



N° 2785 (rectifié)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 2586, *autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Vanuatu relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale,*

PAR M. ERIC RAOULT

Député

—

ET

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LA RÉPUBLIQUE DU VANUATU	7
A – BRÈVE PRÉSENTATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE DU VANUATU	7
B – LE SECTEUR BANCAIRE ET FINANCIER ATTRACTIF	8
II – LE CONTENU ET LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD	11
A – UNE ARCHITECTURE CLASSIQUE POUR UN ACCORD AMÉLIORÉ	11
B – UN ACCORD QUI DOIT FAIRE PREUVE DE SON EFFICACITÉ	14
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	19
<hr/>	
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	21

Mesdames, Messieurs,

La crise financière a accéléré la prise de conscience de la gravité des problèmes posés par les paradis fiscaux. En 2009, la communauté internationale a décidé de faire de la lutte contre la fraude fiscale une de ses priorités.

Dès 2000, une liste des territoires ou états non coopératifs avait été dressée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) afin d'inciter les paradis fiscaux à mettre en œuvre les standards internationaux mais ces territoires n'avaient pour la plupart rien changé à leurs législations et à leurs pratiques. En vue de relancer le processus de régularisation, une conférence internationale s'est tenue fin 2008 à Paris. Depuis lors, de nombreux pays, et en particulier ceux qui figuraient sur les « liste grise » et « liste noire », publiées par l'OCDE le 2 avril 2009 se sont engagés, pour ne plus y figurer, dans la signature minimum de douze accords bilatéraux devant permettre l'échange de renseignements conformément à ces standards.

Le présent rapport porte sur l'accord conclu avec la République du Vanuatu. Il s'inscrit dans la liste de nombreux traités internationaux de cette nature, déjà examinés par notre commission, que la France a signés pour traduire son engagement dans la lutte contre l'évasion fiscale.

La conclusion de ces accords constitue un premier pas en faveur de la transparence fiscale. Après avoir, rapidement, présenté la situation économique et financière du Vanuatu, votre rapporteur tirera les grandes lignes de l'accord en soulignant la nécessité d'une vigilance accrue du Parlement, comme de l'administration fiscale française, quant à sa mise en œuvre.

I – LA RÉPUBLIQUE DU VANUATU

Situé dans le sud-ouest de l’Océan pacifique, le Vanuatu est un Etat de Mélanésie. L’archipel, aussi appelé Nouvelles-Hébrides, est composé de 83 îles situées à 1750 kilomètres à l’est de l’Australie, au nord-est de la Nouvelle-Calédonie, à l’ouest des Fidji et au sud des îles Salomon. La superficie totale du Vanuatu est de 12 200 km² pour une population de quelques 215 000 habitants. La ville la plus importante de l’archipel, Port Vila, située sur l’île Efate, regroupe 45 000 habitants. Environ 65% de la population vivent dans les zones rurales grâce à l’agriculture et à la pêche de subsistance à l’échelle de petits villages.

Le Vanuatu a fait, en 1904, l’objet d’un conflit d’intérêt entre la France et le Royaume-Uni qui finalement décidèrent de mettre en place une administration conjointe, créant ainsi le condominium des Nouvelles-Hébrides jusqu’en 1980, date de leur accès à l’indépendance. Le nom de Nouvelles-Hébrides sera alors remplacé par celui de Vanuatu. Le Vanuatu sera, ainsi, la seule colonie gérée conjointement par deux puissances coloniales.

A – Brève présentation de la situation économique du Vanuatu

L’économie du Vanuatu repose largement sur le secteur des services qui représente 75% du PIB qui s’élevait à 450 millions d’USD en 2007. L’agriculture assure 15% du PIB contre 10% pour le secteur de l’industrie.

Le Vanuatu connaît depuis plusieurs années une croissance économique régulière et le pays a bien résisté au ralentissement économique mondial, notamment grâce aux bons résultats du secteur touristique (en augmentation de 12% sur l’année 2009). Le tourisme contribue à hauteur de 40% du PIB, et emploie près de 15% de la population active. En 2009, le PIB s’élevait à 554 millions US dollars situant le pays parmi les cinq Pays les Moins Avancés d’Océanie. L’importante assistance des bailleurs de fonds internationaux est prioritairement orientée vers le secteur productif et le développement des infrastructures de santé et d’éducation. Le 10^{ème} FED prévoit de consacrer 21,6 millions d’euros pour des projets concernant la création d’emplois et le développement des ressources humaines. Le pays bénéficie également de l’instrument communautaire de régulation STABEX et de prêts de la Banque Européenne d’Investissement.

La présence économique de la France au Vanuatu est importante, puisque les investissements directs étrangers français s’élevaient à environ 2 millions d’euros fin 2006, positionnant la France au troisième rang des investisseurs étrangers, derrière l’Irlande et l’Australie, avec 14% de la valeur totale des investissements. Les échanges commerciaux entre la France et le

Vanuatu ont connu une augmentation de 98% entre 2007 et 2008 atteignant 8,5 millions d'euros. La présence d'entreprises françaises est notable, il faut préciser que les monopoles dans l'électricité, l'eau et les télécommunications sont toujours détenus, totalement ou partiellement, par des intérêts français (Suez, France Télécom).

B – Le secteur bancaire et financier attractif

Le secteur financier est vital pour le Vanuatu bien qu'il ne contribue qu'à hauteur de 8% du PIB. Les structures *offshore* occupent une place importante et le secteur financier dépendent en grande partie des investissements étrangers.

Le secteur financier est aussi aujourd'hui formaté pour répondre aux besoins du développement du pays (financement des importations, de la construction immobilière, intermédiation lors de l'achat de biens immobiliers par des étrangers...)

L'absence d'impôt sur le revenu, de retenue à la source, de droit de succession et de contrôle des changes font du Vanuatu un pôle d'attractivité important pour l'évasion fiscale. Néanmoins, conscient de l'image négative véhiculée par la notion de « paradis fiscal », les autorités du pays ont décidé de renforcer le contrôle de l'évasion fiscale et de respecter les normes OCDE, notamment en négociant des accords d'échange de renseignements fiscaux.

Cette attractivité pour l'évasion fiscale se traduit par d'importants transferts de fonds en devises étrangères. Au début de l'année 2010, les fonds de dépôts étaient estimés à 238 millions d'euros en devise nationale et à 231 millions d'euros en devises étrangères. Sur les devises étrangères il est généralement admis que 40% d'entre elles proviennent d'avoirs détenus par les résidents du Vanuatu et 60% par des étrangers non-résidents. La banque australienne ANZ, qui détient la part de marché la plus importante des dépôts en devises étrangères, admet que 70% de ses dépôts proviennent de non-résidents, environ 60% de ces dépôts étant libellés en dollars australiens.

D'après les informations qu'a pu recueillir votre rapporteur, les dépôts provenant de l'évasion fiscale sont difficiles à apprécier mais ne représentent pas la majorité des avoirs détenus par des étrangers. Ils proviennent en partie de transactions anciennes du temps où les banques n'étaient pas soumises à des contrôles des transferts provenant de l'étranger et où les déclarations de transfert et les contrôles fiscaux dans les pays d'origines étaient encore peu rigoureux.

Toutefois, ces données doivent être relativisées car 2226 compagnies internationales sont actuellement enregistrées au Vanuatu et ont vocation à n'opérer qu'à l'étranger.

La Direction générale des finances publiques estime à environ soixante le nombre de foyers fiscaux français résidents au Vanuatu.

Au début de l'année 2010 on comptait sept banques commerciales mais seulement cinq d'entre elles peuvent opérer effectivement ; National Bank of Vanuatu, deux banques australiennes (ANZ et WESTPAC), Europe Bank et la banque française BRED Banque Populaire.

Pour poursuivre sa stratégie de présence dans les Territoires français du pacifique (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française), la BRED Banque Populaire s'est implantée en avril 2008 au Vanuatu. Pour autant, la BRED Banque Populaire n'est pas la première implantation bancaire française au Vanuatu puisque historiquement il y a toujours eu un établissement financier français dans ce pays. La présence de cette banque française va permettre de mettre fin au duopole opéré par les deux banques australiennes ANZ et WESTPAC. Immédiatement, l'impact de la présence de la banque française s'est traduit par une diminution des taux d'intérêts des emprunts contractés localement. Aujourd'hui la BRED Banque Populaire représente 20% de parts du marché.

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

En 2003, le Vanuatu a pris l’engagement de mettre en œuvre les standards internationaux définis par l’OCDE. Cependant, l’absence de signatures de conventions permettant l’échange de renseignements fiscaux l’a fait figurer sur la « liste grise » des paradis fiscaux, rendue publique le 2 avril 2009 par l’OCDE.

La volonté politique des autorités du Vanuatu de mettre en œuvre les standards internationaux ne s’est pas concrétisée dans les faits, puisque à ce jour, le pays n’a signé qu’un seul accord de ce type avec l’Australie. Néanmoins, selon les informations transmises à votre rapporteur, cette situation peut être imputée aux faibles capacités administratives du Vanuatu.

D’après l’étude d’impact, le présent accord, signé avec la France le 31 décembre 2009, vise « *à mettre en place un cadre juridique général de façon à permettre un échange effectif de renseignements, conformément aux standards internationaux en la matière.* »

Une lacune est ainsi comblée puisqu’il n’existait encore aucun accord en la matière entre les deux pays, mais son application effective devra être suivie avec attention par l’administration fiscale et le Parlement. En effet, en matière de transparence fiscale, les bonnes intentions restent souvent lettre morte face à la créativité des acteurs financiers pour les contourner.

A – Une architecture classique pour un accord amélioré

La présent accord, largement inspiré du modèle de l’OCDE, est conforme aux standards internationaux. Il comporte quelques améliorations par rapport au modèle OCDE notamment sur la question des impôts visés, l’obligation pour les parties de prendre la mesure de nature à garantir la disponibilité des informations et leur propres capacités à y accéder, ou encore des coûts très limités pouvant être mis à la charge de la partie requérante.

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

L’article 2 délimite la compétence des autorités requises sans considération de la qualité de résident, de citoyen ou de ressortissant de la

personne qui est l'objet de la demande de renseignements. L'article précise qu'une Partie requise n'est pas tenue de fournir des renseignements qui ne sont pas détenus par ses autorités, ni en la possession ou le contrôle de personnes relevant de sa compétence territoriale.

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

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

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

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

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

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

L'article 6 traite des enquêtes ou contrôles fiscaux que des représentants des autorités de la Partie requérante peuvent être autorisés à effectuer sur le territoire de la partie requise dans le but de mener des enquêtes en

interrogeant des personnes ou en examinant des documents, avec le consentement préalable et écrit des personnes concernées.

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

Une demande peut aussi être refusée si les principes de symétrie et de non-discrimination ne sont pas respectés ou si la demande n'est pas soumise conformément aux termes de l'accord (notamment si elle ne respecte pas les prescriptions prévues par l'article 5)

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

L'article 9 stipule que le remboursement à la partie requérante des frais extraordinaire par la partie requérante ne constitue qu'une faculté.

L'article 10 fait figure d'article clé de l'accord puisqu'il prescrit l'obligation pour les parties d'adapter leur législation interne afin de rendre effectif l'échange d'informations. Notamment, il s'agit que l'information soit disponible, accessible et que des mécanismes d'échanges d'informations soient mis en place.

L'article 11 prévoit une procédure amiable comme mode prioritaire de règlement des éventuels différends entre les Parties qui peuvent convenir d'autres modalités.

L'article 12 mentionne deux dates d'entrée en vigueur de l'accord différentes selon que la demande de renseignements porte sur le domaine fiscal pénal ou sur d'autres matières.

Enfin, **l'article 13** précise la forme et l'effet d'une éventuelle dénonciation de l'accord. En particulier, la confidentialité visée à l'article 8 demeure applicable même dans ce cas.

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

B – Un accord qui doit faire preuve de son efficacité

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

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

Dans le cadre de la revue par les pairs qui a commencé à être mise en œuvre par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale ⁽¹⁾ en mars dernier, la législation interne du Vanuatu sera examinée au cours du premier semestre 2011 et la mise en œuvre effective de l'échange d'informations au cours du premier semestre 2013. Pour l'ensemble des pays concernés, cette revue devrait s'achever au second semestre 2014. Comme le précisait le rapport de notre collègue Jacques Remiller ⁽²⁾, la France a été choisie pour présider le comité des pairs chargé d'évaluer la mise en conformité du droit et des pratiques des territoires non coopératifs avec leurs engagements internationaux.

Une fois de plus, on peut regretter qu'un délai aussi important soit laissé aux autorités du Vanuatu pour adapter leur législation interne. L'examen par les pairs pourrait mettre en évidence les éventuelles lacunes des réformes réglementaires du Vanuatu.

En cas d'absence d'effectivité de l'échange de renseignements, la France pourrait ajouter le Vanuatu à sa propre liste d'Etats et de territoires non coopératifs en application de la loi de finances rectificative pour 2009. Elle pourrait aller jusqu'à dénoncer les accords si ceux-ci ne pouvaient pas être mis en œuvre.

Le pari de la transparence fiscale qui sous-tend cet accord repose donc sur la pression conjuguée de la revue des pairs et du Gouvernement français. Le Parlement devra veiller à ce que la France n'hésite pas à l'exercer si nécessaire.

Par les récentes conventions que la France a signées, elle fait le pari de la transparence fiscale, de son côté le Vanuatu devra en faire de même s'il ne veut

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

(2) *Rapport n° 2552 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n°2330 autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Liechtenstein relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale, déposé le 26 mai 2010.*

pas être soumis aux dispositions de la loi 2009-1674 du 30 décembre 2009 qui prévoit d'appliquer des mesures de rétorsions aux transactions réalisées avec les États ou les territoires non coopératifs. En effet, si le présent accord n'est pas entré en vigueur avant le 1^{er} janvier 2011, le Vanuatu pourrait figurer sur la liste des États non coopératifs et serait alors soumis aux dispositions de la loi de décembre 2009.

CONCLUSION

La conclusion de cet accord d'échange de renseignements en matière fiscale est significatif de l'attention que porte désormais la communauté internationale aux questions de fraude fiscale. Néanmoins, les conséquences de la mise en œuvre de cet accord sont pour le moment, de l'aveu même de l'étude d'impact annexée au projet de loi, impossibles à estimer « *même en termes d'ordre de grandeur* ». Mais cet accord a, en tout été de cause, valeur de symbole, c'est pourquoi toute la communauté internationale sera attentive à ce que les signataires respectent leurs engagements.

A ce jour, le Vanuatu n'a pas notifié l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de cet accord.

Au terme de son analyse, votre rapporteur vous recommande néanmoins d'approuver le projet de loi qui est soumis à notre commission. L'approbation de cet accord marque une étape importante dans la cohérence des dispositifs internationaux en la matière.

EXAMEN EN COMMISSION

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

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

M. Jean-Paul Dupré. Monsieur le rapporteur, vous nous avez indiqué que quelques centaines de Français résidaient au Vanuatu. Pourriez-vous nous décrire les relations commerciales bilatérales et notamment préciser quels types de produits la France importe du Vanuatu ?

M. Jean-Claude Guibal. Vous nous avez décrit le Vanuatu comme un petit archipel sous-administré. Cet accord a-t-il un but purement préventif ou cet Etat constitue-t-il un paradis fiscal ? Quelles sont ses relations avec la Nouvelle-Calédonie ?

M. Michel Terrot. Hormis les entreprises bancaires françaises, dont vous nous avez parlé Monsieur le rapporteur, y a-t-il d'autres investisseurs français significatifs au Vanuatu ?

M. Jean-Paul Bacquet. Observe-t-on un phénomène migratoire depuis le Vanuatu vers la Nouvelle-Calédonie, comme il en existe un entre les Comores et Mayotte ? Si c'est le cas, observe-t-on des flux financiers en retour ?

M. Eric Raoult, rapporteur. On compte environ 1 600 Français ou binationaux au Vanuatu. Lorsque l'indépendance a été proclamée, un certain nombre de familles ont quitté le nouvel Etat pour se réfugier en France. Le Vanuatu a connu des difficultés politiques jusqu'au début des années 2000.

Les exportations françaises vers le Vanuatu représentent 10,7 millions de dollars et les importations provenant du Vanuatu sont limitées à 2 millions de dollars. Elles consistent principalement en poissons, coquillages et objets artisanaux. Suez et France Télécom sont présentes dans l'archipel.

Celui-ci a des relations de proximité avec la Nouvelle-Calédonie qu'il faudrait développer. Il faut néanmoins avoir conscience du fait que les deux archipels sont en fait très éloignés et que leur civilisation et leur niveau de développement sont très différents. La Nouvelle-Calédonie est peu concernée par la question de l'immigration, les problèmes qui s'y sont posés pendant les périodes d'instabilité politique ayant concerné les flux de populations venues de métropole mais pas les flux migratoires régionaux.

M. François Asensi. Je fais part de l'abstention des députés communistes du groupe GDR sur ce projet.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n^o 2586).

*

* *

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

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Vanuatu relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale (ensemble une annexe), signées à Port Vila le 23 décembre 2009 et à Paris le 31 décembre 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.