

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

NOR : MAEJ1100899L/Bleue-1

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le
Gouvernement de la République française et le Gouvernement des îles Cook
relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale

ETUDE D'IMPACT

I – Situation de référence et objectif de l'accord

1. Jusqu'à une date récente, les efforts entrepris en matière de transparence et d'échange d'informations fiscales connaissaient peu de progrès. Malgré la publication des premières listes de paradis fiscaux en 2000 par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), les Etats ou territoires non coopératifs en matière fiscale n'avaient guère amélioré leurs pratiques, même si la plupart s'étaient engagés à mettre en œuvre les standards internationaux en matière de transparence.

A partir de la fin de l'année 2008, sous l'impulsion de la conférence internationale organisée à Paris par les Ministres des Finances français et allemand le 21 octobre 2008, la situation a de nouveau évolué dans un sens favorable. Ainsi, grâce à une volonté politique forte et très largement partagée au plan international, notamment au sein du G20, l'ensemble des Etats ou territoires qui s'y refusaient jusqu'alors¹ ont reconnu les standards internationaux en matière de transparence et d'échange d'informations. Dans le même temps, de nombreux pays, et en particulier ceux qui figuraient sur la « liste grise » établie à la demande du G20 le 2 avril 2009 par le Secrétariat de l'OCDE², se sont engagés dans la signature d'accords internationaux devant permettre l'échange de renseignements conformément à ces standards.

2. Conformément à son engagement constant en faveur de la transparence et de l'échange d'informations, la France a proposé à l'ensemble des Etats et territoires qui figuraient sur la « liste grise » établie par le Secrétariat général de l'OCDE le 2 avril 2009 de signer des accords d'échange d'informations ou des avenants aux conventions fiscales existantes.

¹ En particulier la Suisse, le Luxembourg, la Belgique, l'Autriche, Andorre, Monaco et le Liechtenstein.

² Les pays de la « liste grise » sont ceux qui se sont engagés à respecter les standards internationaux en matière d'échange d'informations fiscales et à signer au moins 12 accords conformes à ces standards, sans avoir toutefois signé un tel nombre d'accords à ce jour.

Entre le 1^{er} mars et 15 septembre 2010, la France a signé, outre l'accord avec les îles Cook, 20 accords d'échange de renseignements³ et 6 conventions ou avenants à des conventions fiscales existantes⁴.

Cet accord avec les îles Cook complète le réseau français de traités internationaux permettant l'échange d'informations fiscales, qui couvre désormais l'essentiel des Etats et territoires significatifs⁵ parmi ceux listés à l'occasion du sommet du G20 du mois d'avril 2009 et quasiment l'ensemble des Etats et territoires concernés sur la zone européenne.

Pour mémoire, les îles Cook ont été identifiés dès 2000 comme une juridiction non-coopérative et elles ne se sont engagées qu'en 2002 à mettre en œuvre les standards internationaux de transparence et d'échange d'informations - sans qu'au demeurant cet engagement politique n'ait été suivi d'effet avant le printemps 2009.

L'accord signé avec la France étant le douzième accord conforme aux standards internationaux de transparence signé par les îles Cook, cette juridiction ne figure plus sur la liste des paradis fiscaux établie et mise à jour régulièrement par l'OCDE.

3. L'économie des îles Cook, dont le PIB s'élevait à 129 millions d'euros en 2007 dépend essentiellement du tourisme, ce secteur représentant plus de 50% du PIB. Le secteur financier offshore a néanmoins joué un rôle important dans l'économie locale, depuis sa création au début des années 1980. L'estimation de la croissance annuelle moyenne du secteur de la finance et des affaires est de 6% en moyenne sur 10 ans. Le secteur financier offshore aurait représenté jusqu'à près de 8% du PIB, mais un texte est actuellement en discussion devant le Parlement des îles Cook afin d'abolir ce secteur financier offshore, cette juridiction souhaitant désormais améliorer son image internationale.

Quatre banques au niveau national sont pour le moment implantées dans les îles Cook : Bank of the Cook Islands Limited, Westpac Banking Corporation, ANZ Banking Group Limited, Capital Security Bank Cook Islands Limited. Il y a par ailleurs 2 autres banques internationales lesquelles ne pourront plus d'ici la fin de l'année 2010 mener d'activités bancaires au niveau international faute de licence.

Par ailleurs, le nombre total de trusts internationaux enregistrés dans les îles Cook se montait à 2486.

Les îles Cook ont récemment adopté un texte pour mettre en conformité leur loi bancaire avec les normes internationales actuelles sur le contrôle et la réglementation bancaires. Cette adoption était nécessaire dès lors qu'elles ne disposaient jusque là d'aucune information sur les 1200 sociétés internationales enregistrées sur leur territoire et que des dispositions très protectrices en matière de confidentialité empêchaient la divulgation de tout renseignement pertinent sur ces sociétés internationales ainsi que sur les documents bancaires.

³ Andorre, Antigua et Barbuda, Antilles néerlandaises, Bahamas, Bermudes, Gibraltar, Grenade, Guernesey, Jersey, île de Man, îles Caïmans, îles Turques et Caïques, îles Vierges Britanniques, Liechtenstein, Saint-Kitts et Nevis, Saint-Marin, Saint-Vincent et les Grenadines, Sainte-Lucie, Uruguay et Vanuatu.

⁴ Bahreïn, Belgique, Luxembourg, Malaisie, Singapour et Suisse.

⁵ Même si l'évaluation de la fraude et de l'évasion fiscales demeure, par nature, extrêmement difficile (cf. *infra*).

4. Dans ce contexte, l'accord signé le 15 septembre 2010 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. En particulier, ces Etats et territoires ne doivent pas pouvoir opposer un éventuel secret bancaire ni subordonner la délivrance de l'information à l'existence d'un intérêt pour l'application de leur propre législation fiscale.

II – Conséquences estimées de la mise en œuvre des accords

1. Conséquences économiques et financières

Dans son rapport annuel de 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires estimait le montant de la fraude fiscale et sociale annuelle entre 29 et 40 milliards d'euros. Il n'est cependant pas possible d'estimer, même en termes d'ordre de grandeur, la part de la fraude et de l'évasion fiscales qui impliquerait des opérateurs profitant de l'absence d'échange de renseignements existant avec les îles Cook, ni par là même les conséquences économiques possibles de cet accord.

2. Conséquences juridiques

1. L'ordonnancement juridique n'est pas affecté par cet accord.

L'accord d'échange de renseignements offre la possibilité à la France de demander aux autorités des îles Cook toute information utile à la bonne application de sa loi fiscale interne et de transmettre ces informations aux autorités concernées, y compris les autorités juridictionnelles et administratives.

Pourront être sollicités, selon les termes de l'accord, tous renseignements vraisemblablement pertinents pour la détermination, l'établissement et la perception des impôts visés dans l'accord, pour le recouvrement et l'exécution des créances fiscales sur les personnes soumises à ces impôts, ou pour les enquêtes ou les poursuites en matière fiscale pénale à l'encontre de ces personnes.

Les demandes pourront concerner toute personne ou entité, y compris les trusts et les fondations. En outre, les îles Cook ne pourront pas opposer un éventuel secret bancaire ni subordonner la délivrance de l'information à l'existence d'un intérêt pour l'application de leur propre législation fiscale.

Enfin, l'accord prévoit que les îles Cook doivent adapter leur législation interne afin de rendre effectif l'échange d'informations prévu dans l'accord, c'est-à-dire en rendant l'information accessible, disponible et en mettant en place des mécanismes d'échange d'informations.

2. Au regard des standards internationaux de transparence et d'échange d'informations, le présent accord est conforme au modèle d'accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale élaboré par l'OCDE en 2002, comme les accords de même nature conclus généralement par nos principaux partenaires de l'OCDE.

Toutefois, cet accord va plus loin que ces standards, sur quatre points en particulier :

- le champ d'application de cet accord est plus large que celui prévu dans le modèle OCDE, dès lors que l'article 3 n'énumère pas les impôts couverts par l'accord mais précise que sont visés 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 traitant des dispositions d'application (article 10) prévoit que les parties doivent adapter leur législation interne afin de rendre effectif l'échange d'informations avec la nécessité de réunir trois conditions : l'information doit être disponible et l'administration de la partie requise doit y avoir accès et être en mesure de la transmettre ;
- l'article relatif aux frais (article 9) stipule que le remboursement à la partie requise des frais extraordinaires par la partie requérante ne constitue qu'une faculté ;
- la limite à l'échange d'informations relative aux sociétés cotées, prévue à l'article 5-4 du modèle OCDE, n'est pas prévue dans l'accord entre la France et les îles Cook.

3. Conséquences administratives

La mise en œuvre des accords d'échange de renseignements en matière fiscale sera gérée par la Sous-direction du Contrôle fiscal de la Direction générale des finances publiques et, au niveau déconcentré, par les Directions de contrôle fiscal nationales et interrégionales.

Ces services sont déjà en charge de la mise en œuvre de l'assistance administrative, que ce soit dans le cadre communautaire ou en application des conventions fiscales existantes. Au regard des volumes d'informations déjà échangés, l'entrée en vigueur de l'accord ne devrait pas entraîner de surcharges administratives substantielles. Plus qu'une profonde révision de la politique menée en matière de contrôle fiscal, cet accord permettra surtout aux services de contrôle de ne plus être limités dans leurs investigations et de pouvoir poursuivre leurs enquêtes jusqu'au territoire des îles Cook.

Enfin, les informations recueillies dans le cadre de l'échange d'informations pourront alimenter le fichier Evafisc, relatif aux comptes bancaires détenus hors de France par des contribuables, de même que les informations recueillies dans ce fichier pourront susciter des demandes d'informations en application de cet accord.

III – Historique des négociations

Favorisées par le contexte international, les négociations ont pu être conclues en quelques semaines depuis la prise de contact jusqu'à la signature de l'accord le 15 septembre 2010.

IV – Etat des signatures et ratifications

L'accord entre les gouvernements des îles Cook et de la République française relatif à l'échange de renseignements fiscaux a été signé, par échange de lettres, les 3 et 15 septembre 2010 par M. François Baroin, ministre du Budget, des Comptes Publics et de la Réforme de l'Etat et M. Wilkie Rasmussen, ministre des Finances des îles Cook.

Les îles Cook n'ont pas encore notifié aux autorités françaises l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de l'accord.