 DE L'INTERNAL REVENUE SERVICE.....	61
ANNEXE 3 PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LÉGISLATION FISCALE AMÉRICAINE	65

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Réunie le 17 juillet 2014 sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a examiné le rapport de Mme Michèle André, rapporteure, sur le projet de loi n° 706 (2013-2014) 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 »).

La commission a relevé que :

1° **La loi FATCA**, ou *Foreign Account Tax Compliance Act*, adoptée en 2010 par les États-Unis, fait **obligation aux banques et établissements financiers du monde entier de transmettre à l'administration fiscale américaine les informations dont ils disposent sur les contribuables américains**, sous peine d'une retenue à la source punitive de 30 %.

2° **L'accord franco-américain du 14 novembre 2013** est destiné à mettre en œuvre la loi FATCA en minimisant les contraintes techniques et les incertitudes juridiques qui pèsent sur les établissements financiers. À l'initiative de la France et de ses principaux partenaires européens, la loi FATCA a donc changé de nature : à l'origine unilatérale et extraterritoriale, elle est devenue **un instrument bilatéral négocié sur la base d'accords entre États souverains**.

3° **L'accord s'accompagne de solides garanties au bénéfice de la France**. Tout d'abord, la **transmission des données se fait de manière centralisée** via l'administration fiscale, ce qui allège les contraintes techniques et permet la réciprocité. Ensuite, une **clause de la nation la plus favorisée** permet à la France et à ses établissements financiers de toujours s'appuyer sur les définitions et les procédures qui leur sont les plus favorables.

4° **L'adoption de la loi FATCA constitue le pas décisif dans le passage à l'échange automatique d'informations**, méthode bien plus efficace que l'échange à la demande dans la lutte contre l'évasion fiscale. L'« aiguillon » de la loi FATCA a ainsi permis la révision des directives européennes portant sur le sujet, et surtout **l'élaboration, sous l'égide de l'OCDE, d'un futur standard mondial unique d'échange d'informations**, multilatéral et réciproque.

5° **Il convient toutefois de rester vigilant sur deux points**. D'une part, la question de la **réciprocité de l'accord FATCA** : le droit interne des États-Unis ne leur permet pas encore d'honorer les engagements pris à cet égard, qui devront donc faire l'objet d'un suivi attentif des autorités françaises. D'autre part, la question de la **compatibilité des normes entre elles**, afin non seulement d'éliminer les contraintes et les surcoûts inutiles, mais aussi d'assurer, à terme, le déploiement d'un seul et même standard à l'échelle mondiale.

La commission des finances a adopté le projet de loi sans modification.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en premier lieu du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord du 14 novembre 2013 entre la France et les 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 »).

*

L'existence de cet accord bilatéral est en soi un élément dont il faut se réjouir : à l'origine, le dispositif adopté en 2010 par les États-Unis, qui faisait obligation aux banques du monde entier de livrer leurs informations au fisc américain, s'apparentait plutôt à « une offre que l'on ne peut pas refuser », sauf à supporter une retenue à la source de 30 % de tous les paiements d'origine américaine. **C'est grâce à la détermination de la France et de ses partenaires européens du « G5 »** - Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Italie - **que la loi FATCA, conçue à l'origine comme unilatérale et sans contreparties, est finalement devenue un accord bilatéral réciproque.**

Cet accord vise à instaurer un système d'échange automatique d'informations entre la France et les États-Unis, les données étant centralisées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) afin de réduire les contraintes pesant sur les établissements financiers. **L'accord s'accompagne de nombreuses garanties**, au premier rang desquelles une « clause de la nation la plus favorisée » qui permet à la France, à ses banques et à ses contribuables de bénéficier des stipulations qui seraient plus favorables dans les accords à venir.

Toutefois, une incertitude demeure sur la réciprocité complète de l'accord : si les États-Unis ont pris l'engagement formel de transmettre toutes les informations concernées dès que leur droit interne le leur permettra, le Congrès américain bloque encore la transmission du *solde* des comptes. **Votre rapporteure rappelle donc le Gouvernement à son devoir de vigilance sur le sujet.**

*

Les enjeux portés par la loi FATCA, cependant, dépassent largement la simple coopération entre la France et les États-Unis : **la loi FATCA est en effet l'« aiguillon » qui a permis, à l'échelle européenne et à l'échelle mondiale, de considérables avancées sur la voie de l'échange automatique d'informations.** Cette nouvelle modalité de la coopération fiscale est bien plus efficace que l'actuel système d'échange « à la demande » - ou peut-être devrait-on parler d'échange « à la carte », tant celui-ci dépend du bon vouloir de partenaires parfois peu coopératifs. **Dès 2015, les États membres de l'Union européenne passeront à l'échange automatique sur certains produits, et de nombreux pays - près de cinquante à ce jour - se sont déjà ralliés au standard mondial développé par l'OCDE.**

L'audition conjointe que votre commission des finances avait consacrée au sujet le 12 février 2014¹ l'a bien montré : **l'échange automatique est tout simplement l'autre nom de la transparence fiscale,** et cette revendication, portée de longue date par la société civile, a aujourd'hui trouvé un soutien de poids aux États-Unis et en Europe.

La loi FATCA constitue à cet égard le premier pas vers un futur système multilatéral d'échange automatique, qui doit à terme s'imposer. Elle a d'ores et déjà porté ses premiers fruits, comme en témoigne le changement d'attitude de nombreux pays, établissements financiers et contribuables ; elle permet de maintenir une saine pression pour que les engagements pris en faveur de la transparence ne demeurent pas de vains mots. **La défense de la souveraineté fiscale de la France et de ses partenaires européens exige de ne pas laisser passer cette chance.**

¹ Audition conjointe du 12 février 2014 de Mathilde Dupré, chargée du Plaidoyer de CCFD-Terre Solidaire, d'Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales de la direction de la législation fiscale, de Patrick Suet, président du comité fiscal de la Fédération bancaire française (FBF), secrétaire général de la Société générale, et de Jean-Marc Vasseux, directeur risques, contrôle et conformité d'AXA Banque, sur les implications pour la France de la législation américaine « FATCA » et perspectives de développement de l'échange automatique d'informations en matière fiscale.

PREMIÈRE PARTIE : LA LOI « FATCA », UN INSTRUMENT DE LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE DES CONTRIBUABLES AMÉRICAINS

I. UN DISPOSITIF UNILATÉRAL DEVENU UN ACCORD BILATÉRAL

A. UN INSTRUMENT À L'ORIGINE UNILATÉRAL ET EXTRATERRITORIAL

La loi « FATCA » (« *Foreign Account Tax Compliance Act* »), ou « *loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers* », a été adoptée par les États-Unis le 18 mars 2010 dans le cadre du « *Hire Act*¹ ». Destinée à **lutter contre l'évasion fiscale des contribuables américains**, cette loi impose un système d'**échange automatique d'informations**, plus efficace que l'échange à la demande qui régit actuellement la coopération fiscale entre les différents pays.

Concrètement, **la loi FATCA fait obligation aux banques et établissements financiers du monde entier de transmettre de façon automatique** à l'administration fiscale américaine, l'IRS (*Internal Revenue Service*), un certain nombre d'informations sur les revenus et les actifs des contribuables américains.

Le non-respect de cette obligation entraîne **l'application d'une retenue à la source punitive de 30 % sur l'ensemble des flux financiers** versés depuis les États-Unis sur les comptes susceptibles d'appartenir à des contribuables américains et qui n'ont pas apporté la preuve du contraire.

Ainsi la loi FATCA est-elle conçue à l'origine par les États-Unis comme un instrument à la fois extraterritorial et unilatéral : de fait, compte tenu de l'importance du marché américain pour les grandes banques étrangères, aucune ne peut se permettre de refuser la mise en œuvre des dispositions de la loi. Un tel refus aurait pour conséquence de fermer à ces banques l'accès au marché bancaire américain.

Toutefois, les difficultés posées par le caractère unilatéral de la loi FATCA peuvent être réduites par la conclusion d'accords de nature intergouvernementale entre les États-Unis et leurs partenaires.

¹ Le « *Hire incentives to restore employment act* », ou « *Hire Act* », comprend un ensemble de dispositifs législatifs destinés à favoriser la création d'emplois aux États-Unis.

B. LA POSSIBILITÉ D'ACCORDS BILATÉRAUX

À la suite du vote de la loi FATCA, plusieurs États ont entrepris de conclure des accords bilatéraux avec les États-Unis afin de faciliter la mise en œuvre de l'échange automatique et d'atténuer les contraintes pesant sur les établissements financiers. C'est notamment le cas des pays du « G5 » – France, Allemagne, Italie, Espagne, Royaume-Uni – qui voient dans ces accords bilatéraux la préfiguration d'un futur standard international.

La loi FATCA a donc changé de nature : à l'origine unilatérale et s'appliquant directement aux établissements financiers, est ainsi devenu un instrument bilatéral négocié sur la base d'accords entre États souverains. Une déclaration conjointe signée le 7 février 2012 par les États-Unis et les pays du G5 est venue entériner le principe de ces accords bilatéraux¹.

Ces accords intergouvernementaux peuvent être conclus selon deux modèles différents élaborés par le Trésor américain, dits « FATCA 1 » et « FATCA 2 ».

1. Le modèle « FATCA 1 » : centralisation et réciprocité

L'accord de type « FATCA 1 » présente deux caractéristiques principales :

1) Les informations sont centralisées et transmises par voie intergouvernementale : il appartient à l'État signataire, *via* son administration fiscale, de collecter les informations auprès de ses établissements financiers et de les transmettre ensuite aux États-Unis. Il s'agit donc d'une transmission indirecte, qui passe par une base de données centralisée. Cela constitue un système moins lourd et plus sécurisant pour les banques, l'obligation de transmission pesant sur elles étant supprimée ;

2) Les échanges d'informations sont réciproques : la réciprocité des transferts entre les États-Unis et les pays tiers est explicitement prévue par le modèle « FATCA 1 » et reprise dans les accords bilatéraux. Toutefois, cette réciprocité n'est pas complète, et ne comprend pas, notamment, le solde des comptes bancaires. Il s'agit d'un point restant à ce jour en suspens (cf. *infra*).

À ce jour, la majorité des pays du monde a opté par une négociation d'accords bilatéraux conformes au modèle « FATCA 1 », notamment les membres du « G5 » européen mais aussi des pays ou territoires traditionnellement moins portés à lutter pour l'abolition du secret bancaire.

¹ Joint statement from the United States, France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom regarding an intergovernmental approach to improving international tax compliance and implementing FATCA.

**Les 34 pays signataires d'accords bilatéraux de type « FATCA 1 »
au 12 juillet 2014**

Afrique du Sud (9 juin 2014)	Iles vierges britanniques (30 juin 2014)
Allemagne (31 mai 2013)	Irlande (23 janvier 2013)
Australie (28 avril 2014)	Israël (30 juin 2014)
Belgique (23 avril 2014)	Italie (10 janvier 2014)
Canada (5 février 2014)	Jamaïque (1 ^{er} mai 2014)
Costa Rica (26 novembre 2013)	Jersey (13 décembre 2013)
Danemark (19 novembre 2012)	Lettonie (27 juin 2014)
Espagne (14 mai 2013)	Lichtenstein (19 mai 2014)
Estonie (11 avril 2014)	Luxembourg (28 mars 2014)
Finlande (5 mars 2014)	Malte (16 décembre 2013)
France (14 novembre 2013)	Maurice (27 décembre 2013)
Gibraltar (8 mai 2014)	Mexique (9 avril 2014)
Guernesey (13 décembre 2013)	Norvège (15 avril 2013)
Honduras (31 mars 2014)	Nouvelle-Zélande (12 juin 2014)
Hongrie (4 février 2014)	Pays-Bas (18 décembre 2013)
Ile de Man (13 décembre 2013)	Royaume-Uni (12 septembre 2012)
Iles Caïman (29 novembre 2013)	Slovénie (2 juin 2014)

Par ailleurs, au 12 juillet 2014, 55 États et territoires avaient donné leur accord de principe et ont engagé les négociations avec les États-Unis.

Source : United States Treasury. Entre parenthèses, la date de signature de l'accord bilatéral

2. Le modèle « FATCA 2 » : ni automatisme, ni réciprocité

L'accord de type « FATCA 2 » s'adresse aux pays qui refusent la levée immédiate du secret bancaire qu'impliquerait l'échange automatique d'informations. Ce modèle présente trois caractéristiques principales :

1) La transmission des informations est effectuée directement par les banques, sans passer par l'administration fiscale de leur pays¹ ;

¹ L'administration fiscale de l'État cocontractant reste néanmoins responsable de la bonne application de l'accord à l'égard des États-Unis.

2) La transmission des informations n'est pas automatique : ainsi, la transmission des données individuelles n'a lieu qu'à condition d'obtenir le **consentement exprès du client** ; dans le cas contraire, la transmission n'a lieu que sous la forme de **données agrégées**. Ce n'est que dans un second temps que l'administration fiscale américaine peut demander, dans le cadre de **demandes groupées** de droit commun, la communication des données nominatives nécessaires à l'identification de certains clients non coopératifs – ces derniers sont alors informés de la procédure les visant et conservent un droit de recours dans les conditions du pays où sont hébergés les comptes ;

3) L'accord ne prévoit pas de réciprocité de la part des États-Unis : les échanges d'informations se font donc à sens unique, comme prévu par la loi FATCA telle qu'adoptée par le Congrès américain en 2010.

Au 12 juillet 2014, seuls cinq pays avaient conclu un accord sur ce modèle : la Suisse, le Japon, les Bermudes, le Chili et l'Autriche¹.

L'exemple de la Suisse

L'accord-cadre pour la mise en œuvre de la loi FATCA entre la Suisse et les États-Unis a été signé à Berne le 14 février 2013, les données devant être collectées par les banques et autres établissements financiers à partir du 1^{er} juillet 2014.

Cet accord prévoit une transmission des données directement par les banques, sous réserve de l'accord exprès du titulaire du compte, et sans réciprocité de la part des États-Unis. **En cas de refus du client, les données ne sont transmises que de manière agrégée**. Il appartient ensuite aux États-Unis d'obtenir les informations nominatives dans le cadre des procédures d'échange à la demande de droit commun.

Surtout, aux termes du modèle « FATCA 2 », **les banques suisses sont dispensées de signaler nommément leurs clients américains non coopératifs, de fermer leurs comptes ou encore de prélever la taxe punitive de 30 %**. Par ailleurs, l'accord prévoit des exemptions pour les établissements financiers ayant une clientèle locale ou régionale, les gérants de fortune, ou entre les assurances sociales et caisses de pension.

Ces assouplissements aboutissent à un compromis largement favorable aux banques helvétiques.

Malgré tout, l'accord a suscité de fortes réserves en Suisse, dont témoignent les prises de position de la place de Genève ou encore la pétition « STOP FATCA » lancée en octobre 2013 en vue d'organiser un référendum sur le sujet. Si celle-ci n'a pas obtenu le nombre de signatures nécessaire, il faut toutefois signaler qu'une réponse positive aurait eu pour conséquence un retour au « FATCA » unilatéral.

¹ Date de signature des accords avec les États-Unis : le 14 février 2013 (Suisse), le 11 juin 2013 (Japon), le 19 décembre 2013 (Bermudes), le 5 mars 2014 (Chili) et le 29 avril 2014 (Autriche). Par ailleurs, huit autres pays ont engagé des négociations pour un accord « FATCA 2 » : l'Arménie, Hong Kong, l'Irak, le Nicaragua, la Moldavie, le Paraguay, Saint-Marin et Taïwan.

C. L'ACCORD FRANCO-AMÉRICAIN DU 14 NOVEMBRE 2013

L'accord franco-américain en vue de mettre en œuvre la loi FATCA a été signé le 14 novembre 2013 à Paris par Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances, et Charles Rivkin, ambassadeur des États-Unis d'Amérique en France.

Cet accord se compose de **dix articles** fixant le cadre de l'échange automatique d'informations entre les deux pays, et précisant à cette fin les définitions, procédures et délais applicables. Il est complété par **deux annexes** portant respectivement sur les démarches pratiques que les établissements financiers doivent effectuer, et sur les personnes et produits dispensés de l'obligation de déclaration. Enfin, **une déclaration d'intention** vient éclairer l'interprétation que les parties entendent donner de certains points de l'accord, notamment en ce qui concerne la réciprocité (cf. *infra*).

Les États-Unis ont notifié à la France en novembre 2013 l'achèvement de leurs procédures internes nécessaires à l'entrée en vigueur du présent accord. L'accord entrera en vigueur sitôt la notification écrite effectuée par la France, une fois le projet de loi de ratification adopté par le Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

La base juridique de l'accord franco-américain est la convention fiscale du 31 août 1994 signée entre les deux pays¹, dont l'article 27 prévoit l'échange d'informations fiscales : « *les autorités compétentes (...) échangent les renseignements qui pourraient être pertinents pour appliquer les dispositions de la présente convention ou pour l'administration ou l'application de la législation interne* ». Conforme à l'article 26 du modèle de l'OCDE en vigueur lors de sa rédaction en 2009, cet article est le fondement de l'échange à la demande actuellement pratiqué ; **il laisse aussi ouverte la possibilité de l'échange automatique**, mais n'en précise pas les modalités – c'est là tout l'objet de l'accord FATCA.

¹ *Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscale en matière d'impôt sur le revenu et la fortune, signée à Paris le 31 août 1994 et modifiée par les avenants du 8 décembre 2004 et du 13 janvier 2009.*

II. UN ACCORD QUI COMPREND DE NOMBREUSES GARANTIES

A. UN CHAMP D'APPLICATION CLAIREMENT DÉFINI AU REGARD DU DROIT FRANÇAIS

L'accord du 14 novembre 2013 signé par la France et les États-Unis, comprend **une série de définitions qui sont à la fois conformes au modèle « FATCA 1 » au moment de sa signature et compatibles avec le droit français en vigueur**. La seule partie « spécifique » de l'accord est l'annexe II, qui est consacrée à la liste des entités et comptes exemptés des obligations de FATCA, identifiés par leur qualification juridique française.

1. Les institutions financières déclarantes

Les établissements financiers soumis à l'obligation de déclaration annuelle par la loi FATCA, qualifiées d'« *institutions financières déclarantes* », sont définies à l'article 1^{er} de l'accord et réparties en quatre catégories : « *établissements gérant des dépôts de titres* », « *établissements de dépôt* », « *entités d'investissement* » et « *organismes d'assurance particuliers* ». Concrètement, les établissements soumis à la loi FATCA sont principalement **les banques, les compagnies d'assurance, les courtiers et les organismes de placement collectif en valeur mobilières (OPCVM)**.

Ces établissements financiers sont tenus de **s'enregistrer auprès de l'Internal Revenue Service avant le 1^{er} juillet 2014**. Sous réserve de l'application des dispositions de la loi FATCA et des stipulations de l'accord, ces institutions financières seront **considérées comme conformes et seront exonérées de la retenue à la source de 30 %**. Il convient de noter qu'aux termes du d) du 1 de l'article 4 de l'accord, il appartient aux institutions financières déclarantes de prélever la retenue à la source de 30 % sur tout paiement de source américaine effectué au profit d'une institution financière non participante.

Enfin, en raison du faible risque identifié, certaines entités sont dispensées de déclaration, soit en tant que « bénéficiaires effectifs » des actifs et revenus concernés, soit en tant qu'institutions financières « réputées conformes » (cf. encadré ci-après).

**Les institutions financières françaises dispensées de déclaration
au sens de l'annexe II de l'accord du 14 novembre 2013**

En tant que « bénéficiaires effectifs » :

- L'État, ses collectivités locales et leurs personnes morales de droit public ainsi que tout organisme détenu intégralement par les entités précitées ;
- La Banque de France ;
- Toute organisation intergouvernementale reconnue par le droit français ou qui dispose d'un accord international de siège avec la France ;
- Les caisses de retraite ;
- Les caisses de congés payés.

En tant qu'« institutions financières réputées conformes » :

- Les institutions financières disposant d'une base de clientèle locale, définie par dix critères cumulatifs ;
- Les organismes de placement collectif (OPC), les sociétés de crédit foncier et les sociétés de financement de l'habitat, sous réserve que les informations relatives aux détenteurs de parts fassent l'objet d'une déclaration par une institution financière participante ;
- Les fonds communs de placement en entreprise (FCPE) et les sociétés d'investissement à capital variable d'actionnariat salarié (SICAVAS).

2. Les personnes, les comptes et les informations à identifier

Les autorités françaises sont tenues de collecter des informations sur **les personnes considérées comme des « contribuables américains »** au sens de l'accord, ou « *US Persons* ». Aux termes de l'article 2 et de l'annexe I, il s'agit des **personnes physiques qui, à raison de leur citoyenneté ou de leur résidence fiscale**, paient des impôts aux États-Unis, ainsi que des **personnes morales passives - c'est-à-dire les entités financières, mais par les entités industrielles et commerciales**. Symétriquement, les autorités américaines collectent des informations sur les « contribuables » français définis de la même façon.

Les différents comptes, produits et instruments devant faire l'objet de démarches d'identification des contribuables sont également définis à l'article 1^{er} de l'accord. **Il s'agit des comptes financiers, des comptes de dépôt, des comptes titres et des contrats d'assurance (notamment d'assurance-vie**, ces derniers pouvant être qualifiés de « *contrats d'assurance à forte valeur de rachat* » si leur valeur de rachat est supérieure à 50 000 dollars américains.

Toutefois, en vertu de l'annexe II, **certains produits proposés par les établissements français sont exclus du champ de l'accord** et ne sont pas

considérés comme des « *comptes déclarables américains* », en raison du faible risque identifié (cf. encadré ci-après).

**Les produits exclus de la définition des comptes financiers
au sens de l'annexe II de l'accord du 14 novembre 2013**

- **Certains comptes ou produits de retraite** : « Article 82 », « Article 83 », « Madelin », « Madelin agricole », « PERP, PERE et Prefon » et contrats dits « Article 39 » ;

- **Certains autres comptes ou produits bénéficiant d'avantages fiscaux** : Livret A et Livret bleu, Livret de développement durable, Livret d'épargne populaire, Livret jeune, Plan d'épargne logement et Compte d'épargne logement, et Plan d'épargne populaire ;

- **L'épargne salariale** : accords de participation, plan d'épargne d'entreprise (PEE) et plan d'épargne interentreprises (PEI), plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) et plan d'épargne pour la retraite collectif interentreprises (PERCOI), et compte courant bloqué.

Les informations devant être obtenues et échangées sont décrites à l'article 2 de l'accord. Il s'agit du nom, de l'adresse et du numéro d'identification fiscale du contribuable (NIF)¹, du numéro du compte, de l'institution financière concernée, du montant brut total des revenus, intérêts et dividendes versés sur ce compte, et du solde du compte à la fin de l'année civile².

L'annexe I de l'accord précise de manière détaillée les procédures pratiques, ou « diligences », que devront accomplir les établissements financiers. Ces procédures, basées sur le modèle fourni par l'IRS, varient selon qu'il s'agit de comptes de personnes physiques ou morales, de « *comptes préexistants* » (au 30 juin 2014) ou de « *nouveaux comptes* » (ouverts à partir du 1^{er} juillet 2014). Les informations seront ensuite remontées à la DGFIP qui assurera leur transmission à l'*Internal Revenue Service*.

3. Un calendrier étalé jusqu'en 2016

Aux termes de l'accord, **les premières transmissions aux États-Unis auront lieu avant le 30 septembre 2015.**

Le paragraphe 3 de l'article 3 de l'accord et l'annexe I stipulent que **ces transmissions porteront sur les données collectées par les banques à partir du 1^{er} juillet 2014.** Il convient à cet égard de préciser que les accords d'échange de renseignements portent fréquemment sur des données relatives

¹ Dans le cas de la France, il s'agit du numéro SIRET.

² Dans le cas des États-Unis, sous réserve que la législation interne le permette. Cf. infra à ce sujet.

à une période antérieure à leur entrée en vigueur, afin de conférer à ce mécanisme une portée qui ne dépende pas des procédures de ratification. Les banques ont donc d'ores et déjà commencé à collecter les données, mais celles-ci ne seront effectivement transmises à la DGFIP qu'une fois l'accord entré en vigueur.

L'accord prévoit **une extension progressive du champ des données à transmettre entre 2014 et 2016**. Ainsi, seuls seront concernés pour 2014 le nom, l'adresse et le numéro d'identification fiscale (NIF) du contribuable, le numéro et le solde du compte, et l'institution financière déclarante. Pour les comptes préexistant au 30 juin 2014, le NIF n'est transmis que dans la mesure où ils sont à la disposition des établissements financiers. **À partir de 2016, toutes les données prévues à l'article 3 de l'accord seront concernées.**

B. DE SOLIDES GARANTIES EN FAVEUR DE LA FRANCE

Contrairement à la situation qui aurait prévalu si FATCA était resté un dispositif unilatéral, l'accord signé entre la France et les États-Unis s'accompagne d'un certain nombre de **garanties qui offrent à la France, à ses établissements financiers et à leurs clients une véritable sécurité juridique**. Ces garanties sont prévues aux articles 4 et 7 du traité.

Ainsi, le paragraphe 7 de l'article 4 prévoit que *« la France peut utiliser et autoriser ses Institutions financières à utiliser une définition de la réglementation pertinente édictée par le Trésor des États-Unis en lieu et place de la définition correspondante du présent Accord »* : en d'autres termes, **la France pourrait invoquer les définitions produites dans les commentaires administratifs de l'IRS si celles-ci étaient plus favorables** que celles de l'accord, ce qui constitue une garantie supplémentaire pour les banques françaises¹. Ces commentaires administratifs américains sont susceptibles de faire l'objet de modifications futures de la part de l'administration américaine, mais **la France ne serait pas tenue d'appliquer ces dispositions si elles lui étaient défavorables**.

En complément, le C du I de l'annexe I prévoit que **la France peut autoriser ses institutions financières à choisir entre les démarches d'identification prévues par l'annexe I ou celles qui figurent dans les commentaires administratifs du Trésor américain**, soit pour l'ensemble des comptes concernés, soit pour un groupe de comptes d'un même secteur d'activité ou d'un même établissement financier.

¹ Le document de référence de l'IRS est le *Federal Register/Vol. 78 No.18/M/ Rules and Regulations, 26 CFR Parts 1 and 301 TD 9610, RIN 1545-BK68 du 28 janvier 2013, intitulé « Regulations Relating to Information Reporting by Foreign Financial Institutions and Other Foreign Entities », ainsi que ses notices complémentaires. Selon les informations transmises à votre rapporteure, la dernière mise à jour de ces commentaires date du 20 février 2014 et vient préciser certaines définitions et les aligner avec les accords signés par les États-Unis.*

Surtout, l'article 7 de l'accord prévoit une « **clause de la nation la plus favorisée** » de portée générale : ainsi, « *la France bénéficie de toute clause plus favorable accordée à une autre juridiction partenaire dans le cadre d'un accord bilatéral* » similaire. Il appartient aux États-Unis d'informer la France de toute clause plus favorable¹, et d'en assurer automatiquement l'application – sauf si la France le refuse. Cette clause de la nation la plus favorisée s'étend à la question de la réciprocité (cf. *infra*).

Pour résumer, les termes de l'accord pourraient évoluer dans un sens plus favorable pour la France, mais en aucun cas dans un sens moins favorable.

C. LA QUESTION CENTRALE DE LA RÉCIPROCITÉ

L'accord franco-américain prévoit explicitement la réciprocité des transferts d'informations au paragraphe 1 de son article 6 : « *Réciprocité. Le Gouvernement des États-Unis convient de la nécessité de parvenir à des niveaux équivalents d'échanges automatiques de renseignements avec la France* ». Il s'agit là d'un élément clé du modèle « FATCA 1 » négocié à l'initiative des pays du « G5 », dont fait partie la France.

Toutefois, cette réciprocité ne s'étend pas au solde des comptes ni à la valeur de rachat des contrats d'assurance. Cette situation ne résulte pas d'une volonté du Gouvernement américain dans les négociations mais d'un blocage institutionnel interne aux États-Unis. **En effet, la transmission par l'Internal Revenue Service d'informations bancaires est subordonnée à l'accord du Congrès**, où les élus Républicains – notamment Rand Paul, sénateur de l'État du Kentucky, et Bill Posey, représentant de l'État de Floride – bloquent actuellement la possibilité de communiquer le solde des comptes bancaires, invoquant l'inconstitutionnalité de ces transferts d'informations.

Dans une lettre du 24 avril 2013 adressée au ministre français de l'économie et des finances Pierre Moscovici, le secrétaire américain au Trésor Jack Lew a fait part de sa compréhension envers la demande de la France ; il indique toutefois qu'il ne peut pas s'engager sur une date, compte tenu des blocages au Congrès.

Le sujet a par ailleurs été évoqué lors du déplacement du bureau de votre commission des finances en mai 2013 aux États-Unis.

L'accord a donc été signé sans que ce point ait été définitivement tranché. **Toutefois, le Gouvernement américain s'est engagé à transmettre ces informations dès que le droit interne le permettra** : l'article 6 de

¹ Ces clauses figurent dans le modèle « FATCA 1 » publié par le Trésor américain, qui est régulièrement mis à jour. Ce modèle a donc connu des modifications mineures depuis la signature de l'accord du 14 novembre 2013 ; celles-ci s'appliquent à la France dans le seul cas où elles sont plus favorables.

l'accord prévoit ainsi explicitement 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 soutenant l'adoption de lois appropriées afin d'atteindre ces niveaux équivalents d'échanges automatiques réciproques de renseignements* ».

Le troisième alinéa de la déclaration d'intention annexée à l'accord réitère cet engagement : « *lorsque la législation des États-Unis autorisera la déclaration d'un quelconque renseignement eu égard auquel les États-Unis ont exprimé leur engagement de mettre en œuvre la réciprocité (...), notamment le solde du compte, les États-Unis s'engageront à déclarer ce renseignement complémentaire à l'autorité compétente française conjointement aux renseignements déclarés en application de l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article 2 de l'Accord* ».

Il convient toutefois de ne pas surestimer les conséquences pour la France de l'absence de réciprocité complète à ce stade.

D'une part, les comptes seront bien identifiés par l'IRS, et rien n'empêchera l'administration française d'obtenir, dans un second temps, communication du solde des comptes dans le cadre habituel de l'échange à la demande prévu par la convention fiscale franco-américaine en vigueur¹.

D'autre part, la réciprocité est soumise à la « clause de la nation la plus favorisée » prévue à l'article 7 de l'accord (cf. *supra*). En d'autres termes, si les États-Unis venaient à accorder la réciprocité à un autre pays, la France serait en droit d'en réclamer le bénéfice pour elle-même - et réciproquement.

D. DES STIPULATIONS RENFORCÉES PAR UNE BASE LÉGALE SOLIDE

Afin de conférer une base légale à la collecte des informations fiscales par les établissements financiers, un nouvel article 1649 AC a été créé dans le code général des impôts (CGI) à l'occasion de l'examen par l'Assemblée nationale de la loi de séparation et de régulation des activités bancaires² ; cet article devrait être modifié par la loi de finances rectificative pour 2014³ actuellement examinée par le Parlement.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Guillaume Bachelay et Dominique Lefebvre, avec l'avis favorable du Gouvernement, est exposée ci-dessous.

¹ Article 27 de l'accord franco-américain du 31 août 1994 précité.

² Article 7 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires. Dans sa rédaction initiale, cet article prévoyait que le support déclaratif utilisé par les banques serait la déclaration des revenus de capitaux mobiliers visée à l'article 242 ter du CGI, dite « IFU » (« imprimé fiscal unique »), c'est-à-dire la déclaration nominative que les établissements assurant le paiement de revenus mobiliers (intérêts, etc.) transmettent à la DGFIP en vue de la détermination de l'assiette taxable.

³ Article 5 decies du projet de loi de finances rectificative pour 2014.

L'article 1649 AC du code général des impôts

tel qu'il résulterait de l'adoption du projet de loi de finances rectificative pour 2014

« Les teneurs de compte, les organismes d'assurance et assimilés et toute autre institution financière mentionnent, sur une déclaration déposée dans des conditions et délais fixés par décret, les informations requises pour l'application des conventions conclues par la France organisant un échange automatique d'informations à des fins fiscales. Ces informations peuvent notamment concerner tout revenu de capitaux mobiliers ainsi que les soldes des comptes et la valeur de rachat des bons ou contrats de capitalisation et placements de même nature.

« Afin de satisfaire aux obligations mentionnées au premier alinéa, ils mettent en œuvre, y compris au moyen de traitements de données à caractère personnel, les diligences nécessaires en matière d'identification et de déclaration des comptes, des paiements et des personnes.

« Ces traitements éventuels sont soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ».

Cet article vise à **renforcer la sécurité juridique du cadre applicable à l'échange d'informations** ; il répond par-là aux préoccupations exprimées par les établissements financiers quant aux difficultés techniques et incertitudes juridiques qu'ils rencontrent.

Tout d'abord, cet article prévoit **un support spécifique** pour les informations nominatives à caractère fiscal concernées par l'échange automatique, dont le cahier des charges sera précisé par un décret en cours d'élaboration¹. D'après les informations transmises à votre rapporteure, il s'agira d'**un fichier au format XML, unique pour chaque banque**, contenant les données portant sur chacun des comptes concernés. Ce support, valable pour tous les protocoles d'échange automatique à venir (cf. *infra*), constitue une simplification notoire pour les banques comme pour l'administration. Ses aspects techniques ont d'ailleurs été élaborés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) en étroite concertation avec les professionnels du secteur², afin de minimiser difficultés.

Ensuite, en mentionnant explicitement que la mise en œuvre de l'échange automatique implique des **traitements de données à caractère personnel soumis à la loi « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978** (puisque les contribuables visés peuvent être des personnes physiques), cet article vise à apporter aux banques un surcroît de sécurité juridique. L'étude d'impact précise d'ailleurs que la DGFIP travaille avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) afin d'assurer la

¹ Par ailleurs, « compte tenu des travaux techniques en cours, les commentaires administratifs des dispositions de l'accord seront publiés par l'administration fiscale postérieurement à sa ratification ». Source : direction de la législation fiscale (DLF).

² Notamment la Fédération bancaire française (FBF), la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), l'Association française de la gestion financière (AFGF) et l'Association française des sociétés de placement immobilier (ASPIM).

conformité du dispositif non seulement à la loi du 6 janvier 1978, mais aussi 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, **une amende fiscale de 200 euros par compte**¹ vient sanctionner les éventuels manquements des banques à cette obligation déclarative, sauf si ce manquement résulte d'un refus du client de transmettre les informations.

Au-delà de cette base juridique en droit français, **les modalités pratiques de l'échange d'informations seront par ailleurs précisées par un accord technique entre les administrations fiscales des deux pays**, prévu par l'article 3 de l'accord du 14 novembre 2013. Cet accord technique, non soumis à ratification par le Parlement, sera conclu sur le fondement de l'article 26 de la convention fiscale du 31 août 1994 précitée, relatif aux procédures amiables. La déclaration d'intention précise à 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. D'après les informations transmises à votre rapporteure, ces fichiers devraient être harmonisés entre les différents pays, et utilisables dans le cadre des autres standards d'échange automatique d'informations.

¹ Cette amende fiscale est également prévue par l'article 5 decies du projet de loi de finances rectificative pour 2014. Elle sera codifiée au I de l'article 1736 du code général des impôts (CGI).

SECONDE PARTIE : LA LOI « FATCA », UN PREMIER PAS VERS LA TRANSPARENCE FISCALE À L'ÉCHELLE MONDIALE

I. LES FAIBLESSES DE L'ÉCHANGE À LA DEMANDE

Le régime actuel de la coopération fiscale entre États repose sur le mécanisme de **l'échange d'informations à la demande**, dont la base juridique repose :

- **soit sur l'assistance administrative bilatérale**, sur la base des conventions fiscales conclues par la France qui reprennent les principes de l'article 26 du modèle défini en 2010 par l'OCDE, ou sur la base d'accords spécifiques d'échange de renseignements fiscaux (« *Tax Information Exchange Agreements* », ou TIEA), d'après le modèle défini en 2002 par l'OCDE ;

- **soit sur un instrument multilatéral**, à savoir la convention de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2002, qui couvre les pays avec lesquels la France n'a pas signé d'accord bilatéral ;

- **soit sur le droit de l'Union européenne**, en l'espèce la directive épargne de 2003 et la directive sur la coopération administrative de 2011.

Toutefois, **la procédure de l'échange à la demande souffre d'importantes faiblesses**. D'abord, elle suppose par définition de savoir *a priori* ce que l'on cherche, puisque la demande doit être faite au cas par cas : il faut donc avoir une connaissance préalable des flux et des actifs suspects. Ensuite, elle est **totale­ment dépendante de la bonne volonté des États partenaires**, dont certains ne font pas preuve d'un zèle excessif. À titre d'exemple, l'insuffisance des réponses fournies par Jersey, les Bermudes et les Iles Vierges britanniques – sur 100 réponses reçues en 2012, 75 étaient insatisfaisantes¹ – ont conduit le Gouvernement à décider de leur inscription sur la liste des « États et territoires non coopératifs » (ETNC) au titre de l'année 2013². Le Luxembourg ne dispose quant à lui d'aucune mesure pour contraindre les tiers (banques, cabinets privés etc.) à fournir les informations demandées, tandis que la Suisse continue à informer certaines personnes de la procédure les visant.

¹ Source : rapport annuel du Gouvernement au Parlement portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements, annexé au projet de loi de finances pour 2014.

² Cf. arrêté du 21 août 2013. Compte tenu des engagements pris, Jersey et les Bermudes ont toutefois été retirés de la liste des ETNC pour l'année 2014, en vertu de l'arrêté du 17 janvier 2014. Prévue par l'article 238-0 A du code général des impôts, la liste des ETNC implique des mesures de rétorsion fiscale ; elle compte huit États et territoires en 2014.

Ces problèmes peuvent être résolus par le passage à l'échange automatique d'informations fiscales, qui – une fois mis en œuvre – ne requiert plus ni connaissance préalable des comptes bancaires, ni bonne volonté particulière de la part des États partenaires. C'est pour cette raison que **la France promeut activement les efforts en faveur du développement de l'échange automatique**, à l'échelle de l'Union européenne ou au niveau multilatéral.

À cet égard, la loi FATCA a considérablement fait évoluer les choses, agissant comme un « aiguillon » pour accélérer le passage à l'échange automatique – lequel n'était auparavant qu'un vœu pieux régulièrement cité dans le débat public, mais jamais véritablement soutenu. C'est pourquoi la loi FATCA, bien qu'unilatérale et adoptée sans concertation, a été accueillie par beaucoup – dont la France et la Commission européenne – comme une bonne nouvelle et une occasion d'avancer sur ce dossier. Puisque tous les États allaient *de toute façon* devoir se conformer aux obligations de FATCA, pourquoi ne pas en profiter pour donner à celles-ci une extension la plus large possible ?

Concrètement, la perspective de l'entrée en vigueur de la loi FATCA a permis des avancées notables **au niveau européen d'une part, et au niveau international d'autre part.**

II. VERS L'INSTAURATION D'UN « FATCA EUROPÉEN » ?

Dans un courrier adressé le 9 avril 2013 au commissaire européen en charge de la fiscalité, Algirdas Semeta, les ministres de l'économie de cinq États membres (le « G5 » : France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Italie) ont demandé **l'instauration d'un système d'échange automatique d'informations à l'échelle de l'Union européenne**, reprenant le champ d'application de la loi FATCA afin de conférer au dispositif une efficacité maximale tout en minimisant les contraintes pesant sur les établissements financiers.

Les échanges de renseignements fiscaux reposent sur deux directives dont la révision a été engagée, dont l'une a fait l'objet d'un accord récent.

A. LA DIRECTIVE ÉPARGNE DE 2003

La directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 sur la fiscalité de l'épargne, dite « directive épargne », prévoit d'ores et déjà un mécanisme d'échange automatique, mais celui-ci est à ce jour limité aux revenus perçus sous forme d'intérêts par les non-résidents¹.

Dès le 13 novembre 2008, la Commission européenne avait proposé d'en **élargir le champ à d'autres catégories de revenus**, notamment les revenus d'assurance-vie, les revenus de l'ensemble des fonds de placement, et les revenus perçus *via* l'interposition d'une structure juridique faisant obstacle à l'application de la directive – c'est-à-dire, pour l'essentiel, les fiducies, les *trusts* et les fondations.

La révision de la directive épargne est longtemps restée bloquée du fait du veto opposé par le Luxembourg et l'Autriche – les décisions en matière de fiscalité étant soumises à la règle de l'unanimité. Ces deux pays conditionnaient en effet leur accord à l'engagement de négociations visant à mettre en place **un dispositif similaire avec cinq États tiers** : la Suisse, le Lichtenstein, Monaco, Andorre, et Saint-Marin. Il s'agissait pour le Luxembourg et l'Autriche de ne pas abandonner « seuls » le secret bancaire. **Le veto du Luxembourg et de l'Autriche a été levé le 20 mars 2014, suite à l'engagement de ces négociations.** Selon les déclarations du commissaire européen en charge de la fiscalité, Algirdas Semeta, lors du conseil Ecofin du 8 juillet 2014, les accords devraient être conclus « *avant la fin de l'année 2014* ».

Suite à la levée de cet obstacle, **le Conseil a adopté la version révisée de la directive épargne le 24 mars 2014.** Les nouvelles règles devront être transposées par les États membres d'ici au 1^{er} janvier 2016.

B. LA DIRECTIVE SUR LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE DE 2011

L'article 8 de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 sur la coopération administrative dans le domaine fiscal prévoit quant à elle le passage à l'échange automatique d'informations à partir du 1^{er} janvier 2015, mais seulement pour cinq catégories de revenus : revenus professionnels, jetons de présence, produits d'assurance-vie (non couverts par d'autres directives), pensions, propriété et revenus de biens immobiliers.

La proposition de révision faite par la Commission le 12 juin 2013 consiste à **étendre cette obligation aux dividendes, aux plus-values, aux autres revenus financiers et surtout au solde des comptes.**

¹ Le Luxembourg et l'Autriche bénéficient d'une dérogation transitoire : l'échange d'informations est remplacé par un prélèvement à la source de 35 % sur l'épargne des non-résidents, dont ils rétrocèdent 75 % à l'État de résidence de l'investisseur.

Il s'agit par ailleurs de supprimer la clause de « disponibilité » des informations : celle-ci prévoit que les États requis ne sont pas tenus de transmettre les informations demandées si celles-ci ne sont pas « disponibles », c'est-à-dire « *figurant dans les dossiers fiscaux de l'État membre qui communique les informations et pouvant être consultées conformément aux procédures de collecte et de traitement des informations applicables dans cet État membre* ».

Il convient par ailleurs de signaler que la directive sur la coopération administrative contient à son article 19 une « **clause de la nation la plus favorisée** » : ainsi, tout État appliquant FATCA se retrouverait en théorie dans l'obligation d'offrir à ses partenaires européens le même niveau de coopération qu'avec les États-Unis.

Le Conseil européen des 20 et 21 mars 2014 a réaffirmé l'objectif de **parvenir d'ici la fin de l'année 2014 à une adoption de la directive révisée et alignée sur le standard de l'OCDE**.

III. L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE, NOUVELLE NORME MONDIALE ?

Lors du **G20 de Saint-Petersbourg des 5 et 6 septembre 2013**, les chefs d'État et de Gouvernement ont réitéré leur engagement à avancer sur la voie de l'échange automatique d'informations, prévoyant une mise en place effective « *d'ici la fin 2015*¹ ».

L'élaboration d'un nouveau standard international basé sur l'échange automatique d'informations a été confiée par le G20 à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), dont le *modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune* sert de base aux à la plupart des conventions fiscales bilatérales. L'article 26 du modèle de 2010 repose actuellement sur l'échange à la demande.

Le standard d'échange automatique a été adopté par l'OCDE le 17 janvier 2014 et présenté aux ministres des finances du G20 réunis à Sydney les 22 et 23 février 2014. Les modalités techniques sont en cours d'élaboration et devraient être définitivement adoptées à l'automne 2014, en vue d'une **mise en œuvre effective à partir de l'année 2015**.

Alors que la loi FATCA correspond à un standard propre aux États-Unis, le modèle de l'OCDE a vocation à constituer un standard unique pour tous les pays. Si le nouveau modèle de convention fiscale de l'OCDE devait être adopté, **l'échange automatique d'informations pourrait devenir la nouvelle norme mondiale**.

¹ Source : déclaration finale du G20.

La fin effective du secret bancaire devrait toutefois attendre l'hypothétique renégociation de chacun des accords bilatéraux conclus sur le modèle actuel de l'OCDE – ce qui prendra plusieurs années. **Les membres du « G5 » européen et 48 autres pays** se sont toutefois formellement engagés à le faire d'ici octobre 2014¹, que ce soit par la voie d'accords bilatéraux ou via la mise en œuvre des directives européennes (cf. *supra*). La généralisation de l'échange automatique sera suivie par le **Forum mondial de l'OCDE**, qui devrait en faire l'un de ses critères d'évaluation².

IV. LA COMPATIBILITÉ ENTRE FATCA ET LES NORMES INTERNATIONALES EN COURS D'ÉLABORATION

Le développement parallèle de trois standards d'échange automatique d'informations pose la question de leur compatibilité. En effet, toute divergence entre les normes applicables serait source de **complications techniques et de surcoûts inutiles**, à la fois pour les établissements financiers et les administrations fiscales.

Cette question est prise en compte par l'accord franco-américain. Le paragraphe 3 de l'article 6 de l'accord prévoit ainsi explicitement que « *les parties s'engagent à agir de concert* » avec les autres pays, l'Union européenne et l'OCDE « *afin de parvenir à un modèle commun pour les échanges automatiques de renseignements et de concevoir des modèles de déclarations et de normes de procédures de diligence pour les institutions financières* ».

Toutefois, au-delà du principe, les différences demeurent. Le nouveau standard OCDE, sur lequel devrait être alignée la directive sur la coopération administrative révisée, s'écarte en effet de FATCA dans trois domaines différents.

A. NATIONALITÉ OU RÉSIDENCE FISCALE ?

Alors que les contribuables considérés comme « *US Persons* » au sens de la loi FATCA sont identifiés, du fait des spécificités du système américain (cf. Annexe 3) à la fois par un critère de nationalité et de résidence fiscale, **le standard OCDE repose sur le seul critère de la nationalité**, qui correspond au cadre habituel des conventions fiscales d'élimination de la double imposition ainsi qu'aux règles en vigueur au sein de l'Union européenne.

¹ Il s'agit des 34 pays membres de l'OCDE ainsi que l'Afrique du Sud, l'Arabie Saoudite, l'Argentine, le Brésil, la Chine, la Colombie, le Costa Rica, l'Inde, l'Indonésie, la Lettonie, la Lituanie, la Malaisie, Singapour et, depuis le 18 juin 2014, Andorre.

² Cette instance rattachée à l'OCDE est chargée d'évaluer la réalité des engagements pris en matière de transparence par ses 105 pays membres ainsi que pour les pays dont l'examen a été jugé pertinent. L'examen « par les pairs » porte sur la mise en place de mesures légales (phase 1) puis sur leur application effective (phase 2).

B. RETENUE À LA SOURCE OU TRANSPARENCE ?

La loi FATCA repose sur un mécanisme de retenue à la source de 30 % sur tous les paiements de source américaine, dont sont exonérés les entités et les produits qui se conforment aux obligations de transmission des informations. L'approche retenue par FATCA est donc unilatérale.

Pour le standard OCDE, c'est en revanche une « approche par la transparence » qui a été retenue. En effet, un mécanisme de retenue à la source serait difficilement applicable dans le cadre des conventions fiscales dont la vocation est d'éliminer les doubles impositions, et serait par ailleurs peu compatible avec le principe européen de libre circulation des capitaux. **Le standard OCDE se fonde donc sur une approche multilatérale, ce qui est à la fois plus exigeant** – il n'y a pas de « choix » possible, pour les pays partenaires, entre l'échange automatique et la retenue à source – **et plus fragile** – aucune sanction n'est applicable aux pays non-coopératifs.

La question de sanctions est dès lors renvoyée à la responsabilité de chaque État, dans le but d'assurer la bonne mise en œuvre du système par ses établissements financiers. En France, c'est une sanction de 200 euros par compte déclarable qui a été retenue (cf. *supra*).

C. LES SEUILS : SIMPLIFICATION OU COMPLICATION ?

De nombreux seuils sont prévus dans le cadre de la loi FATCA et des accords bilatéraux d'application. En particulier, les comptes préexistants des personnes physiques doivent faire l'objet d'une déclaration dès lors que leur solde est supérieur à 50 000 dollars (et 25 000 dollars pour les contrats d'assurance). Les procédures d'identification des comptes sont ensuite différentes selon que leur solde excède les 50 000 dollars, 250 000 dollars et un million de dollars.

À l'inverse, le standard OCDE retient le principe d'une obligation déclarative dès le premier euro pour les comptes préexistants. Ce choix s'explique par les complications que les effets de seuils introduisent dans la détermination des comptes à déclarer ou pas, ainsi que par les risques de fractionnement de certains comptes pour les faire échapper à l'obligation. Il convient toutefois de signaler que la Fédération bancaire française (FBF) estime, à l'inverse, que les seuils *de minimis* présentent l'avantage d'exclure les comptes de faible valeur et de conférer un caractère plus proportionné au dispositif.

TROISIÈME PARTIE : LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE

I. LA LOI FATCA, UN DISPOSITIF VERTUEUX QUI PORTE DÉJÀ SES PREMIERS FRUITS

A. UN DISPOSITIF AUQUEL TOUS LES ÉTATS ONT À GAGNER

La loi FATCA vise ainsi à mettre en place **un système d'échange automatique d'informations entre les États-Unis et leurs partenaires**, système dont l'efficacité est largement supérieure à celle de l'échange à la demande, qui est actuellement la norme. Comme l'a résumé Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales à la direction de la législation fiscale (DLF), lors de l'audition conjointe de votre commission des finances consacrée à la loi FATCA¹, l'échange automatique « permet de surmonter l'opacité sans être tributaire de l'occasion ou du hasard ».

À ce titre, votre rapporteure ne peut qu'accueillir favorablement l'initiative des États-Unis : l'échange automatique, sur lequel votre rapporteure a déjà eu l'occasion de s'exprimer², **représente en effet une avancée majeure dans la lutte contre l'évasion fiscale internationale**. Avant d'être porté par les pays européens – au premier rang desquels la France et ses partenaires du « G5 » –, l'échange automatique a été défendu aux États-Unis, notamment par des personnalités telles que le sénateur démocrate Carl Levin³, que le bureau de votre commission des finances avait rencontré lors de son déplacement en mai 2013 aux États-Unis.

L'échange automatique est également **une revendication de longue date portée par la société civile** : de fait, comme l'a rappelé devant votre commission Mathilde Dupré, chargée de plaider de l'organisation CCFD-Terre Solidaire, « FATCA est né en réaction au scandale UBS, qui a montré que les

¹ Audition conjointe du 12 février 2014 de Mathilde Dupré, chargée du Plaidoyer de CCFD-Terre Solidaire, d'Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales de la direction de la législation fiscale, de Patrick Suet, président du comité fiscal de la Fédération bancaire française (FBF), secrétaire général de la Société générale, et de Jean-Marc Vasseux, directeur risques, contrôle et conformité d'AXA Banque, sur les implications pour la France de la législation américaine « FATCA » et perspectives de développement de l'échange automatique d'informations en matière fiscale.

² Cf. intervention de Michèle André lors du débat sur l'efficacité des conventions fiscales (JO Débats Sénat, 12 février 2013), ainsi que le rapport n° 11 (2013-2014) du 2 octobre 2013 de Michèle André, fait au nom de la commission des finances, sur le projet loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et la fortune.

³ Cf. entre autres déclarations : <http://www.financialtransparency.org/2009/09/16/keynote-address-by-senator-carl-levin-at-the-2009-annual-task-force-conference>.

banques internationales sont devenues les instruments d'une évasion fiscale qui se chiffre en milliards¹ ».

La méthode, certes, peut à bon droit susciter quelques réserves : telle que votée par le Congrès des États-Unis en 2010, la loi FATCA est un dispositif unilatéral et extraterritorial qui s'impose aux banques et aux États du monde entier. Votre rapporteure relève qu'il ne s'agit pas d'un cas unique : l'application de la loi américaine à des acteurs étrangers, notamment dans le secteur financier, est de fait incontournable en raison de la forte implantation de ces acteurs sur le marché américain. Comme le rappelait devant votre commission Patrick Suet, président du comité fiscal de la FBF, « *la question de l'extraterritorialité du droit américain dépasse largement celle de la fiscalité. Sur le respect des embargos, par exemple, c'est la législation américaine qui s'applique. Nous manquons de fermeté² ».*

Toutefois, dans le cas précis de la loi FATCA, le caractère unilatéral du dispositif mérite d'être fortement nuancé, pour deux raisons.

D'une part, **cet unilatéralisme est tempéré par de nombreuses et solides garanties contenues dans les accords bilatéraux**, dont le principe a été acquis à la suite d'une action déterminée conduite au premier chef par la France. Dans le cas du modèle « FATCA 1 », ces garanties prennent la forme d'adaptations juridiques et techniques aux particularités de chaque pays afin de faciliter la mise en œuvre du dispositif, d'une clause générale de la nation la plus favorisé, et d'engagements des États-Unis en matière de réciprocité.

D'autre part, et surtout, l'initiative américaine mérite d'être vue davantage comme le « **premier pas** » – **forcément un peu cavalier** – **qui pousse les autres pays à agir dans le même sens**, plutôt que comme une contrainte imposée à d'autres pays contre leurs propres intérêts. En fait, la défense par les États-Unis de leur souveraineté fiscale a incité les autres pays à défendre la leur avec plus de vigueur. En d'autres termes : **l'Union européenne, l'OCDE et le G20 auraient-ils pris les mêmes décisions sans l'« aiguillon » de la loi FATCA ?**

B. UN EFFET DÉJÀ VISIBLE SUR LA LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE

Avant même l'entrée en vigueur de la loi FATCA – les premiers transferts auront lieu à partir de septembre 2015 – celle-ci fait d'ores et déjà ressentir ses effets dans la lutte contre l'évasion fiscale.

De fait, « **l'électrochoc** » **provoqué par l'adoption de ce dispositif** – pour reprendre le terme employé par Mathilde Dupré³ – a permis de avancées considérables en matière de transparence fiscale. Au-delà même des standards développés par l'Union européenne et l'OCDE déjà évoqués,

¹ Audition conjointe du 12 février 2014 précitée.

² Audition conjointe du 12 février 2014 précitée.

³ Audition conjointe du 12 février 2014 précitée.

on peut signaler le changement d'attitude du Luxembourg et de l'Autriche à l'égard des négociations européennes, ou du Royaume-Uni qui a obtenu des territoires dépendants de la Couronne un engagement formel à passer à l'échange automatique.

Un autre exemple tangible est le changement d'attitude des banques suisses, qui encouragent désormais leurs clients à régulariser leur situation en vue de la levée prochaine du secret bancaire, la Suisse ayant signé un accord de type « FATCA 2 » le 14 février 2013 (cf. *supra*). Les clients sont ainsi tenus de certifier que leurs avoirs sont en règle avec l'administration fiscale de leur pays de résidence, faute de quoi leurs comptes seraient clôturés. Ce renversement complet, assumé par la place de Genève au nom d'une « *Weissgeldstrategie* », ou stratégie de l'argent propre, s'explique par les pressions croissantes auxquelles celle-ci est soumise. Outre FATCA, on peut citer la **mise en examen d'UBS par la justice française le 6 juin 2014** pour « démarchage illicite » dans le cadre de l'affaire dite des « carnets du lait », et son placement sous statut de témoin assisté pour « blanchiment de fraude fiscale ».

De la même façon, **les États-Unis ont « proposé » à la Suisse un sévère programme de régularisation des avoirs non déclarés** : concrètement, les banques suisses devront se dénoncer à l'IRS et acquitter de lourdes amendes (allant jusqu'à 50 % du solde des comptes, pour un total qui pourrait dépasser un milliard de dollars) ; en échange, aucune poursuite pénale ne sera engagée. Les 14 banques qui font déjà l'objet de poursuites (dont Crédit Suisse, Julius Baer, HSBC Suisse, Pictet & Cie) sont exclues de ce programme. Au 31 décembre 2013, 106 banques s'étaient manifestées auprès du Trésor américain, soit environ un tiers des établissements helvétiques.

À l'échelle de la France, la perspective de l'entrée en vigueur de la loi FATCA, à laquelle s'ajoute le durcissement de l'arsenal législatif dans le cadre de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière¹, a provoqué un retour massif des avoirs non-déclarés situés à l'étranger. Ces bons résultats sont principalement à mettre au crédit du **service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)** mis en place en juin 2013 (cf. encadré ci-après). Ainsi, d'après les éléments fournis par Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2014, **près de 1,2 milliard d'euros a déjà été encaissé à ce jour**, l'objectif du Gouvernement étant de 1,85 milliard d'euros sur l'année 2014².

¹ Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Voir à ce sujet l'avis n° 730 (2012-2013) du 9 juillet 2013 de François Marc, fait au nom de la commission des finances.

² JO Débats Sénat, 7 juillet 2014, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2014.

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)

La circulaire du 21 juin 2013 signée par le ministre du budget Bernard Cazeneuve vise à inciter les contribuables français détenant des avoirs non-déclarés à **régulariser leur situation, moyennant des pénalités allégées**, avant le durcissement du dispositif de lutte contre l'évasion fiscale.

Ainsi, alors que le droit commun prévoit une majoration de 40 % et une amende annuelle de 5 %, la circulaire atténue ces montants en fonction de la catégorie à laquelle se rattache la fraude :

- **les fraudeurs « actifs »** (comptes ouverts récemment et/ou régulièrement alimentés) se voient appliquer une majoration de 30 % et une amende de 3 % ;

- **les fraudeurs « passifs »** (notamment les personnes ayant hérité d'un compte à l'étranger et n'en n'ayant pas fait usage) se voient appliquer une majoration de 15 % et une amende de 1,5 %.

Les dossiers sont pris en charge par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), rattaché à la direction nationale des vérifications des situations fiscales (DNVSF).

En mai 2013, plus de 23 000 dossiers avaient été déposés, dont 1 260 avaient été traités. La « fraude passive » représente 74 % des cas. Près de 80 % des avoirs régularisés proviennent de Suisse, et 7 % du Luxembourg. Les avoirs médians s'élevaient à 400 000 euros.

Source : commission des finances du Sénat

Toutefois, ces premiers effets directs et indirects de la loi FATCA ne doivent pas faire oublier que **deux questions restent à ce jour partiellement sans réponse** : la réciprocité et la compatibilité des différents standards d'échange automatique entre eux.

II. UNE NÉCESSAIRE VIGILANCE SUR LA RÉCIPROCITÉ

La réciprocité est d'abord une question de principe, à laquelle votre rapporteure est très attachée. Alors que l'Union européenne et l'OCDE développent des standards d'échange automatique qui mettent les partenaires sur un pied d'égalité, il ne serait pas acceptable que les États-Unis puissent déroger à cette règle. De fait, la réciprocité est l'une des raisons d'être des accords bilatéraux de mise en œuvre de la loi FATCA, et, au-delà, des accords multilatéraux portés par l'Union européenne et l'OCDE.

Au-delà du principe, la réciprocité représente un enjeu fiscal réel. En effet, la coopération est susceptible d'intervenir dans les deux sens : si l'ambassade américaine à Paris estime que plus de **100 000 citoyens américains résident en France**, il faut rappeler que, symétriquement, près de **130 000 ressortissants français vivent, travaillent et étudient aux États-Unis**, dont 44 % sont des binationaux. Or il n'existe pas *a priori* davantage de raisons pour un contribuable américain de dissimuler ses avoirs en France que pour un contribuable français de dissimuler ses avoirs aux États-Unis, aucun des deux pays n'étant réputé pour son opacité fiscale... En ce qui concerne les personnes morales, on estime à plus de 1 200 le nombre de groupes américains présents en France, employant près de 440 000 personnes, et à plus de 2 700 le nombre de filiales d'entreprises françaises présentes aux États-Unis, employant plus de 500 000 personnes¹.

Au vu des éléments transmis à votre rapporteure sur les échanges de renseignement *sur demande* entre la France et les États-Unis, il est même permis de penser que la France aurait davantage à gagner à l'échange automatique :

La coopération fiscale entre la France et les États-Unis

	2011	2012	2013	TOTAL
Demandes adressées aux États-Unis par la France	127	103	108	338
Demandes adressées à la France par les États-Unis	9	7	12	28
TOTAL	136	110	120	366

Source : direction de la législation fiscale

¹ Source : Ambassade de France aux États-Unis, d'après l'étude de l'INSEE « L'implantation des groupes français à l'étranger » basée sur l'enquête Outward FATS 2009.

D'après les éléments communiqués à votre rapporteure, les échanges de renseignement à la demande entre les deux pays fonctionnent de manière tout à fait satisfaisante, ce qui permet toutefois de **relativiser le problème posé par l'absence de réciprocité sur l'échange automatique à ce stade**. De plus, les États-Unis ont pris des engagements formels à cet égard, qui sont matérialisés par le texte de l'accord lui-même, la déclaration d'intention et les échanges entre Jack Lew et Pierre Moscovici.

Compte tenu de ces multiples éléments, **votre rapporteure se montre optimiste quant à la possibilité de parvenir à une réciprocité complète** de l'échange automatique d'informations entre la France et les États-Unis. **Le Gouvernement américain a d'ailleurs présenté dans le cadre du budget pour 2014, puis du budget pour 2015 une proposition législative permettant la réciprocité**, même si son adoption est encore incertaine à ce stade, compte tenu de l'opposition des élus républicains, majoritaires à la Chambre des représentants.

Votre rapporteure entend donc demeurer extrêmement vigilante à ce sujet, dans la mesure où l'absence de réciprocité complète est la principale différence entre FATCA et le standard international de l'OCDE.

III. SOUTENIR L'ADOPTION D'UN STANDARD MONDIAL UNIQUE

La convergence vers un standard mondial unique d'échange automatique d'informations doit rester l'horizon de la politique de la France. En effet, la multiplication des normes - FATCA, UE, OCDE - est source de complications et de surcoûts inutiles pour les banques comme pour les administrations. D'autre part, et surtout, **le standard multilatéral est le seul à pouvoir permettre, à terme, une véritable transparence fiscale au bénéfice de tous les pays**.

A. LA MULTIPLICATION DES STANDARDS EST SOURCE DE SURCOÛTS INUTILES POUR LES BANQUES

Les banques et autres établissements financiers français travaillent depuis près de quatre ans à la mise en œuvre de la loi FATCA. Ainsi, 2 422 institutions financières françaises s'étaient enregistrées auprès de l'IRS au 24 juin 2014¹. L'application concrète du dispositif, cependant, soulève à la fois **des problèmes d'ordre financier et d'ordre technique et juridique, que les divergences avec les standards de l'OCDE et de l'Union européenne ne feraient qu'accroître**.

¹ La liste des établissements enregistrés est publiée par l'IRS et disponible à l'adresse suivante : <http://apps.irs.gov/app/fatcaFfiList/flu.jsf>.

1. Une mise en conformité à la loi FATCA coûteuse

La question des coûts de mise en conformité a régulièrement été soulevée par les établissements financiers. Au total, et d'après les éléments fournis par la Fédération bancaire française (FBF) à votre rapporteure, **les coûts de mise en œuvre de la loi FATCA sont de l'ordre de 200 millions d'euros pour les banques françaises**, sans compter les coûts récurrents (collecte, traitement, surveillance etc.) estimés à 20 % du coût de mise en place. Cette estimation ne couvre pas non plus les autres établissements financiers, et notamment les compagnies d'assurance.

Les surcoûts rencontrés par les banques ont même **poussé certaines d'entre elles, qui comptent peu de clients considérés comme contribuables américains, à se séparer de ces derniers**. C'est par exemple le cas d'Axa Banque, filiale d'Axa Assurances créée en 2003, qui ne compte pas plus de 150 clients américains. Comme l'a expliqué à votre commission Jean-Marc Vasseux, directeur risques, contrôle et conformité d'Axa Banque, « *conserver nos relations avec eux supposait des adaptations lourdes : nous avons donc choisi de ne pas poursuivre. Cette décision fut difficile à prendre, car il s'agissait de clients fidèles¹* ».

2. Des incertitudes techniques et juridiques persistantes

Au-delà des questions de coût, les établissements financiers ont régulièrement fait valoir **leurs inquiétudes quant à l'absence de base légale française pour le dispositif**, et aux incertitudes techniques et juridiques qui en découlent.

À cet égard, la ratification de l'accord du 14 novembre 2013 ainsi que la nouvelle rédaction de l'article 1649 AC du code général des impôts² viendront apporter la sécurité juridique qui faisait jusque-là défaut, et lever les doutes sur le statut des informations collectées. De plus, un important travail technique été mené par la direction générale des finances publiques (DGFIP) en lien permanent avec les représentants du secteur, qui a permis l'élaboration d'**un cahier des charges techniques publié en mai 2014**, en vue des premières transmissions prévues d'ici septembre 2015.

Toutefois, aucun commentaire administratif officiel n'a été publié à ce jour, ce qui laisse subsister un certain nombre d'incertitudes techniques. Par exemple, la question de l'« auto-certification » systématique, c'est-à-dire le fait de demander à chaque client de certifier qu'il est ou n'est pas une « *US Person* », reste ouverte. D'une manière générale, les établissements bancaires

¹ Audition conjointe du 12 février 2014 précitée.

² À noter que si la Fédération bancaire française (FBF) estime que le nouvel article 1649 AC du code général des impôts répond à l'essentiel des préoccupations des banques, elle juge toutefois que l'amende de 200 euros par compte pourrait conduire à des sanctions disproportionnées, et se prononce pour un plafond global de 50 000 euros par établissement.

souhaitent plutôt limiter ces demandes aux cas qui présentent des « indices d'américanité », mais aucune instruction officielle n'a tranché ce point.

3. Des difficultés multipliées par la diversité des standards

Les signataires de la déclaration conjointe du 7 février 2012, c'est-à-dire les États-Unis et les membres du « G5 », soulignent « *la nécessité de maintenir les coûts de mise en conformité au niveau le plus bas possible et les autres parties prenantes* », et rappellent leur « *détermination à travailler ensemble sur le long terme à l'élaboration de standards communs*¹ ». Toutefois, au-delà des mots, **force est de constater que certaines divergences persistent entre les différentes normes** (cf. *supra*).

La Fédération bancaire française (FBF) a ainsi fait part à votre rapporteure de ses inquiétudes à cet égard : « *la réutilisation de l'existant par les institutions financières n'est donc pas complète et chaque différence avec FATCA, même mineure, sera génératrice de coûts. De nouveaux développements seront nécessaires pour intégrer le futur standard OCDE et enrichir les systèmes d'information (...). Les institutions financières pourront capitaliser sur la démarche intellectuelle mais pas sur les développements, supports et procédures : l'ensemble des supports devra être revu ainsi que les procédures. De plus il faudra déployer beaucoup d'efforts de pédagogie pour ne pas créer de confusion autour de ces différentes règlementations* ». La FBF estime ainsi que le standard OCDE « *est disproportionné à l'objectif poursuivi* », notamment en raison de l'absence des seuils de *minimis* retenus par FATCA (cf. *supra*), et voit dans ce dispositif une « *complexification supplémentaire* » au lieu d'un « *FATCA simplifié* ».

Par ailleurs, **la directive épargne révisée le 24 mars 2014 n'est pas non plus alignée sur le standard OCDE** : la FBF, qui appelle au gel de son application jusqu'au déploiement du standard OCDE, estime ainsi que « *ces systèmes reposent sur des concepts si différents que ce rapprochement nous paraît irréaliste, sauf à modifier profondément l'un ou l'autre système* ». Il faut toutefois rappeler que la révision actuellement en cours de la directive de 2011 sur la coopération administrative vise précisément à aligner le droit applicable dans l'Union européenne sur le standard OCDE.

La diversité des standards d'échange automatique fait donc peser, sur les banques mais aussi sur les administrations fiscales, des contraintes qui peuvent être levées par une harmonisation « par le haut ». À cet égard, il faut se féliciter que **la base légale française - l'article 1649 AC du CGI - ait vocation à s'appliquer quel que soit le standard utilisé**. Il en va de même pour les négociations techniques entre administrations sur le format des fichiers utilisés pour les transmissions

¹ Déclaration conjointe du 7 février 2012 précitée. Traduction : commission des finances.

B. LE STANDARD DE L'OCDE PERMET UNE COOPÉRATION FISCALE RÉCIPROQUE ET MULTILATÉRALE

Au-delà des contraintes techniques inhérentes à la diversité des normes, **la défense du standard multilatéral de l'OCDE est aussi une question de principe : en effet, son caractère multilatéral et réciproque répond aux interrogations laissées ouvertes par la loi FATCA.**

De fait, la prochaine entrée en vigueur des normes américaine et européenne n'épuise pas le sujet, comme le résume Mathilde Dupré, chargée de plaider de l'organisation CCFD-Terre Solidaire : *« l'enjeu est de construire un standard international. Or, la France ne s'intéresse qu'à FATCA et à ce qui va se passer au niveau de l'Union européenne. Mais quid des paradis fiscaux asiatiques, comme Hong Kong ou Singapour ? (...) La Suisse a déclaré qu'elle accepterait l'échange automatique avec les États-Unis et l'Union européenne, parce qu'elle ne saurait se couper de ces marchés, mais le président de l'Association suisse des banquiers a clairement indiqué que, pour le reste du monde, il n'en irait pas de même. La Suisse restera donc un paradis fiscal pour les pays émergents. Le risque de surenchère, dans les pays en développement, n'est pas mince – or ce sont bien ces pays qui, d'abord, souffrent de l'évasion fiscale. La Gambie se vante ainsi d'être l'un des seuls territoires où ne s'appliquera pas FATCA¹ ».*

Par ailleurs, **la loi FATCA conduira à une multiplication d'accords bilatéraux avec les États-Unis**, dont les critères ne seront jamais totalement alignés au même moment², ne serait-ce que du fait de l'existence des deux modèles « FATCA 1 » et « FATCA 2 ». A l'inverse, **la perspective du standard de l'OCDE est précisément la mise en place d'un instrument commun à tous les pays** – d'abord *via* des accords bilatéraux et des directives européennes, mais ensuite, peut-être, *via* un traité multilatéral analogue à la convention du 1^{er} avril 2002 sur l'échange à la demande.

Dans ce contexte, votre rapporteure se réjouit de la mobilisation de la France au sein des instances internationales et au niveau de l'Union européenne pour faire du standard OCDE la base des prochains accords d'échange automatique d'informations, et lui conférer une portée mondiale. Votre rapporteure se réjouit également du soutien apporté par la France au projet « BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*) de l'OCDE, qui est le complément nécessaire au déploiement de l'échange automatique. Le projet « BEPS », dont les conclusions finales doivent être présentées en septembre 2014, est en effet destiné à lutter contre l'érosion des assiettes fiscales par le transfert abusif de bénéfices³.

¹ Audition conjointe du 12 février 2014 précitée.

² En dépit de la clause de la nation la plus favorisée, qui doit être « activée » et est susceptible d'être déclinée par certains États.

³ Cf. notamment l'audition conjointe du 9 avril 2014 de Thierry Madiès, professeur d'économie à l'Université de Fribourg, Gianmarco Monsellato, avocat associé, directeur général de la société Taj, Olivier Passet, directeur des synthèses économiques de Xerfi et Raffaele Russo, chef du projet BEPS, centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU 12 FÉVRIER 2014 SUR LA LOI FATCA ET L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE D'INFORMATIONS

Audition conjointe du 12 février 2014 de Mathilde Dupré, chargée du Plaidoyer de CCFD-Terre Solidaire, d'Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales de la direction de la législation fiscale, de Patrick Suet, président du comité fiscal de la Fédération bancaire française (FBF), secrétaire général de la Société générale, et de Jean-Marc Vasseux, directeur risques, contrôle et conformité d'AXA Banque, sur les implications pour la France de la législation américaine « FATCA » et perspectives de développement de l'échange automatique d'informations en matière fiscale.

M. Philippe Marini, président. – Cette audition conjointe porte sur la mise en œuvre de la législation américaine dite FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) et l'échange d'informations fiscales entre États, sujet auquel nous sommes depuis longtemps sensibles, et qui a conduit notre bureau en mission aux États-Unis l'an dernier.

La loi FATCA de 2010, initiative unilatérale des Américains, fait obligation aux banques, sous peine de sanctions plus que dissuasives, de communiquer aux États-Unis toutes les informations dont elles disposent sur les comptes des ressortissants américains. Cette initiative en a suscité bien d'autres, alors que l'évasion fiscale fait peser sur les finances publiques des États, en particulier au sein de l'Union européenne, de lourdes menaces.

L'initiative américaine revenait à lancer au système financier une proposition, certes fort recevable, mais en usant d'une méthode pour le moins cavalière. La négociation intergouvernementale a heureusement permis de progresser, et les pays tiers ont finalement obtenu que soient signées des conventions bilatérales pour la mise en œuvre de FATCA, prévoyant, pour certaines, une réciprocité. C'est ainsi qu'un projet de loi autorisant l'approbation de l'accord signé le 14 novembre 2013 entre la France et les États-Unis sera prochainement soumis au Parlement. D'où cette audition.

Bien des ambiguïtés demeurent, en particulier sur la question de la réciprocité. Au-delà de la question de principe se pose la question de la mise en œuvre concrète de la loi FATCA par les banques, avec ses difficultés juridiques, ses questions de responsabilité et ses coûts. Pour y voir plus clair, nous avons donc souhaité recevoir l'éclairage des quatre personnalités ici présentes.

L'accord conclu entre la France et les États-Unis renvoie explicitement à certaines règles de l'*Internal Revenue Code* américain, notamment pour ce qui concerne les personnes et les revenus visés. À Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales à la direction de la législation fiscale (DLF), je souhaiterais demander si la France sera liée par d'éventuelles modifications de ce code, ce qui reviendrait à passer, en signant cet accord, sous le régime du droit américain.

Patrick Suet, secrétaire général de la Société Générale, mais que nous entendrons comme président du comité fiscal de la Fédération bancaire française (FBF), nous en dira plus sur les conditions dans lesquelles les banques préparent la mise en œuvre de l'accord FATCA. Quelles sont les différences entre cet accord et les standards développés par l'Union européenne et l'OCDE ? Y a-t-il coordination entre ces standards et les accords bilatéraux signés avec les États-Unis ? J'étais lundi à Vienne, où j'ai recueilli des informations sur un sujet très sensible que nous avons eu l'occasion d'évoquer ici avec l'ambassadeur d'Autriche en France, Mme Plassnik. L'Autriche, comme d'ailleurs le Luxembourg, a conditionné son accord à l'échange automatique d'informations à la mise en place d'un dispositif similaire avec la Suisse, Andorre, Monaco, Saint-Marin et le Lichtenstein. La Suisse, quant à elle, pays comme on le sait fort coopératif, conditionne son accord à la mise en place de normes internationales sur le sujet...

Jean-Marc Vasseux, directeur risques, contrôle et conformité d'Axa Banque, nous dira ensuite pourquoi son établissement a choisi de se séparer de ses clients américains plutôt que de supporter les coûts de mise en œuvre de FATCA.

Enfin, Mathilde Dupré, chargée de plaidoyer de CCFD-Terre solidaire, et à ce titre membre du *Tax Justice Network*, nous dira si les avancées en matière d'échange automatique d'informations sont, pour elle, porteuses de progrès dans la lutte contre l'évasion fiscale.

Après une brève intervention de chacun, nous nous livrerons au jeu des questions.

M. Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales (direction de la législation fiscale). - L'échange automatique d'informations est l'un des moyens les plus efficaces pour lutter contre la fraude. Il permet de surmonter l'opacité sans être tributaire de l'occasion ou du hasard. Le Gouvernement et l'administration fiscale ont pris le sujet à bras le corps pour tirer tous les bénéfices de FATCA, qui constitue une nouvelle donne et l'occasion de plaider efficacement en faveur d'un système multilatéral.

Comment, dans la pratique administrative, ces dispositions se mettent-elles en place ? Depuis 2010, la loi FATCA, décidée unilatéralement

par les États-Unis, fait obligation aux établissements financiers du monde entier, et donc aux établissements français, de transmettre à l'administration fiscale américaine les informations dont elles disposent sur les comptes des contribuables américains, tout manquement étant assorti d'une lourde sanction, soit une retenue à la source de 30 % sur tous leurs revenus et produits de cession de source américaine. En Europe, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne ont réagi, estimant que l'on ne pouvait laisser les établissements bancaires seuls face à l'*Internal Revenue Service*. Ces pays ont donc exigé la signature d'accords bilatéraux sur l'échange d'informations entre administrations fiscales. Ces accords visaient, outre des mesures de simplification, à assurer la réciprocité de l'échange. C'est ainsi qu'a été signé, en France, l'accord du 14 novembre 2013. La loi de séparation et de régulation des activités bancaires de 2013 a rendu possible la récupération d'informations bancaires par l'administration fiscale, et nous approfondirons le dispositif à l'occasion de l'examen de la proposition de loi sur les comptes bancaires en déshérence qui sera examinée par l'Assemblée nationale en février. Un cahier des charges techniques, enfin, est en cours d'élaboration, et les travaux se poursuivent pour préciser l'interprétation de certains points.

Dans quelle mesure l'accord FATCA ouvre-t-il la voie à l'influence des normes américaines ? C'est la première question qui se pose. Sur le principe, nous restons en droit français. Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel y veillent. Le code des impôts américain est, certes, concerné, à travers ses articles 1 471 et 1 472, relatifs aux retenues à la source, mais la France y échappe dès lors qu'elle respecte l'accord signé. Elle bénéficie, en outre, aux termes du point 7 de l'article 2, de la faculté de choisir, si la législation américaine évolue, entre ces évolutions et les termes de l'accord initial. De même, l'article 7 introduit la clause de la nation la plus favorisée. Si les États-Unis accordent à un autre État des conditions plus favorables, l'administration française pourra s'en prévaloir. Il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, de tirer bénéfice de toute évolution positive.

La question de la réciprocité est centrale. C'est l'objectif même des accords intergouvernementaux. Les informations visées par FATCA concernent l'identification des comptes et des détenteurs, les revenus financiers versés sur ces comptes, leur solde et la valeur de rachat des contrats d'assurance vie. Les États-Unis ont accepté la réciprocité sur les deux premiers points, mais la question des soldes et de la valeur des actifs reste ouverte : aucune base légale ne les autorise pour l'instant à fournir ces informations. Nous avons insisté, d'abord par principe, et ensuite parce qu'il est important, dans le cadre des standards internationaux, que les soldes soient concernés. Les États-Unis y travaillent, mais doivent obtenir l'accord du Congrès. C'est cette question de la réciprocité, avec celle des entités exonérées, qui a retardé la signature de l'accord - retard également causé par l'épisode du *shutdown* américain en octobre 2013.

Le standard de l'OCDE a été adopté le 17 janvier 2014, sous la forme d'un modèle d'accord dont les spécifications techniques seront approfondies avant sa présentation au G20, en juin. Nous le voulons le plus proche possible de FATCA, sachant qu'il n'en faut pas moins tenir compte de contraintes opérationnelles.

Ce standard doit se concrétiser dans la directive européenne relative à l'assistance mutuelle et dans des accords bilatéraux. La démarche de l'administration française vise à tirer tous les bénéfices des progrès réalisés en matière d'échange d'informations, pour se donner les moyens de lutter contre la fraude.

M. Patrick Suet, président du comité fiscal de la Fédération bancaire française. – Les banquiers, que je représente ici, n'ont pas pris sur de telles décisions. Si la transmission d'informations fiscales à l'administration n'est pas pour nous chose nouvelle, puisqu'elle est entrée dans notre législation en 2005, il reste que la nature des recherches et de l'information exigée par FATCA a requis d'importantes adaptations. Depuis le courant de 2011, les banques ont mis en place des projets internes très lourds. L'accord intergouvernemental permet cependant de bien définir le champ des obligations et nous permettra d'échapper, à terme, à la retenue à la source. Cependant, pour les établissements internationaux comme la Société générale, implantée dans 77 pays, cela suppose de se plier à autant d'accords intergouvernementaux. Or, les définitions, comme celle de « revenu financier » ou de « compte-titre », ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre. Si bien que la balance coûts-avantages nous conduit à clore les comptes américains dans certains pays. Au reste, cela n'est pas toujours possible ; je pense aux doubles nationaux. Sans compter que l'administration américaine recherche ce qu'elle appelle les « indices d'américanité » – soit l'existence de flux financiers entre des comptes, comme ceux qui peuvent exister, par exemple, avec des enfants installés aux États-Unis.

Se pose, dès lors, la question de l'équilibre entre intérêt général et obligations imposées non seulement aux banques, mais aussi et surtout à leurs clients. D'ailleurs, la question du transfert de données n'est toujours pas réglée : un client pourrait contester le transfert en se fondant sur la législation européenne relative à la protection de la vie privée. En dépit des efforts de l'administration fiscale, qu'a soulignés Edouard Marcus, la complexité de ces échanges d'informations est telle qu'à trois mois de l'entrée en vigueur de l'accord, nous ne disposons encore d'aucune documentation stabilisée et nous sommes contraints de faire confiance, alors que les choses peuvent bouger à tout moment.

Le coût de l'adaptation pour les banques justifierait une rémunération du service rendu. Lorsque EDF effectue un service d'intérêt général, l'entreprise est rémunérée à ce titre. Ne travaillons-nous pas au service de l'intérêt général du monde entier ? Depuis 2011, nous avons dépensé de 200 à 300 millions d'euros pour une adaptation qui ne concernera

pas plus de 200 000 comptes bancaires sur les quelque 50 millions enregistrés en France.

M. Philippe Marini, président. – N'est-ce pas là un investissement concurrentiel, susceptible de vous acquérir de nouveaux clients ?

M. Patrick Suet. – C'est plutôt un investissement pour les perdre.... Nos clients pourraient être mécontents de ces nouvelles interrogations. Le coût, en moyenne, est donc au moins de 1 000 euros par client, qu'il faut comparer avec le rendement moyen annuel d'un compte : il faudra cinq à dix ans pour récupérer l'investissement.

M. Philippe Marini, président. – Ce ne sont pas n'importe quels clients, cependant...

M. Patrick Suet. – Détrompez-vous. Tous les comptes d'expatriés sont concernés. Une banque nous a fourni le chiffre de 2 500 euros par compte en moyenne.

Nous sommes inquiets pour l'avenir. L'enjeu n'est pas mince, car toutes les banques ont des implantations aux États-Unis. Quant à l'accord OCDE, il est multi-pays. Cela va multiplier les relations bilatérales, donc les coûts. À l'heure actuelle, en dépit du vœu d'Édouard Marcus, les règles de FATCA et celles de l'OCDE ne se superposent pas. Les Américains échapperont à celles de l'OCDE, notamment pour ce qui concerne la recherche sur les bénéficiaires des revenus. Et les Américains ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration des comptes titres.

Nous n'avons pas de doute quant à l'intérêt du dispositif de l'OCDE, mais nous demandons des simplifications, en particulier l'établissement de seuils, afin d'écarter les petits comptes.

M. Jean-Marc Vasseux, directeur risques, contrôle et conformité d'Axa Banque. – Axa Banque, créée en 2003, est une filiale d'Axa Assurance. Nos produits sont distribués, pour l'essentiel, par des agents généraux d'assurance. Avec quelques 700 000 personnes physiques pour clientèle et un bilan de l'ordre de 6 milliards d'euros, nous sommes une petite banque. Nous n'en sommes pas moins soumis à FATCA, pour un nombre de clients américains qui ne dépasse pas 150. Conserver nos relations avec eux supposait des adaptations lourdes : nous avons donc choisi de ne pas poursuivre. Cette décision fut difficile à prendre, car il s'agissait de clients fidèles.

Les textes, Patrick Suet l'a dit, ne sont pas fixés. Et un tel projet présente des risques. En témoignent les difficultés actuelles du passage à la norme *Single Euro Payment Area* (SEPA), qui vise à harmoniser les moyens de paiement en euros dans l'Union européenne, y compris hors zone euro. Il en va de même pour FATCA ; un simple *reporting* erroné peut entraîner des pénalités.

Mme Mathilde Dupré, chargée du Plaidoyer financement du développement CCFD-Terre solidaire. – FATCA est né en réaction au scandale UBS (Union des banques suisses), qui a montré que les banques internationales sont devenues les instruments d'une évasion fiscale qui se chiffre en milliards. L'*Internal Revenue Service* a obtenu des résultats en menaçant de publier une liste des clients américains d'UBS soupçonnés de fraude. D'où l'idée que la meilleure façon de récupérer des données intéressant l'administration fiscale était de les demander à ceux qui les détiennent. Cette initiative rejoint une revendication portée de longue date par la société civile.

Il est vrai que FATCA a été décidé unilatéralement par les États-Unis, alors qu'il emporte des conséquences extraterritoriales. Il y a donc eu une réaction en Europe. En 2011, la Commission européenne a demandé une exception pour les banques européennes. En 2012, lorsque le CCFD (Comité catholique contre la faim et pour le développement) faisait la tournée des QG de campagne avec des propositions concrètes, nous nous sommes rendu compte que l'on n'y était guère au courant de FATCA. Beaucoup de temps a été perdu. Il a fallu l'affaire Cahuzac pour que l'on s'y intéresse.

Cette législation nouvelle n'en a pas moins provoqué un électrochoc. Les discussions de longue date sur l'échange automatique d'informations ont commencé à trouver un écho au sein du G20. Une étude de 2013 du *Tax Justice Network* sur le sujet montre que l'échange automatique existe déjà entre beaucoup de pays, mais seulement sur un nombre restreint de produits. Seuls quatre des trente-quatre membres de l'OCDE – L'Autriche, Israël, la Suisse et la Turquie – ne le pratiquent pas.

M. Philippe Marini, président. – L'Autriche, État membre de la zone euro...

Mme Mathilde Dupré. – Tout l'enjeu consiste à savoir utiliser l'information issue des recoupements automatiques. L'étude montre que l'échange d'informations fonctionne mieux dans un cadre multilatéral, même si les capacités de l'administration restent encore limitées et qu'il existe encore peu de sanctions aux manquements.

M. Patrick Suet. – Je le conteste. Toute erreur, même purement matérielle, même d'un seul euro, est sanctionnée en France par 75 euros de pénalités. Les banques françaises paient chaque année des millions d'euros à ce titre.

Mme Mathilde Dupré. – Il est vrai que nous n'avons guère d'informations sur le cas de la France, puisque l'administration fiscale française n'a pas répondu au questionnaire...

M. Philippe Marini, président. – Voilà une remarque concrète sur laquelle Édouard Marcus pourra peut-être effectuer une recherche en vue de nous apporter quelques éléments.

Mme Mathilde Dupré. – L'enjeu est de construire un standard international. Or, la France ne s'intéresse qu'à FATCA et à ce qui va se passer au niveau de l'Union européenne. Mais quid des paradis fiscaux asiatiques, comme Hong-Kong ou Singapour ?

Certes, c'est grâce à FATCA que le Luxembourg a enfin accepté de sortir de son régime dérogatoire en Europe, mais il est clair qu'il faudra être ferme si l'on veut promouvoir un standard vraiment international. La Suisse a déclaré qu'elle accepterait l'échange automatique avec les États-Unis et l'Union européenne, parce qu'elle ne saurait se couper de ces marchés, mais le président de l'Association suisse des banquiers a clairement indiqué que pour le reste du monde, il n'en irait pas de même. La Suisse restera donc un paradis fiscal pour les pays émergents. Le risque de surenchère, dans les pays en développement, n'est pas mince – or, ce sont bien ces pays qui, d'abord, souffrent de l'évasion fiscale. La Gambie se vante ainsi d'être l'un des seuls territoires où ne s'appliquera pas FATCA.

Il a été un temps question de voter un FATCA français. Ce serait, à notre sens, le moyen le plus efficace d'obtenir la signature d'accords. Il existe une liste française des paradis fiscaux, aujourd'hui très réduite, où pourraient entrer les pays qui n'acceptent pas l'échange automatique.

M. François Marc, rapporteur général. – Merci de ces éclairages fort utiles, qui actualisent nos informations. Patrick Suet, représentant de la Fédération bancaire française, a dit son inquiétude quant aux coûts qui pourraient résulter de l'accord du 14 novembre 2013. Il a regretté que les banques ne puissent encore compter sur des textes d'application stables, et il a pointé les risques sous-jacents pour la gestion des établissements – ce qu'illustre le choix d'Axa Banque, tel que nous l'a exposé Jean-Marc Vasseux.

L'accord doit bientôt entrer en application. Alors que l'Europe cherche à se donner une position homogène et que l'évasion fiscale dans les États non coopératifs n'a pas cessé – certains disent même qu'elle s'est accentuée –, la plus grande vigilance reste de mise.

Les discussions en cours avec les États-Unis posent la question de la réciprocité, que nous avons évoquée lors de notre déplacement outre Atlantique. La France veut une réciprocité non seulement sur les revenus entrants mais sur les soldes. De quels leviers dispose-t-on pour faire évoluer les positions américaines ? Au-delà de la question de principe, quels enjeux financiers y a-t-il derrière cette exigence de réciprocité ? La France s'autoriserait-elle à dénoncer l'accord en l'absence de réciprocité, et si des standards plus exigeants émergeaient au sein de l'Union européenne ?

Patrick Suet, retraçant l'état d'avancement de la mise en conformité des banques françaises, a estimé que les exigences de FATCA et celles du standard à venir de l'OCDE ne se superposaient pas. Les banques se préparent-elles pour le cas où un dispositif plus lourd viendrait à être adopté ?

Jean-Marc Vasseux nous a indiqué qu’Axa Banque avait fait le choix de se séparer de ses clients concernés par le FATCA. Est-il prévu, pour eux, un dispositif d’accompagnement ? Et cette décision donne-t-elle à la banque le statut de *Participating Foreign Financial Institution* (PPFI), réputé conforme à FATCA ?

Mathilde Dupré nous a rappelé que la revendication du *Tax Justice Network* de voir se généraliser l’échange d’informations n’a pas encore abouti, faute d’accord entre les États. Quelles sont les alternatives au niveau international et européen ? Comment lutter, enfin, contre l’évasion fiscale des entreprises alors que FATCA ne permet pas de prendre en compte tous les cas des personnes morales ?

M. Philippe Marini, président. – J’ajoute une question sur la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC) : Jersey et les Bermudes viennent d’en être retirées, le 17 janvier 2014, quelques mois seulement après y avoir été inscrites, le 21 août 2013. Au point que la presse s’est interrogée. Le ministre a fait état d’échanges fructueux avec ces territoires au terme de la période d’essai, dont le moins que l’on puisse dire est qu’elle fut brève... Pour l’inscription ou le retrait de cette liste, le fait est que l’administration n’a pas compétence liée, mais conserve une marge d’appréciation. Edouard Marcus pourra sans doute nous en dire plus sur les raisons du choix opéré.

Mme Mathilde Dupré. – Les opérateurs mettent toujours en avant la question des coûts. Il convient cependant de distinguer entre les coûts de mise en conformité et les coûts récurrents : une fois le système de *reporting* mis en place, la facture sera beaucoup moins lourde. Aux États-Unis, les banques ont décidé de se mettre en conformité. De même pour les banques suisses, preuve de leur intérêt à conserver leurs clients américains. Les coûts de mise en conformité, explique Patrick Suet, devraient être partagés puisqu’ils correspondent à un service rendu. Mais c’est oublier que FATCA a été institué en réponse aux manquements des banques !

FATCA vise les personnes physiques et morales : en théorie, les entreprises sont donc concernées. Mais si les trusts, dont une des parties prenantes est américaine, sont censés être couverts, il reste à savoir comment l’information sera collectée, et si elle le sera vraiment... Les trusts sont des structures très opaques et la discussion n’avance pas, en Europe, sur la constitution de registres publics.

Quelle alternative en cas d’échec ? Pour moi, la gravité de la situation et la faible efficacité du système d’échange à la demande nous feront inévitablement aller vers un standard d’échange automatique. J’ai confiance, tout en ayant conscience qu’il faudra être énergique avec les pays récalcitrants. Un journaliste avec lequel nous travaillons souvent, Xavier Harel, relève que les banques suisses font à présent signer à leurs clients un justificatif attestant leur mise en conformité avec le fisc français. Une telle pratique pourrait être étendue.

Pour en revenir aux entreprises, l'OCDE a ouvert le chantier de la lutte contre l'érosion des bases et le transfert des bénéficiaires, le BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*). La question de la transparence pays par pays est pour nous une mesure phare, qui doit faire partie du plan d'action. L'OCDE estime, pour l'heure, que l'information doit être transmise sans être publiée. Pour nous, la publication est une exigence.

M. Philippe Marini, président. – Le BEPS est pour nous un sujet fondamental, qui sera l'un de ceux que nous traiterons lors du prochain séminaire de la commission des finances, en juin 2014 à Orléans.

M. Jean-Marc Vasseux. – Dans le cas d'Axa Banque, nous n'abandonnons pas nos clients en rase campagne. Nous les appelons, nous leur expliquons notre position et nous leur conseillons, le cas échéant, d'autres établissements.

M. Patrick Suet. – Les banques doivent s'enregistrer auprès de l'administration fiscale américaine avant le 1^{er} juillet 2014. Nous sommes quasiment prêts. Les grands établissements s'y emploient depuis 2011 et, en l'attente de textes définitifs, travaillent sur des maquettes avec l'administration.

La question des écarts entre les standards est essentielle. À côté du standard français, vient à présent le standard FATCA, tandis que des standards de l'OCDE et de l'Union européenne se profilent. On risque, en cas de divergences, de multiplier sans utilité les contraintes techniques. Dans FATCA, des seuils sont prévus, qui permettent d'exclure les petits comptes ; tel n'est pas le cas, à ma connaissance, dans le projet de l'OCDE. Le futur système européen ou de l'OCDE contraindra les banques à demander à chaque client de certifier sa situation. Alors que nos standards nous obligent déjà, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment, à recueillir des renseignements précis d'identité, comment faire comprendre cette contrainte supplémentaire à nos clients, et notamment les plus âgés ?

M. Édouard Marcus. – Cette question de la cohérence entre FATCA et le futur standard de l'OCDE est importante. Outre le fait qu'elle représente, pour les banques, un défi technique, il s'agit d'un enjeu politique : tout le monde doit être soumis aux mêmes règles.

Les différences entre le standard de l'OCDE et FATCA sont de trois ordres. La première différence tient à certains choix pratiques, et notamment celui des seuils, nombreux pour FATCA. Il faudra choisir la solution la plus efficace. Le débat avec les banques est ouvert sur ce sujet, comme sur celui de la certification. La deuxième différence tient au régime des sanctions : FATCA prévoit une retenue à la source, même dans le cas où la banque n'y est pour rien, n'ayant pas obtenu l'information de son client. Le problème ne peut se poser dans le standard de l'OCDE, fondé sur le seul principe de l'échange automatique. La troisième différence, enfin, tient au régime de réciprocité. Pour nous, il est essentiel que le *reporting* des soldes figure dans

le standard de l'OCDE, afin de pousser les Américains au même niveau d'ambition.

Travaillera-t-on à étendre le standard, via la signature d'accords bilatéraux avec les pays hors Union européenne ? Oui, des accords seront conclus, mais il faut bien avoir conscience que l'on ne pourra signer tout de suite avec tout le monde. Le déploiement du standard sera suivi par le Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations, qui intégrera l'échange automatique à ses critères d'évaluations. Les pays devront alors s'y conformer pour être sortis des listes.

Le président Marini m'a interrogé sur le cas de Jersey et des Bermudes. Tout a commencé par l'arrêté du 21 août 2013, qui ajoutait trois pays à la liste des ETNC : Jersey, les Bermudes et les Iles Vierges britanniques, avec lesquelles nous avons de grandes difficultés : les autorités multipliaient les interprétations restrictives et nous n'obtenions pas les réponses que nous attendions.

M. Philippe Marini, président. – Les méandres procéduriers...

M. Édouard Marcus. – Des sanctions fiscales allaient s'appliquer au 1^{er} janvier 2014 : deux territoires se sont rapprochés de nous, nous ont apporté les réponses que nous attendions et ont consenti à lever certaines divergences d'interprétation sur l'application des accords.

M. Philippe Marini, président. – Lesquelles ?

M. Édouard Marcus. – Jersey considérait que la taxe de 3 % sur les immeubles détenus par des sociétés étrangères n'entrait pas dans le champ de l'accord. Elle le reconnaît aujourd'hui.

M. Philippe Marini, président. – Y a-t-il eu d'autres progrès ?

M. Édouard Marcus. – C'est le seul qui ait été formalisé juridiquement, par le biais d'un échange de lettres. Nous avons également progressé sur certains éléments apparaissant sur le jaune budgétaire relatif à l'échange de renseignements, comme la facturation de certains frais de procédure. Les obstacles sont désormais levés. Il nous est donc apparu que ces États pouvaient sortir de la liste des ETNC.

Le Forum mondial, quant à lui, retient plusieurs niveaux de notation. Quatorze pays, dont la Suisse, ne peuvent pas même être notés, car leur législation ne permet pas l'échange de renseignements. Viennent ensuite les pays « non conformes », « partiellement conformes », « largement conformes » – c'est désormais là que sont notées Jersey et les Bermudes, aux côtés du Royaume Uni, des États-Unis, de l'Italie, de l'Allemagne – puis enfin les pays « conformes », comme la France.

M. Albéric de Montgolfier. – L'accord de régularisation entre la Suisse et les États-Unis va obliger les banques suisses à se classer selon quatre catégories. Dans quel délai ? Par ailleurs, peut-on craindre, avec la

réciprocité, un transfert d'activité vers les pays d'Asie du Sud-est, où l'échange automatique n'a pas cours ?

M. Jean Germain. – L'existence de paradis fiscaux entraîne un report de la charge fiscale sur les moins riches.

M. Philippe Marini, président. – Ou les moins immoraux.

M. Jean Germain. – Je préfère mes termes, ils sont politiques, non moraux.

M. Philippe Marini, président. – On peut être riche et moral...

M. Jean Germain. – L'accord signé le 14 novembre 2013 par Pierre Moscovici et l'ambassadeur Charles Rivkin agace ce que je ne crains pas d'appeler mon sentiment gaulliste. Il pose la question de l'extraterritorialité du droit américain, qui semble devoir primer sur le droit des autres pays du monde. Les États-Unis entendent se donner, unilatéralement, un brevet de moralité, alors qu'ils sont à l'origine de la crise de 2008, qui a fait des milliers de chômeurs en Europe, et que leurs banques échappent, en l'absence de réciprocité, à la réglementation qu'ils entendent imposer à nos banques européennes. J'ai un peu le sentiment que les grosses fortunes et les grandes entreprises n'en seront nullement dérangées, et que tout retombera, une fois de plus, sur le citoyen lambda.

M. Philippe Marini, président. – C'est une question qui se pose à chacun d'entre nous...

M. Éric Bocquet. – Notre commission d'enquête sénatoriale sur l'évasion des capitaux, dont j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur, s'est penchée sur la question de l'échange automatique d'informations, voie royale pour aller vers la transparence. Nous avons formulé quelques propositions pour un FATCA européen, dont l'ambition ne devrait pas se limiter à un échange automatique d'informations entre les États membres et, le cas échéant, quelques États tiers, mais bien peser sur toutes les banques présentes sur le territoire de l'Union européenne. Quand donc sautera, en Europe, le verrou de l'unanimité qui prévaut en matière de fiscalité ? Notre commission d'enquête préconisait de mettre en place une coopération renforcée. On ne peut admettre que le veto d'un seul État suffise à bloquer toute initiative en faveur de la transparence. Au-delà des déclarations de bonnes intentions, il vient un moment où il faut savoir prendre des décisions concrètes !

Comment a-t-on pu supprimer Jersey de la liste des ETNC, lorsque l'on sait qu'elle abrite des milliers de trusts ? Quant aux États-Unis, s'ils s'insurgent contre l'évasion fiscale dès lors qu'elle leur cause du tort, ils sont bien silencieux sur les pratiques du Delaware, du Wyoming, du Nevada, et sur leurs positions aux Îles Caïman... S'agit-il de combattre l'évasion fiscale internationale, ou de défendre leurs propres intérêts ?

Concernant le coût, pour les banques, de la mise en conformité, j'ai lu ce matin dans Les Échos qu'une grande banque française avait réalisé, en 2013, un bénéfice de 2,18 milliards d'euros, en hausse de 175 %. Il y a là de quoi assumer quelques dépenses...

M. Jacques Chiron. – Devant notre commission d'enquête, le président d'une grande banque française a déclaré avoir informé, dès 2011, tous ses clients de leur obligation de déclarer leurs avoirs dans leur pays fiscal d'origine. Les banques suisses, on l'a vu, font désormais signer un justificatif aux leurs. Peut-on espérer que les banques françaises, à défaut d'avoir anticipé, fassent de même ? Et dans quel délai ?

M. Francis Delattre. – Nous avons entendu, à plusieurs reprises, nos représentants auprès de l'OCDE. Soixante États ont signé un protocole d'accord. Quant aux Américains résidant en France, ils sont aussi des contribuables français. Pourquoi injecter du droit américain dans les relations interbancaires alors que la négociation devrait avoir lieu d'État à État ? FATCA introduit beaucoup de confusion, et n'aide pas l'OCDE. Les États-Unis ont prouvé, avec les listes UBS, qu'ils avaient les moyens de contraindre les grands établissements financiers du monde. Ceux qui sont européens se soumettent. Pourquoi devrions-nous, dès lors, mettre en œuvre FATCA, alors que ce qui compte avant tout pour nous, ce sont les standards de l'OCDE ? Nous avons besoin d'une régulation mondiale. Nos intérêts devraient être défendus par l'Europe. De même, on se plaint de ne pas avancer sur l'union bancaire ? Travaillons donc à lever les réticences de l'Allemagne, qui contribuent à freiner toute initiative commune.

M. Philippe Marini, président. – Il est permis de douter de la capacité de l'Europe à surmonter les contraintes de l'unanimité... Or, sur la transmission d'informations fiscales, chaque État est à égalité avec les autres. C'est donc une question de rapport de forces politique. Voilà qui peut nous réunir.

M. Édouard Marcus. – Aux termes de l'accord signé par la France, les établissements doivent s'inscrire dès à présent. Ceux qui n'ont pas de clients américains sont réputés conformes, dès lors qu'ils certifient que leur clientèle est locale.

M. Patrick Suet. – Pour répondre à la question concernant l'accord entre les États-Unis et la Suisse, j'indique que toutes les banques régies par le droit suisse ont dû prendre une position. Celles qui ont des clients américains sont dans un processus de régularisation.

M. Édouard Marcus. – Le risque de voir certains États faire cavalier seul a été évoqué. Mais l'objectif est bien, à terme, que le standard soit applicable à toutes les places, celles qui ne s'y plieraient pas se trouvant marginalisées. On peut imaginer que l'échange automatique d'informations soit retenu comme un critère d'évaluation par le Forum mondial ; les États qui ne s'y plieraient pas seraient alors inscrits sur la liste noire. En tout état

de cause, pour une place, rester en dehors des standards a un coût, ne serait-ce que de réputation. On l'a vu avec l'échange à la demande.

Concernant l'extraterritorialité de FATCA, c'est précisément à cela que la signature d'un accord intergouvernemental cherche à répondre, en mettant les partenaires à égalité. FATCA a donné une impulsion à l'échange automatique.

Le projet BEPS porté par l'OCDE vise les multinationales. L'idée est d'avoir une approche globale, y compris sur les trusts. Enfin, si la règle de l'unanimité au sein de l'Union européenne peut bloquer les avancées en matière fiscale, elle n'empêche pas les États de signer entre eux des accords bilatéraux sur le modèle de l'OCDE.

Mme Mathilde Dupré. - Nous appelions à un FATCA français et européen pour négocier dans l'équilibre avec les États-Unis et assurer la réciprocité. Il n'en a pas été ainsi. Mais tant que les débats ne sont pas achevés au Congrès, il faut pousser les feux.

L'enjeu, pour nous, est le multilatéralisme. Il est indispensable si l'on veut éviter des transferts vers d'autres pays. Le standard de l'OCDE est, de ce point de vue, l'outil le plus abouti. En tant que membre d'un groupe d'experts de l'Union européenne, je puis vous dire que la Commission européenne a en réserve des propositions pour établir une liste européenne des paradis fiscaux, couplant les critères du Forum mondial à d'autres, et touchant aux régimes fiscaux agressifs. Mais l'Union européenne, qui a des paradis fiscaux en son sein, est sur ce sujet encalminée ... Il reste bien du chemin à faire.

Au demeurant, si les Américains n'avaient pas mis en place la loi FATCA, on n'en serait pas à discuter de l'échange automatique d'informations. Pour aller plus loin, il nous faut un standard OCDE plus large, multilatéral, qui aille au-delà des trente-quatre pays riches membres de l'organisation, dont certains sont d'ailleurs des paradis fiscaux...

M. Patrick Suet. - La question de l'extraterritorialité du droit américain dépasse largement celle de la fiscalité. Sur le respect des embargos, par exemple, c'est la législation américaine qui s'applique. Nous manquons de fermeté.

Sur FATCA, je veux lever une ambiguïté : ce n'est pas une loi sur les banques, mais sur les clients des banques. Nous n'en sommes que les vecteurs. Nous sommes déjà soumis à de très nombreuses obligations, de nature prudentielle ou dans le cadre de la lutte contre le blanchiment. Nous avons bien évidemment une connaissance de nos clients ! Et cela vaut aussi pour les trusts. Quant aux justificatifs, nous n'avons pas attendu l'initiative des banques suisses pour en demander à nos clients : nous le faisons depuis 2011.

M. Francis Delattre. – Les spécificités de FATCA tiennent aux caractéristiques du système fiscal américain : les contribuables déclarent leur revenu mondial et peuvent déduire ce qu'ils ont payé ailleurs comme impôts. L'administration fiscale avait besoin de la loi FATCA pour s'assurer de la bonne application de ces règles.

M. Philippe Marini, président. – Extraterritorialité, difficile conciliation du droit français et communautaire avec les pratiques américaines, autant de contradictions avec lesquelles il nous faudra vivre sans perdre notre âme. Comme il nous faudra trouver une voie entre impératif de lutte contre la fraude et réalisme.

Ainsi, j'ai entendu lundi le président autrichien tenir des propos intéressants sur les accords Rubik : pour l'Autriche, cela représente 1,5 milliard d'euros de recettes annuelles. Quand on a besoin de tenir le déficit, cela n'est pas rien. Voilà qui laisse chacun devant sa conscience...

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le jeudi 17 juillet 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, puis de Mme Marie-France Beaufils, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Michèle André, rapporteure, sur le projet de loi n° 706 (2013-2014) 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 »).

Mme Michèle André, rapporteure. – Le projet de loi autorise la ratification de l'accord signé le 14 novembre 2013 entre la France et les États-Unis en vue d'appliquer la loi « FATCA » (*Foreign Account Tax Compliance Act*), auquel notre commission avait consacré des auditions le 3 juillet 2013 et le 12 février 2014. Nicole Bricq, rapporteure générale, en avait perçu les principaux enjeux dès l'année 2011, alors que la mode était aux accords « Rubik ». Désormais, les choses deviennent concrètes, et trouvent une traduction directe sur les relevés de compte adressés par les banques françaises à leur clientèle.

La loi FATCA, adopté en 2010, fait obligation aux banques et établissements financiers du monde entier de transmettre aux États-Unis les informations dont ils disposent sur les contribuables américains, sous peine d'une retenue à la source dissuasive de 30 % des flux concernés. Il a déclenché des progrès considérables dans la lutte contre l'évasion fiscale internationale. Dans le sillage de l'initiative américaine, l'Union européenne et l'OCDE se sont lancées dans l'élaboration de standards d'échange automatique d'informations, bien plus efficaces que l'actuel échange à la demande, ou plutôt « à la carte », tant il dépend de la bonne volonté des partenaires... Avec l'échange automatique, il ne sera plus possible de s'abriter derrière une demande mal formulée ou un quelconque vice de procédure pour ne pas révéler l'identité des contribuables indécents. L'échange automatique d'informations, autre nom de la transparence fiscale, n'aurait jamais vu le jour sans la loi FATCA.

Comme l'a reconnu Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique fiscale de l'OCDE, le standard de l'OCDE, qui sera présenté au G20 à l'automne prochain, s'inspire directement de FATCA. Il en va de même pour la révision en cours de la directive européenne sur la coopération administrative de 2011. La directive « Épargne » de 2003 a quant à elle fait l'objet d'un accord sur sa révision le 24 mars dernier, à la suite de la levée du veto du Luxembourg et de l'Autriche – eux aussi poussés par l'« aiguillon » de la loi FATCA.

Certes, la méthode employée par les États-Unis est un peu cavalière. Tel que voté en 2010, FATCA était un dispositif unilatéral et extraterritorial, ne laissant aucun choix aux autres pays et à leurs établissements financiers : aucune grande banque, en effet, n'est prête à prendre le risque de perdre l'accès au marché américain, le plus grand du monde.

Mais l'objet de l'accord est très précisément de transformer ce dispositif unilatéral en un accord bilatéral, négocié entre États souverains, réciproque et assorti de multiples garanties. Grâce à l'action de la France et de ses principaux partenaires européens du « G5 », la loi FATCA a véritablement changé de nature.

L'accord signé par la France instaure une mise en œuvre centralisée de FATCA : les données transiteront par la direction générale des finances publiques (DGFiP) au lieu d'être transmises directement par les banques. Cela diminue considérablement les surcoûts financiers, les complications techniques et les incertitudes juridiques qu'impliquait le dispositif d'origine. De plus, les entités et produits soumis à l'échange automatique reçoivent une définition compatible avec le droit français.

Grâce à la « clause de la nation la plus favorisée », la France et ses banques bénéficieront de toute stipulation plus favorable que les États-Unis accorderaient à un autre pays. De plus, nous pourrons toujours invoquer les dispositions du code fiscal américain si celles-ci sont plus favorables. Ainsi, l'accord FATCA sera susceptible d'évoluer dans un sens plus favorable, mais jamais dans un sens moins favorable.

Une incertitude demeure toutefois : la question de la réciprocité de l'accord, et donc de sa compatibilité avec le standard international qui est, lui, parfaitement réciproque. En effet, les élus républicains du Congrès bloquent la transmission du solde des comptes bancaires dans le cadre du dispositif, même si toutes les autres informations (identité du contribuable, revenus versés, banque concernée etc.) pourront être fournies par les États-Unis.

Ne surestimons pas les conséquences de ce blocage. La France pourra toujours solliciter les informations manquantes par l'échange à la demande. Mais la réciprocité est aussi une question de principe : alors que l'Union européenne et l'OCDE mettent chaque pays sur un pied d'égalité, il ne serait pas acceptable que les États-Unis puissent déroger à cette règle. L'article 6 engage explicitement les États-Unis à mettre en œuvre une réciprocité complète dès que leur droit interne les y autorisera. Le ministre nous rendra certainement compte, en séance, des avancées en la matière – et nous en reparlerons si nécessaire à l'occasion du prochain projet de loi de finances.

Pour sa part, la France doit continuer à soutenir l'adoption d'un standard mondial unique, réciproque et harmonisé, seule réponse viable, à

long terme, à la menace que l'évasion fiscale fait peser sur notre souveraineté.

Le chemin parcouru, cependant, est considérable : nous partions d'un dispositif imposé, nous avons un accord négocié, largement réciproque et assorti de multiples garanties. Comme toute négociation internationale, il s'agit d'un rapport de force : quand on se bat, il est possible de faire changer les choses. L'année dernière, par exemple, le commissaire Michel Barnier a obtenu, après d'âpres négociations, que les réglementations américaines – au départ extraterritoriales et unilatérales – et les réglementations européennes en matière de produits dérivés soient considérées comme strictement équivalentes. Surtout, il faut reconnaître à l'initiative américaine le mérite d'avoir provoqué un sursaut international en faveur de l'échange automatique. La loi FATCA n'est pas pour rien dans le changement d'attitude des banques suisses, qui encouragent leurs clients à régulariser leur situation, avec un succès qu'attestent les excellents résultats du « service de traitement des déclarations rectificatives » (STDR) mis en place en juin 2013.

Je vous recommande, pour toutes ces raisons, d'adopter sans modification le projet de loi de ratification.

M. Philippe Marini, président. – Merci pour cette présentation claire et objective.

M. François Marc, rapporteur général. – Votre présentation montre le rôle d'aiguillon du FATCA. Je me réjouis des avancées sur le traitement des dossiers, l'allègement des procédures, le rapprochement des définitions. Reste la question de la réciprocité, sujet que nous avons abordé lors de notre séminaire de juin dernier à Orléans. Des évolutions sont possibles. Comme Michèle André, je me prononce en faveur de la ratification de l'accord.

M. Francis Delattre. – Pascal Saint-Amans nous avait présenté ce premier vrai mécanisme de lutte contre l'évasion fiscale, grâce auquel les banques suisses ont changé d'attitude. Si l'on ne peut que le soutenir, il ne prendra toute sa signification que le jour où nous disposerons d'un système fiscal similaire pour les expatriés français. Un expatrié américain doit, en effet, déclarer au fisc américain l'ensemble de ses revenus, quel que soit le pays où il les a perçus, l'impôt dû au fisc américain étant égal la différence entre l'impôt qu'il devrait payer s'il avait perçu ses revenus aux États-Unis et le montant des impositions acquittées dans les autres pays. Nous devons lancer une réforme fiscale pour être aussi efficaces. Avoir les informations, c'est bien, mais ce n'est rien sans réforme fiscale. Or Bercy n'y est pas très favorable. Des 30 milliards d'euros escomptés d'un changement de réglementation fiscale, il n'y a que 15 milliards d'euros inscrits dans la loi de finances rectificative : une partie de l'écart tient à l'évasion fiscale. Les Américains sont très attachés à leur nationalité. Ils préfèrent respecter la loi

plutôt que de courir le risque de la perdre. Leur système repose là-dessus. Avons-nous le même attachement ?

M. Richard Yung. – Le débat est récurrent. En France la fiscalité est territoriale, perçue à l'endroit où sont produits les revenus. Passer au système américain impliquerait de renégocier les conventions fiscales que nous avons signées avec près de 150 pays. Les Etats-Unis s'appuient sur leur puissance.

Notre inquiétude concerne le déséquilibre entre les parties à l'accord. Les Etats-Unis nous forcent la main. Nous signons. Puis il suffit que d'obscurs élus au Congrès se prononcent contre la transmission des soldes bancaires pour bloquer la réciprocité. Nous devons être vigilants. Ce texte constitue néanmoins un progrès. Il facilitera l'harmonisation au niveau européen de la lutte contre l'évasion fiscale.

Quel est le périmètre des produits d'épargne qui doivent être déclarés ? Les contrats d'assurances-vie en font-ils partie ? En outre, envisage-t-on d'aller plus loin, en mettant en place un « FATCA européen » ? L'exposé des motifs de la loi FATCA votée en 2010 est clair : il s'agit de soutenir la création des emplois aux Etats-Unis.

M. Francis Delattre. – Pourquoi ne faisons-nous pas de même ?

M. Richard Yung. – Il le faut. Il doit y avoir réciprocité. Je voterai ce texte.

Mme Marie-France Beaufiles. – La présentation de notre rapporteure montre des avancées sur des points que nous avons identifiés comme importants. Toutefois, nous devons réfléchir à l'évolution de nos conventions fiscales. Il faut surtout traiter ce problème au niveau européen. Les Pays-Bas ont par exemple des régimes fiscaux remarquablement accueillants. Nous voterons ce texte mais serons vigilants aux autres questions qui se posent. Les conclusions de notre commission d'enquête sur l'évasion fiscale restent d'actualité.

M. Philippe Marini, président. – Comme je suis viscéralement attaché à la réciprocité, je ne voterai pas cette loi de ratification. Malgré des objectifs louables, la loi FATCA s'inscrit dans le cadre plus large de l'expansion du droit américain à l'ensemble du monde financier. Qu'il s'agisse de la régulation bancaire, de l'édiction de mesures contraignantes à l'égard d'une banque européenne pour l'autoriser à continuer à développer ses activités aux Etats-Unis, ou encore de l'encadrement des mouvements financiers en dollars compensables aux États-Unis, l'approche américaine s'appuie sur la puissance. Ceux qui n'en disposent pas restent toutefois encore libres de ne pas se lier les mains juridiquement.

M. Richard Yung. – Que se passerait-il si la France ne ratifiait pas ce texte ?

Mme Michèle André, rapporteure. – Dans ce cas, c'est la version 2010 de FATCA qui s'appliquerait, et le couperet serait une retenue à la source de 30 % des flux concernés. Je n'envisage pas que la France ne ratifie pas.

M. Philippe Marini, président. – C'est un vote contraint.

Mme Michèle André, rapporteure. – Je connais vos doutes. Mais nous avons tout à gagner. L'accord est quasiment réciproque. À l'exception du solde des comptes, toutes les informations sont couvertes : l'identité des contribuables, les revenus, le nom de la banque, etc.

Les deux élus républicains qui font obstacle sont connus : Rand Paul, sénateur du Kentucky, et Bill Posey, représentant de l'État de Floride. Nous pouvons toutefois obtenir communication des soldes par l'échange à la demande. L'expérience montre que la coopération avec les États-Unis se passe très bien.

M. Francis Delattre. – La réciprocité existe malgré tout !

Mme Michèle André, rapporteure. – On y est presque. Surtout, plutôt que de regretter la méthode, il faut se réjouir du fond, car il n'y a pas de blocage.

Pour répondre à Richard Yung, le périmètre vise les personnes physiques comme les sociétés, les assurances-vie comme les comptes bancaires.

Pour répondre à Marie-France Beauvils, un « FATCA européen » est en préparation, à l'initiative du G5. Il serait impensable que les pays européens n'aient pas accès, comme les Américains, aux informations de la Suisse – comme au rugby, il faut saisir les ouvertures pour avancer. La directive « Épargne » de 2003 a fait l'objet d'un accord de révision le 24 mars dernier. La directive sur la coopération administrative de 2011 est en cours de révision. Par ailleurs, l'Union européenne négocie avec cinq États tiers : la Suisse, le Liechtenstein, Andorre, Monaco et Saint-Marin.

En réponse à Francis Delattre, il faut rappeler que les systèmes fiscaux fondés sur la territorialité (imposition sur les revenus perçus sur un territoire) et sur la nationalité (imposition sur les revenus mondiaux après déduction de ceux perçus sur d'autres territoires) reviennent *in fine* à peu près au même. L'enjeu de l'échange automatique est plutôt la transparence de l'information : il s'agit de savoir où l'argent est déposé – ou caché –, et non où il est gagné. Enfin, si nous tenons notre feuille de route et si l'Europe est unie, les États-Unis finiront bien par céder sur la réciprocité.

M. Francis Delattre. – Si la réciprocité n'existait pas, nous partagerions l'analyse de Philippe Marini. Comme vous, nous constatons qu'une crise américaine née avec la faillite de Lehman Brothers a eu ses effets les plus désastreux en Europe. Le G20 s'est efforcé de réguler. Selon l'OCDE, organisme sérieux, soixante pays sont déjà d'accord sur l'échange

d'informations : nous avançons. Nous avons besoin de l'échange d'informations, nous sommes un pays avec des acteurs importants, notamment les entreprises du CAC 40. En outre, les États-Unis sont véritablement sévères à l'égard de leurs banques, ce qui tranche avec notre attitude à l'égard du Crédit Lyonnais par exemple. Le G20 a travaillé ; l'OCDE est son bras séculier. Même des Gaulois incontrôlables peuvent avoir des analyses nuancées ; il n'y a pas d'autre solution que mondiale...

M. Philippe Marini, président. – J'hésitais entre voter contre le texte et m'abstenir. Vous m'avez convaincu : je me réfugie dans l'abstention.

Mme Michèle André, rapporteure. – Les Américains sanctionnent aussi sévèrement des banques américaines impliquées dans les *subprimes*. Citigroup, très durement frappée, s'acquittera d'une amende certes inférieure à celle qui a été infligée à BNP Paribas mais qui se chiffre en milliards de dollars. Nous avons bien vu combien les Américains se préoccupent de l'évasion fiscale, qui est bien plus importante chez eux que chez nous. Ils souhaitent y mettre un terme et leurs juges ne sont pas tendres...

Le document que je vous ai distribué indique simplement que les clients de BNP Paribas sont informés, sur leur relevé de compte, de l'entrée en vigueur de la loi FATCA.

M. Philippe Dallier. – Le document indique la date 1^{er} juillet 2014, alors que l'accord n'a pas encore été ratifié.

Mme Michèle André, rapporteure. – La date du 1^{er} juillet 2014 est la date du début de la collecte des données. Celles-ci seront transmises aux États-Unis à partir de 2015, une fois l'accord ratifié.

La commission a adopté le 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 et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA »).

M. Philippe Marini, président. – Notre déplacement aux États-Unis, l'année dernière, nous a permis de comprendre beaucoup de choses. En fin de compte, nous devrions effectuer chaque année une mission à Washington, où tout se décide...

ANNEXE 1
EXTRAIT DE LA CONVENTION FISCALE
FRANCO-AMÉRICAINNE

Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscale en matière d'impôt sur le revenu et la fortune, signée à Paris le 31 août 1994 et modifiée par les avenants du 8 décembre 2004 et du 13 janvier 2009

Article 27

Échange de renseignements

1. Les autorités compétentes des Etats contractants échangent les renseignements qui pourraient être pertinents pour appliquer les dispositions de la présente Convention ou pour l'administration ou l'application de la législation interne relative aux impôts de toute nature ou dénomination perçus pour le compte des Etats contractants, dans la mesure où l'imposition qu'elles prévoient n'est pas contraire à la Convention. L'échange de renseignements n'est pas restreint par les articles 1er (Personnes concernées) et 2 (Impôts visés).

2. Les renseignements reçus en vertu du présent article par un Etat contractant sont tenus secrets de la même manière que les renseignements obtenus en application de la législation interne de cet Etat et ne sont communiqués qu'aux personnes ou autorités (y compris les tribunaux et organes administratifs) concernées par l'établissement ou le recouvrement ou l'administration des impôts mentionnés au paragraphe 1, par les procédures ou poursuites concernant ces impôts, par les décisions sur les recours relatifs à ces impôts, ou par le contrôle de ce qui précède. Ces personnes ou autorités n'utilisent ces renseignements qu'à ces fins. Elles peuvent révéler ces renseignements au cours d'audiences publiques de tribunaux ou dans des jugements.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 ne peuvent en aucun cas être interprétées comme imposant à un Etat contractant l'obligation :

a) de prendre des mesures administratives dérogeant à sa législation et à sa pratique administrative ou à celles de l'autre Etat contractant ;

b) de fournir des renseignements qui ne pourraient être obtenus sur la base de sa législation ou dans le cadre de sa pratique administrative normale ou de celles de l'autre Etat contractant ;

c) de fournir des renseignements qui révéleraient un secret commercial, industriel, professionnel ou un procédé commercial ou des renseignements dont la communication serait contraire à l'ordre public.

4. a) Si des renseignements sont demandés par un État contractant conformément à cet article, l'autre État contractant utilise les pouvoirs dont il dispose pour obtenir les renseignements demandés, même s'il n'en a pas besoin à ses propres fins fiscales. L'obligation qui figure dans la phrase précédente est soumise aux limitations prévues au paragraphe 3 sauf si ces limitations sont susceptibles d'empêcher un État contractant de communiquer des renseignements uniquement parce que ceux-ci ne présentent pas d'intérêt pour lui dans le cadre national.

b) Si l'autorité compétente d'un Etat contractant en fait expressément la demande, l'autorité compétente de l'autre Etat contractant fournit, si possible, les renseignements prévus au présent article sous la forme de dépositions de témoins ou de copies certifiées conformes de documents originaux non retraités (tels que livres, pièces, déclarations, registres, comptes et écritures) dans les conditions dans lesquelles ces dépositions ou documents peuvent être obtenus conformément à la législation et à la pratique administrative de l'autre Etat contractant en ce qui concerne ses propres impôts.

c) Chaque Etat contractant peut permettre aux fonctionnaires de l'autre Etat contractant d'intervenir sur son territoire pour s'entretenir avec des contribuables et prendre connaissance et copie de leurs livres et registres, mais seulement après avoir obtenu l'accord du contribuable et de l'autorité compétente du premier Etat (qui peut assister à ces interventions ou s'y faire représenter si elle le souhaite) et seulement si les Etats contractants s'entendent, par échange de notes diplomatiques, pour autoriser ces interventions sur la base de la réciprocité. Ces interventions ne sont pas considérées comme des vérifications au sens de la législation interne française.

5. En aucun cas les dispositions du paragraphe 3 ne peuvent être interprétées comme permettant à un État contractant de refuser de communiquer des renseignements uniquement parce que ceux-ci sont détenus par une banque, un autre établissement financier, un mandataire ou une personne agissant en tant qu'agent ou fiduciaire ou parce que ces renseignements se rattachent aux droits de propriété d'une personne.

ANNEXE 2
LE FORMULAIRE 8938
DE L'INTERNAL REVENUE SERVICE

*Formulaire que les contribuables américains détenant des avoirs financiers
en dehors des Etats-Unis sont tenus remplir*

Form **8938**
(December 2013)
Department of the Treasury
Internal Revenue Service

Statement of Specified Foreign Financial Assets

OMB No. 1545-2195

► Information about Form 8938 and its separate instructions is at www.irs.gov/form8938.
► Attach to your tax return.

Attachment
Sequence No. 175

If you have attached continuation statements, check here Number of continuation statements _____

Name(s) shown on return _____ Identifying number _____

Part I Foreign Deposit and Custodial Accounts Summary

1 Number of Deposit Accounts (reported on Form 8938) _____ ►
2 Maximum Value of All Deposit Accounts _____ \$
3 Number of Custodial Accounts (reported on Form 8938) _____ ►
4 Maximum Value of All Custodial Accounts _____ \$
5 Were any foreign deposit or custodial accounts closed during the tax year? Yes No

Part II Other Foreign Assets Summary

1 Number of Foreign Assets (reported on Form 8938) _____ ►
2 Maximum Value of All Assets _____ \$
3 Were any foreign assets acquired or sold during the tax year? Yes No

Part III Summary of Tax Items Attributable to Specified Foreign Financial Assets (see instructions)

(a) Asset Category	(b) Tax item	(c) Amount reported on form or schedule	Where reported	
			(d) Form and line	(e) Schedule and line
1 Foreign Deposit and Custodial Accounts	1a Interest	\$		
	1b Dividends	\$		
	1c Royalties	\$		
	1d Other income	\$		
	1e Gains (losses)	\$		
	1f Deductions	\$		
	1g Credits	\$		
2 Other Foreign Assets	2a Interest	\$		
	2b Dividends	\$		
	2c Royalties	\$		
	2d Other income	\$		
	2e Gains (losses)	\$		
	2f Deductions	\$		
	2g Credits	\$		

Part IV Excepted Specified Foreign Financial Assets (see instructions)

If you reported specified foreign financial assets on one or more of the following forms, enter the number of such forms filed. You do not need to include these assets on Form 8938 for the tax year.

1. Number of Forms 3520 _____ 2. Number of Forms 3520-A _____ 3. Number of Forms 5471 _____
4. Number of Forms 8621 _____ 5. Number of Forms 8865 _____ 6. Number of Forms 8891 _____

Part V Detailed Information for Each Foreign Deposit and Custodial Account Included in the Part I Summary (see instructions)

If you have more than one account to report, attach a continuation statement for each additional account (see instructions).

1 Type of account Deposit Custodial 2 Account number or other designation _____

3 Check all that apply a Account opened during tax year b Account closed during tax year
c Account jointly owned with spouse d No tax item reported in Part III with respect to this asset

4 Maximum value of account during tax year _____ \$

5 Did you use a foreign currency exchange rate to convert the value of the account into U.S. dollars? Yes No

6 If you answered "Yes" to line 5, complete all that apply.

(1) Foreign currency in which account is maintained	(2) Foreign currency exchange rate used to convert to U.S. dollars	(3) Source of exchange rate used if not from U.S. Treasury Financial Management Service
---	--	---

Part V Detailed Information for Each Foreign Deposit and Custodial Account Included in the Part I Summary
 (see instructions) (continued)

- 7** Name of financial institution in which account is maintained _____
- 8** Mailing address of financial institution in which account is maintained. Number, street, and room or suite no. _____
- 9** City or town, state or province, and country (including postal code) _____

Part VI Detailed Information for Each "Other Foreign Asset" Included in the Part II Summary (see instructions)

Note. If you reported specified foreign financial assets on Forms 3520, 3520-A, 5471, 8621, 8865, or 8891, you do not have to include the assets on Form 8938. You must complete Part IV. See instructions.

If you have more than one asset to report, attach a continuation statement for each additional asset (see instructions).

- 1** Description of asset _____ **2** Identifying number or other designation _____

- 3** Complete all that apply. See instructions for reporting of multiple acquisition or disposition dates.
a Date asset acquired during tax year, if applicable _____
b Date asset disposed of during tax year, if applicable _____
c Check if asset jointly owned with spouse **d** Check if no tax item reported in Part III with respect to this asset

- 4** Maximum value of asset during tax year (check box that applies)
a \$0 - \$50,000 **b** \$50,001 - \$100,000 **c** \$100,001 - \$150,000 **d** \$150,001 - \$200,000
e If more than \$200,000, list value _____ \$

- 5** Did you use a foreign currency exchange rate to convert the value of the asset into U.S. dollars? Yes No

- 6** If you answered "Yes" to line 5, complete all that apply.

- | | | |
|---|---|--|
| (1) Foreign currency in which asset is denominated _____ | (2) Foreign currency exchange rate used to convert to U.S. dollars _____ | (3) Source of exchange rate used if not from U.S. Treasury Financial Management Service _____ |
|---|---|--|

- 7** If asset reported on line 1 is stock of a foreign entity or an interest in a foreign entity, enter the following information for the asset.

- a** Name of foreign entity _____
b Type of foreign entity **(1)** Partnership **(2)** Corporation **(3)** Trust **(4)** Estate
c Mailing address of foreign entity. Number, street, and room or suite no. _____
d City or town, state or province, and country (including postal code) _____

- 8** If asset reported on line 1 is not stock of a foreign entity or an interest in a foreign entity, enter the following information for the asset.

Note. If this asset has more than one issuer or counterparty, attach a continuation statement with the same information for each additional issuer or counterparty (see instructions).

- a** Name of issuer or counterparty _____
 Check if information is for Issuer Counterparty

- b** Type of issuer or counterparty **(1)** Individual **(2)** Partnership **(3)** Corporation **(4)** Trust **(5)** Estate

- c** Check if issuer or counterparty is a U.S. person Foreign person

- d** Mailing address of issuer or counterparty. Number, street, and room or suite no. _____

- e** City or town, state or province, and country (including postal code) _____

(Continuation Statement)

Name(s) shown on return	Identifying number
-------------------------	--------------------

Part V Detailed Information for Each Foreign Deposit and Custodial Account Included in the Part I Summary (see instructions)

1 Type of account <input type="checkbox"/> Deposit <input type="checkbox"/> Custodial	2 Account number or other designation
3 Check all that apply: a <input type="checkbox"/> Account opened during tax year b <input type="checkbox"/> Account closed during tax year c <input type="checkbox"/> Account jointly owned with spouse d <input type="checkbox"/> No tax item reported in Part III with respect to this asset	
4 Maximum value of account during tax year \$	
5 Did you use a foreign currency exchange rate to convert the value of the account into U.S. dollars? <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No	
6 If you answered "Yes" to line 5, complete all that apply.	
(1) Foreign currency in which account is maintained	(2) Foreign currency exchange rate used to convert to U.S. dollars
(3) Source of exchange rate used if not from U.S. Treasury Financial Management Service	
7 Name of financial institution in which account is maintained	
8 Mailing address of financial institution in which account is maintained. Number, street, and room or suite no.	
9 City or town, state or province, and country (including postal code)	

Part VI Detailed Information for Each "Other Foreign Asset" Included in the Part II Summary (see instructions)

1 Description of asset	2 Identifying number or other designation
3 Complete all that apply. See instructions for reporting of multiple acquisition or disposition dates.	
a Date asset acquired during tax year, if applicable	
b Date asset disposed of during tax year, if applicable	
c <input type="checkbox"/> Check if asset jointly owned with spouse d <input type="checkbox"/> Check if no tax item reported in Part III with respect to this asset	
4 Maximum value of asset during tax year (check box that applies)	
a <input type="checkbox"/> \$0 - \$50,000 b <input type="checkbox"/> \$50,001 - \$100,000 c <input type="checkbox"/> \$100,001 - \$150,000 d <input type="checkbox"/> \$150,001 - \$200,000	
e If more than \$200,000, list value \$	
5 Did you use a foreign currency exchange rate to convert the value of the asset into U.S. dollars? <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No	
6 If you answered "Yes" to line 5, complete all that apply.	
(1) Foreign currency in which asset is denominated	(2) Foreign currency exchange rate used to convert to U.S. dollars
(3) Source of exchange rate used if not from U.S. Treasury Financial Management Service	
7 If asset reported on line 1 is stock of a foreign entity or an interest in a foreign entity, enter the following information for the asset.	
a Name of foreign entity	
b Type of foreign entity (1) <input type="checkbox"/> Partnership (2) <input type="checkbox"/> Corporation (3) <input type="checkbox"/> Trust (4) <input type="checkbox"/> Estate	
c Mailing address of foreign entity. Number, street, and room or suite no.	
d City or town, state or province, and country (including postal code)	
8 If asset reported on line 1 is not stock of a foreign entity or an interest in a foreign entity, enter the following information for the asset.	
a Name of issuer or counterparty	
Check if information is for <input type="checkbox"/> Issuer <input type="checkbox"/> Counterparty	
b Type of issuer or counterparty (1) <input type="checkbox"/> Individual (2) <input type="checkbox"/> Partnership (3) <input type="checkbox"/> Corporation (4) <input type="checkbox"/> Trust (5) <input type="checkbox"/> Estate	
c Check if issuer or counterparty is a <input type="checkbox"/> U.S. person <input type="checkbox"/> Foreign person	
d Mailing address of issuer or counterparty. Number, street, and room or suite no.	
e City or town, state or province, and country (including postal code)	

ANNEXE 3 PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LÉGISLATION FISCALE AMÉRICAINE

Source : direction de la législation fiscale

Les Etats-Unis sont un Etat fédéral. La fiscalité suit la structure politique : des impôts sont dus aux niveaux fédéral et fédéré, également parfois au niveau des collectivités locales (une personne physique résidente de New York paye l'impôt sur le revenu fédéral, ceux de l'Etat de New York et de la ville de New York City).

S'agissant de la fiscalité des Etats fédérés, elle est très variable. Certains Etats, à leur niveau, n'imposent ni les revenus des personnes physiques ni les bénéfices des sociétés (c'est le cas du Texas) alors que d'autres ont une fiscalité assez lourde (New York par exemple).

Certains impôts sont exclusivement dus au niveau des Etats fédérés et des collectivités locales (comtés, municipalités, districts) : c'est notamment le cas des taxes sur les ventes (*sales tax*) et des impôts sur la propriété (*property tax*).

I. IMPÔTS FÉDÉRAUX

A. IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

1. Imposition des sociétés résidentes

a) Territorialité

Les sociétés constituées sur le territoire des Etats-Unis sont redevables de l'impôt fédéral sur l'ensemble de leurs bénéfices de provenance américaine ou étrangère. Les résultats des succursales étrangères sont donc inclus dans le résultat imposable aux Etats-Unis. Les sociétés étrangères (non constituées aux Etats-Unis) n'y sont soumises à l'impôt qu'à raison de leurs bénéfices de source américaine.

b) Détermination de la base imposable

Le bénéfice taxable est déterminé par différence entre les créances acquises et les charges « normales et nécessaires » engagées durant l'exercice (y compris l'impôt prélevé à l'échelon des Etats fédérés).

(1) Les plus-values

Elles sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun.

(2) Les dividendes

Afin d'éviter la double imposition des produits des filiales, les sociétés résidentes des Etats-Unis qui reçoivent des dividendes de source américaine peuvent exclure une fraction de ces dividendes de leur résultat imposable.

Cette fraction augmente avec le niveau de participation : lorsque la participation est inférieure à 20 %, la part des dividendes exonérés est égale à 70 % ; pour une participation comprise entre 20 et 80 %, 80 % des dividendes perçus sont exonérés ; enfin, la totalité des dividendes reçus sont exonérés d'impôt sur les sociétés dans le cadre d'un groupe de sociétés affiliées (participation supérieure à 80 %).

Les dividendes de source étrangère versés à une société résidente des Etats-Unis sont compris dans le bénéfice imposable de la société bénéficiaire. Toutefois, ces dividendes bénéficient d'un crédit pour impôt étranger direct (correspondant à la retenue à la source prélevée à l'étranger). Les sociétés détenant une participation supérieure à 10 % dans la société distributrice bénéficient également d'un crédit pour impôt étranger indirect (correspondant à l'impôt sur les sociétés effectivement payé par la filiale étrangère sur les bénéfices ayant donné lieu à la distribution).

(3) Déductibilité des intérêts

La règle générale de déductibilité des intérêts d'emprunt aux Etats-Unis est conditionnée, d'une part, par la réalité de l'emprunt¹, et d'autre part, par les règles « *earnings stripping* ».

Le dispositif « *earnings stripping* » actuellement en vigueur a été mis en place en 1989. Codifié sous la section 163 (j) de l'Internal Revenue Code, il limite la déduction des intérêts dus à des personnes qui sont, à la fois, apparentées à la partie versante et non soumises à l'impôt américain.

(4) Report des déficits

Les déficits peuvent être reportés en arrière sur 2 ans et en avant sur 20 ans.

¹ L'administration fiscale et les tribunaux américains examinent les conditions et les modalités du prêt au regard d'un faisceau de critères qui, globalement, permettent de considérer l'opération comme un emprunt de la société ou comme un apport en capital (intention des parties, réalité des versements, nécessité économique de l'emprunt...).

c) Barème d'imposition

Taux par seuils
15 % jusqu'à 50 000 \$ (36 375 €) ¹
25 % de 50 000 à 75 000 \$ (54 563 €)
34 % de 75 000 à 100 000 \$ (72 750 €)
39 % de 100 000 à 335 000 \$ (243 713 €)
34 % de 335 000 à 10 millions \$ (7,275 M€)
35 % de 10 millions à 15 millions (10,913 M€)
38 % de 15 millions à 18 333 333 \$ (13,337 M€)
35 % au-delà de 18 333 333 \$ (13,337 M€) ² .

Un impôt local sur les sociétés s'ajoute dans la plupart des Etats fédérés. Il s'élève à 6,5 % en moyenne. Il est déductible de la base de l'impôt fédéral sur les sociétés.

Pour éviter une double imposition, les impôts sur le bénéfice payés à l'étranger sont imputables, sous certaines conditions, sur l'impôt fédéral américain. Le montant du crédit d'impôt imputable est limité à la fraction de l'impôt américain sur les sociétés correspondant à la part du bénéfice étranger imposable dans le bénéfice mondial.

d) Incitations fiscales

Une trentaine de crédits d'impôt, regroupés sous le terme général de crédit général d'entreprise, sont accordés pour des dépenses spécifiques.

Les plus importants sont les crédits d'impôt pour investissement (notamment pour dépenses de rénovation de certaines constructions, nouvelles sources d'énergie ou reboisement), pour emploi de personnes défavorisées, pour utilisation de fuel à haute teneur en alcool, pour dépenses de recherche, pour location à loyer modéré, pour dépenses visant à favoriser l'accès aux personnes handicapées, pour la production d'énergie renouvelable, pour emploi de personnes d'origine indienne, pour la recherche de traitements de maladies orphelines, pour installation dans une zone d'emploi, pour dépenses visant à favoriser la garde des enfants des salariés ou encore pour cotisations sociales.

L'ensemble de ces crédits ne peut donner lieu à une réduction globale excédant une limite de 25 000 dollars plus 75 % de l'impôt sur les sociétés dû au titre d'une période d'imposition considérée.

La quote-part de réduction non imputée sur l'impôt dû au titre d'un exercice, en raison du plafonnement ou d'un impôt insuffisant, est reportable en arrière sur un an et en avant sur une période de 20 ans.

¹ 1\$US = 0,7275 €, parité 01/01/2014.

² Les majorations de taux sont destinées à effacer l'avantage des taux réduits de 15 % et de 25 % par rapport à 34 % d'une part et celui du taux de 34 % par rapport à 35 % d'autre part.

Les crédits pour impôt étranger, pour production de combustible à partir de sources non conventionnelles ou pour acquisition de véhicules électriques ne sont pas concernés par ce plafonnement.

2. Imposition des sociétés non résidentes

Les bénéficiaires d'une société étrangère qui exerce une activité aux Etats-Unis sont soumis à l'impôt selon les règles applicables aux résidents (sous réserve des conventions fiscales).

Les succursales américaines sont redevables d'un impôt sur les bénéfices réputés distribués à leurs sièges étrangers (*branch tax*). Le taux de cet impôt est de 30 % (hors application des conventions). L'assiette est constituée par les bénéfices d'exploitation de la succursale dans la mesure où ces bénéfices trouvent leur origine dans une activité aux Etats-Unis.

Les revenus passifs de source américaine (dividendes, intérêts, redevances, honoraires....) perçus par la société étrangère sont soumis à retenue à la source en application des règles du droit américain ou conventionnelles. Par exception, les intérêts de comptes de dépôt et les intérêts obligataires versés à une personne non-résidente détenant moins de 10 % des droits de vote de la société émettrice sont exonérés de retenue à la source.

B. IMPÔT SUR LE REVENU

1. Impôt sur le revenu des personnes physiques résidentes

a) Territorialité

Les personnes physiques résidentes des Etats-Unis ne possédant pas la nationalité américaine ainsi que les citoyens américains quel que soit leur lieu de résidence sont redevables de l'impôt sur le revenu aux Etats-Unis à raison de leurs revenus mondiaux.

Une personne est considérée comme résidente des Etats-Unis sous réserve des conventions fiscales internationales si elle est entrée aux Etats-Unis avec une carte de séjour permanent dénommée « *green card* » ou, sans « *green card* », si elle a séjourné un minimum de 31 jours aux Etats-Unis durant la dernière année civile et si sa présence aux Etats-Unis au cours de ladite année et au cours des deux précédentes a atteint 183 jours (les jours de présence de l'année n-1 sont retenus dans la proportion d'un tiers et ceux de l'année n-2 dans la proportion d'un sixième).

b) Détermination du revenu imposable

Le schéma suivant présente les différentes étapes nécessaires à cette détermination :

revenu brut normal : <i>(gross income)</i>	Revenus de toute nature et de toute source (essentiellement traitements et salaires, pensions, revenus fonciers, revenus de capitaux mobiliers, bénéfices des activités indépendantes à caractère industriel et commercial artisanal, agricole ou non commerciale).
moins	
déductions du revenu brut :	Dépenses normales et nécessaires liées à l'activité, certaines cotisations retraites et santé, pertes subies dans le cadre d'une activité professionnelle... (en règle générale, les frais d'un salarié ne sont pas pris en compte à ce niveau).
=	
revenu brut ajusté <i>(adjusted gross income)</i>	
moins	
dépenses personnelles déductibles : <i>(itemized deductions)</i>	Impôts des Etats fédérés sur le revenu, sur la propriété mobilière et immobilière, certaines dépenses de santé, frais professionnels des salariés, dépenses médicales, dons aux œuvres charitables (des plafonds et conditions s'appliquent).
OU déduction forfaitaire <i>(standard deduction)</i>	12 200 \$ US pour un couple marié établissant une déclaration conjointe 6 100 \$ US pour un célibataire
moins	
abattements : <i>(exemptions)</i>	3 900 \$ US pour le contribuable, son conjoint et chacune des personnes à sa charge ¹
=	
revenu imposable application du barème	

¹ À compter de l'année d'imposition des revenus perçus en 2013, un plafonnement des abattements personnels est applicable. Lorsque le revenu imposable excède 254 200 \$ pour un célibataire ou 305 050 \$ pour un couple marié, le montant de l'abattement personnel est réduit de façon progressive pour être supprimé lorsque le revenu excède, respectivement, 376 700 \$ et 427 550 \$.

2. Impôt sur le revenu des personnes physiques non résidentes

Sous réserve des conventions fiscales internationales, les personnes physiques non résidentes des Etats-Unis et ne possédant pas la nationalité américaine ne sont imposables dans cet Etat qu'à raison de leurs revenus de source américaine. Ces revenus seront en règle générale imposés selon les mêmes règles que celles applicables aux résidents s'ils sont liés à l'exercice d'une activité professionnelle aux Etats-Unis (généralement activités industrielles, commerciales, agricoles ou libérales). Les autres revenus, notamment les salaires, sont soumis à l'impôt en application des règles du droit américain (retenue à la source en général) ou conventionnelles.

3. L'impôt minimum (*Alternative Minimum Tax*)

Les contribuables (personnes physiques ou morales) qui bénéficient de régimes de faveur pour la détermination de l'impôt sur le revenu ou sur le bénéfice sont susceptibles d'être redevables d'un impôt minimum, calculé au taux maximum de 28 % pour les personnes physiques et de 20 % pour les sociétés. Lorsque son montant excède celui de l'impôt de droit commun, l'AMT se substitue à ce dernier.

II- LES PRINCIPAUX IMPÔTS LOCAUX

A. L'IMPÔT SUR LE BÉNÉFICE ET L'IMPÔT SUR LE REVENU

Ces impôts sont déductibles pour le calcul de l'impôt fédéral.

Pour le calcul de l'impôt sur les bénéfices, le bénéfice imposable est, sauf exception, celui réalisé sur le territoire de l'Etat. Quand une société réalise des opérations dans plusieurs Etats, l'impôt est réparti entre eux. Pour cette répartition, le calcul du bénéfice imposable à l'échelon fédéral constitue la base d'imposition du bénéfice au niveau des Etats. Les taux marginaux varient de 4,6 % à 12 %. Certains Etats appliquent un barème progressif, ailleurs il est proportionnel, avec dans certains cas des franchises. Des surtaxes peuvent également être prélevées. L'impôt sur les sociétés n'est pas dû au niveau de l'Etat fédéré dans le Nevada, dans le Dakota du Sud, au Texas, dans l'Etat de Washington et dans le Wyoming¹.

La plupart des Etats prélèvent un impôt sur le revenu de leurs résidents². L'assiette est en règle générale identique à celle déterminée au niveau fédéral. Les abattements et barèmes varient toutefois fortement d'un Etat à un autre. Les taux maximum varient de 3,22 % à 13,30 %.

Certaines villes et certains comtés prélèvent également des impôts sur le revenu et/ou sur le bénéfice.

¹ Dans le Delaware, seuls les quartiers généraux et les banques sont redevables de l'IS.

² Sauf sept Etats : Alaska, Floride, Nevada, Dakota du Sud, Texas, Wyoming et Etat de Washington.

B. L'IMPÔT SUR LA PROPRIÉTÉ (PROPERTY TAX)

Il n'existe pas aux Etats-Unis d'impôt sur le capital correspondant à un impôt sur la fortune. En revanche un élément essentiel de la fiscalité des Etats fédérés et des collectivités locales est constitué par les « *property taxes* » qui s'apparentent en partie à l'impôt foncier. Ces impôts sont prélevés à presque tous les niveaux de gouvernement : comtés, municipalités, districts scolaires et districts de services municipaux.

Les impôts sur la propriété s'appliquent généralement à l'ensemble des biens immobiliers des ménages et des entreprises et parfois aux biens mobiliers. Les règles d'évaluation et les barèmes varient selon chaque Etat fédéré et chaque collectivité, le taux pouvant également être différencié par catégorie de propriétaires. L'assiette peut être la valeur de marché, le coût d'achat ou de construction, la capitalisation des revenus futurs ou une fraction de ces valeurs. Le taux varie généralement entre 1 % et 2 %.

Les sociétés ne sont autorisées à déduire cet impôt que s'il est afférent aux biens détenus dans le cadre d'une activité commerciale.

C. LES TAXES SUR LES VENTES ET L'USAGE (SALES AND USE TAX)

La taxe sur la valeur ajoutée n'existe pas aux Etats-Unis. En revanche, des taxes sur les ventes sont prélevées par la plupart des Etats fédérés, parfois également par les collectivités locales (municipalités, comtés et certaines agences locales). Elles s'appliquent uniquement au stade du consommateur final sur les ventes et les prestations. Il ne s'agit donc pas d'une taxe en cascade. Le taux de ces taxes varie de 4 % à 8 %.

La superposition d'imposition, conjuguée à la diversité des taux et des bases taxables, conduit à un système assez différencié d'un Etat à l'autre.