



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 juin 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE LOI n° 2335, *autorisant l'approbation de l'avenant à la
convention entre le Gouvernement de la **République française** et le
Gouvernement du **Royaume de Bahreïn** en vue d'éviter les **doubles impositions**,*

PAR M. MICHEL VAUZELLE

Député

ET

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – BAHREIN, UN PARADIS FISCAL EN MUTATION ?	7
A – UNE ÉCONOMIE FINANCIARISÉE.....	7
B – DES DISPOSITIFS INTERNES QUI SUSCITENT DES INTERROGATIONS.....	7
C – DES GAGES DE BONNE VOLONTÉ APPORTÉS DEPUIS PEU	8
II – UN AVENANT POUR PERMETTRE LA COOPERATION ENTRE ADMINISTRATIONS FISCALES	11
A – DES STIPULATIONS CONFORMES AUX STANDARDS INTERNATIONAUX	11
B –LA CONTINUITÉ DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DANS LA RÉGION	12
C – DES RÉSULTATS À CONFIRMER	12
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES	21

Mesdames, Messieurs,

Partie prenante du mouvement international de lutte contre les paradis fiscaux, la France poursuit, depuis plus d'un an, une remise à plat de ses relations avec des Etats et entités autonomes jugés peu coopératifs, et qualifiés, dès lors, de paradis fiscaux.

L'Etat de Bahreïn, devenu Royaume de Bahreïn en 2002, fait partie de cette catégorie. Qualifié dès 2000 de paradis fiscal par l'organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE), cet Etat s'est toutefois engagé à modifier sa position dans le domaine de la transparence et des échanges d'informations, et a déjà obtenu quelques résultats sur ce terrain.

L'avenant à la convention fiscale de 1993 entre la France et Bahreïn s'inscrit dans la continuité de ces deux démarches : une amélioration de la coopération entre notre pays et les autres Etats et entités autonomes en vue de lutter contre l'évasion fiscale, et la remise en cause, au sein du Royaume de Bahreïn, des éléments les plus contestables de sa politique économique et fiscale.

I – BAHREIN, UN PARADIS FISCAL EN MUTATION ?

La première liste de paradis fiscaux a été établie par l'organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE) dans un rapport publié en 2000. Bahreïn figurait déjà dans cette liste, et a également été intégré à la nouvelle liste d'entités et territoires non coopératifs publiés lors du sommet des chefs d'Etats et de gouvernements du G20 de Londres en avril 2009.

A – Une économie financiarisée

Le Royaume de Bahreïn n'est pas, contrairement à la plupart de ses voisins – Arabie Saoudite, Emirats arabes unis, Qatar, Koweït, Yémen – doté de réserves suffisantes en pétrole pour en faire la seule source de revenus de son économie. Situé au-delà du 60^{ème} rang mondial des réserves prouvées, ses capacités sont très en deçà de celles du Qatar, à peine plus peuplé que lui - 900 000 contre 700 000 habitants – et dont les réserves prouvées, supérieures à 15 milliards de barils, sont incomparablement plus importantes que celles de Bahreïn, avec un total d'environ 120 millions de barils. Bahreïn est d'ailleurs moins bien classé que la France pour les réserves en pétrole.

La situation est encore plus désavantageuse pour le royaume de Bahreïn dans le domaine du gaz naturel. Les réserves prouvées qatariques sont ainsi près de 300 fois supérieures aux capacités bahreïniennes.

Dès lors, Bahreïn s'est engagé bien plus rapidement que ses voisins dans la voie d'une diversification de son économie. Afin d'attirer les capitaux étrangers, Bahreïn a procédé à une vaste libéralisation de son économie, qui s'est accompagnée d'une montée en puissance de la capitale, Manama, comme principale place financière régionale, devant Dubaï. Environ 400 banques et institutions financières sont implantées dans le royaume, et les services financiers représentaient, en 2008, environ 25 % du produit intérieur brut de Bahreïn.

B – Des dispositifs internes qui suscitent des interrogations

Parallèlement à l'ouverture rapide et importante de son économie, Bahreïn a mis en place un certain nombre de règles internes qui ont conduit l'OCDE à le classer, dès 2000, parmi les paradis fiscaux.

Dans la version publiée en octobre 2009 de son rapport sur le royaume de Bahreïn, le réseau « Juridictions du secret » (*Secrecy jurisdictions*)⁽¹⁾, faisait de Bahreïn l'une des places financières les plus opaques au monde, avec un score de transparence de 8 %.

A titre de comparaison, l'Irlande obtenait un score de 38 %, contre 33 % pour Monaco et 13 % pour le Liechtenstein. Plusieurs entités et territoires autonomes étaient toutefois encore en deçà de ces résultats, la Suisse, les Barbades ou les Bahamas étant considérées 100 % opaques.

Parmi les éléments pointés du doigt dans le rapport, le maintien d'un secret bancaire, la faiblesse des obligations de publicité relatives aux comptes des sociétés, à la structure de leur capital et à l'identité des bénéficiaires de leurs revenus.

Le souhait ancien de faire de Bahreïn une place financière de haut rang dans la région, et dans le monde, a sans doute incité les autorités bahreïniennes à créer et maintenir de nombreuses facilités pour les investisseurs et les établissements financiers. Toutefois, devant la nouvelle volonté internationale affichée par le G20 en matière de lutte contre l'évasion fiscale, Bahreïn semble avoir fait évoluer sa position.

C – Des gages de bonne volonté apportés depuis peu

La signature de deux accords, entre Bahreïn et la Bulgarie – le 26 juin 2009 – et l'Autriche – le 2 juillet 2009 – a permis au royaume de sortir de la liste grise de l'OCDE, publiée le 2 avril 2009, et qui réunissait les pays ayant reconnu les standards internationaux de transparence, ce que Bahreïn avait fait dès 2001, mais ne les ayant pas encore mis en œuvre.

En effet, Bahreïn est désormais lié par plus de douze accords respectant les standards internationaux, fixés par l'OCDE, en matière d'échanges de renseignements à caractère fiscal. Un accord avec le Royaume-Uni, signé le 10 mars 2010, est également intervenu depuis.

Le royaume remplit donc la condition fixée par l'OCDE pour intégrer la liste « blanche », où figure la grande majorité des Etats participant au forum global pour la transparence, principale instance internationale de lutte contre les paradis fiscaux et l'évasion fiscale.

Le risque existe que cette condition reste insuffisante. En effet, en se basant sur le seul nombre de conventions signées par les pays membres du forum,

(1) *projet financé par la fondation Ford et auquel participent plusieurs groupes comme le réseau pour la justice fiscale (Tax justice network), association créée en mars 2003 par le Parlement britannique et réunissant depuis de très nombreuses ONG dans le monde.*

l'OCDE court le risque, comme cela c'était passé à la suite du rapport de 2000, de voir les entités non coopératives passer des accords entre elles afin de réduire l'impact négatif de leur classement comme « paradis fiscaux » par les instances multilatérales.

Bahreïn n'est pas exempt de ce reproche, puisque plusieurs des conventions que le royaume a signées l'ont été avec des territoires ou juridictions intégrés, en 2000 et en avril 2009, à la catégorie « paradis fiscaux », comme, par exemple, l'Autriche et le Luxembourg.

Dès lors, comme tous les autres membres, Bahreïn devra subir un examen approfondi de sa législation, et une évaluation de sa bonne foi en matière d'échanges de renseignements fiscaux, afin d'éviter que les premiers éléments positifs apportés par le royaume ne restent lettre morte.

La législation bahreïnienne sera examinée au cours du second semestre 2010 au sein du forum global, dans le cadre d'un examen dit de phase 1. L'examen de phase 2, qui permet d'apprécier la réalité de la coopération administrative, est prévu pour le premier semestre 2013.

II – UN AVENANT POUR PERMETTRE LA COOPERATION ENTRE ADMINISTRATIONS FISCALES

La France et Bahreïn sont liés par une convention prévoyant d'éliminer les doubles impositions, signée le 10 mai 1993. Toutefois, bien que conforme aux standards fixés par l'OCDE dans ce domaine, cette convention ne contenait pas de stipulation spécifique concernant l'échange de renseignements fiscaux.

En lieu et place d'un accord particulier dans ce domaine, les deux Etats ont choisi de modifier la convention de 1993, en lui adjoignant un nouvel article répondant aux préconisations internationales relatives à la transparence fiscale. Un tel choix a également été fait pour permettre une meilleure coopération entre l'administration fiscale française et d'autres administrations de la région.

A – Des stipulations conformes aux standards internationaux

L'OCDE, dans un modèle de convention de 2002, a établi les bases du standard international de lutte contre l'évasion fiscale, repris par le G20 et désormais reconnu par les Nations Unies.

Ce standard pose cinq principes :

– Transmission des renseignements demandés par une autre juridiction lorsque ceux-ci sont « vraisemblablement pertinents » pour l'application de la loi fiscale sur le territoire de cette juridiction ;

– Interdiction de restreindre les échanges de renseignements en raison du secret bancaire ou des nécessités de la loi fiscale locale ;

– Nécessité pour la juridiction requise d'utiliser ses pouvoirs pour obtenir les renseignements demandés ;

– Respect des droits des contribuables, ce qui implique que les juridictions requises doivent respecter l'intégralité du droit fiscal local pour obtenir les renseignements demandés ;

– Stricte confidentialité des échanges d'informations.

L'avenant signé entre la France et Bahreïn le 7 mai 2009 reprend l'intégralité de ces exigences.

En ajoutant un nouvel article, numéroté 22A, à la convention fiscale liant déjà ces deux pays, il fixe ainsi une obligation de transmission des renseignements vraisemblablement pertinents pour l'application de la législation

fiscale interne de l'une des parties. Rappelant que les renseignements obtenus ne peuvent être divulgués sauf procédure contentieuse liée au recouvrement ou à l'établissement des impôts, il autorise toutefois les parties à autoriser la transmission de ces renseignements pour d'autres motifs que l'application de la législation fiscale, ce qui permet, notamment, de faire bénéficier les créances sociales du même traitement.

L'avenant précise également qu'une demande ne peut être refusée au motif que les renseignements souhaités ne seraient pas utiles à l'application de la législation interne de la partie saisie.

Enfin, le nouvel article 22A, s'il interdit aux parties de déroger à leurs législations internes pour obtenir les renseignements demandés, exclut expressément que le secret bancaire puisse être légitimement opposé à une demande légitime. En cela, il reprend l'une des principales avancées du standard international conçu par l'OCDE.

B – La continuité de la politique française dans la région

La France participe à la lutte internationale contre les paradis fiscaux et l'évasion fiscale. Elle a signé de très nombreux accords avec des territoires et entités autrefois considérés comme non coopératifs.

Alors qu'elle ne disposait d'aucun accord dans le domaine fiscal avec nombre de ces paradis fiscaux, elle se trouvait liée, dans la région du Golfe, par plusieurs conventions visant à éliminer les doubles impositions.

Afin de mettre ces textes au niveau actuellement requis en matière de coopération fiscale, des négociations ont été lancées pour inscrire, dans ces conventions fiscales, par des avenants comparables à celui signé avec Bahreïn.

Ainsi, la convention fiscale du 12 janvier 1993 entre la France et le Qatar a été complétée par un avenant signé le 14 janvier 2008, entré en vigueur le 23 avril 2009.

De la même manière, des discussions ont été lancées avec l'Arabie Saoudite afin de signer un avenant concernant la coopération et l'échange de renseignements à caractère fiscal.

C – Des résultats à confirmer

A l'heure actuelle, il est encore difficile d'estimer les résultats concrets que ces avenants peuvent avoir en matière de lutte contre l'évasion fiscale.

Ainsi, votre Rapporteur n'a pas pu obtenir de l'administration française une appréciation chiffrée concernant les revenus fiscaux potentiellement

recouvrables du fait de la nouvelle coopération administrative entre la France et Bahreïn.

Les résultats à attendre d'une meilleure coopération de l'administration fiscale française sont d'autant moins négligeables que la place financière de Manama a été moins touchée par la crise financière que ses principales concurrentes directes, notamment Dubaï et Abou Dhabi. L'important développement de la finance islamique dans le royaume, qui accueille 24 banques islamiques, 11 assureurs et 34 fonds de placement islamiques, a permis, selon les analystes financiers, de préserver la place de Manama des plus graves conséquences de la crise déclenchée par l'éclatement de la bulle des crédits hypothécaires à risque, dits « *subprimes* ».

L'évolution du royaume de Bahreïn, significative s'agissant du nombre de textes internationaux signés et ratifiés par le pays, doit encore faire l'objet d'une étude approfondie, au sein du forum global pour la transparence de l'OCDE, qui devrait être définitivement terminée courant 2013.

Une telle situation laisse reposer la responsabilité de la lutte contre l'évasion fiscale sur la seule administration fiscale française. En l'absence de base légale, celle-ci n'a, jusqu'à présent, adressé aucune demande d'information aux autorités bahreïnes concernant d'éventuels résidents fiscaux, ou contribuables français au sens du droit international, alors même que l'absence d'impôt sur le revenu dans le droit bahreïni crée une opportunité non négligeable pour d'éventuels fraudeurs.

Les principes fixés par l'avenant, s'ils sont conformes aux normes internationales en vigueur dans ce domaine, ne fourniront qu'un cadre plus stable à une action qui passe nécessairement par une volonté politique renforcée.

CONCLUSION

L'avenant signé le 7 mai 2009 entre la France et Bahreïn vise à compléter la convention fiscale, signée entre ces deux mêmes pays le 10 mai 1993, en ajoutant un nouvel article prévoyant l'obligation de transmettre les renseignements fiscaux vraisemblablement pertinents pour l'application des législations fiscales d'une partie.

Cette évolution permet de porter la coopération administrative entre les deux pays au niveau exigé par les standards internationaux en matière de lutte contre les paradis fiscaux, tout en respectant les droits des contribuables.

Elle s'inscrit dans la stratégie actuelle de la France, mais également dans la volonté récente de Bahreïn de participer à l'effort international pour la transparence.

Toutefois, les résultats concrets à attendre de la mise en œuvre de cet avenant sont encore incertains. L'administration française n'a pas encore demandé d'informations aux autorités bahreïniennes, en l'absence de cadre légal jusqu'à aujourd'hui.

La bonne volonté affichée par les autorités de Bahreïn devra être suivie d'effets. L'évaluation du comportement de Bahreïn à cet égard n'interviendra pas avant 2013, conformément au calendrier fixé par l'OCDE.

La vigilance restera donc de mise afin d'éviter que la ratification de ce texte ne soit perçue par les autorités du royaume de Bahreïn comme un blanc-seing pour la poursuite des pratiques fiscales agressives mises en place jusqu'à maintenant.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 30 juin à 17h30.

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

M. Patrick Labaune. En vous écoutant, on a l'impression qu'il existe aussi une troisième partie prenante à cet accord, le système bancaire où réside cette opacité. Quel est l'état de la législation bancaire au royaume de Bahreïn ?

M. Michel Vauzelle. Le secret bancaire existe à Bahreïn, et la législation en vigueur ne favorise pas la diminution de l'opacité, qui est maximale. Selon les critères du réseau « Juridictions du secret », et sans entrer dans le détail de ce que cet élément recouvre, le score de transparence de Bahreïn est de 8 %. Sachez que c'est un très mauvais résultat, inférieur à celui de Monaco ou du Liechtenstein.

M. le président Axel Poniatowski. On voit bien là, de nouveau, que dans le cadre de ces conventions, il s'agit surtout d'échanges d'informations.

M. Jacques Remiller. A l'article 2, alinéa 2, le projet de loi fait état de l'utilisation « à d'autres fins » des renseignements demandés. Quels sont les types de renseignements qui sont concernés par cette disposition ?

M. Michel Vauzelle. Il s'agit des renseignements concernant les cotisations sociales, pour lesquels la France a demandé cet ajout spécifique.

M. Jean-Claude Guibal. On sait que le royaume de Bahreïn n'a ni pétrole ni gaz, à la différence des autres Etats du Golfe. Est-ce que l'on a une connaissance, même approximative, des établissements financiers français, banques ou autres, sur place et la nature de leurs échanges ?

M. Michel Vauzelle. J'ai cru comprendre que tous les établissements français d'une certaine surface étaient installés ou représentés à Bahreïn. L'étude d'impact attachée au projet de loi indique que le royaume reste une plaque tournante pour pouvoir travailler dans la région et cela explique que tout le monde doit être à Manama. De fait, de nombreux grands réseaux français y sont implantés, comme l'IFP, Axa, Calyon, la BNP, et emploient de nombreux expatriés. Quant aux flux d'activité, ils sont significatifs, mais l'on se heurte pour le moment à l'opacité du système, comme nous l'avons dit.

M. François Loncle. Tout cela témoigne de la modestie des progrès dans la lutte contre les paradis fiscaux et les Etats qui accueillent ces systèmes bancaires. On a voté récemment différents textes. En ce qui nous concerne, nous nous sommes abstenus, par bonne volonté ou optimisme. Je voudrais toutefois apporter au débat un élément qui illustre les dysfonctionnements du système financier mondial. Le Canada a trois grandes banques, dont le fonctionnement et la réglementation sur le crédit sont exemplaires. Le Canada a échappé à la crise financière de 2008 grâce à ce régime, et il est même aujourd’hui dans une situation particulièrement saine, le dollar canadien étant quasiment à parité avec le dollar américain. 400 banques d’un côté, à Barhein, 3 de l’autre, au Canada. Cela montre le progrès qui reste à accomplir vers la transparence et contre les dérives malheureuses.

M. le président Axel Poniatowski. Beaucoup de pays voudraient s’inspirer du Canada et la France, en particulier, regarde avec attention les réformes qui y ont été entreprises ces 10 dernières années, qui ont permis un redressement considérable du pays. Son budget est aujourd’hui en équilibre, il est même excédentaire, grâce à des réformes considérables, notamment en ce qui concerne le secteur public. Je constate avec plaisir que nous nous retrouvons sur cet exemple à suivre...

M. Michel Vauzelle. Je souhaite que notre commission adopte ce projet de loi car, même si les progrès qu’il propose sont modestes, ils restent néanmoins positifs, dans la mesure où l’on ne peut que mieux faire par rapport à la situation présente.

Cela étant, je crois qu’il serait possible de faire un geste supplémentaire au niveau du Parlement pour que nous restions attentifs et que notre information sur la lutte menée contre les paradis fiscaux soit assurée dans la durée. Il est donc important que nous ayons un bilan de l’application de ce texte, et de tous les accords que nous avons examinés et examinerons bientôt sur ce thème.

Peut-être faudrait-il nous rapprocher de nos collègues de la commission des finances pour adopter une résolution qui demanderait que le bilan de cette politique de transparence et de nos relations avec ces pays soit fait. Peut-être serait-il possible d’adopter aussi un amendement à la loi de finances pour interpellier le gouvernement sur cette question pour qu’il soit attentif et que l’on fasse mieux. Quel que soit le moyen, le droit d’information et de contrôle du Parlement doit être respecté.

M. Jean-Louis Bianco. Je soutiens les propos de Michel Vauzelle. Nous nous sommes déjà posés la question lors de l’examen de textes similaires, en ce qui concerne l’information du gouvernement et la nôtre. J’insiste pour ma part à nouveau pour que la lutte contre les paradis fiscaux dépasse les seules bonnes intentions.

M. le président Axel Poniatowski. Nous étions convenus que dans un an nous ferions le point lors d'une table ronde, à l'exemple de celle que nous avons organisée au début du processus d'examen de cette très longue série de conventions fiscales. Nous pourrions toutefois déterminer, au sein du bureau, comment aller plus loin dans le cadre d'une mission d'évaluation et de suivi de l'application de ces conventions. J'inscrirai cette question à l'ordre du jour de la réunion du bureau de la commission de septembre pour que nous en discutions.

Suivant les conclusions du Rapporteur, la Commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 2335).

*

* *

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

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Bahreïn en vue d'éviter les doubles impositions, signé à Paris le 7 mai 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.