

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

NOR : MAEJ1106497L/Bleue

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 de la République du Libéria relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale

ÉTUDE D'IMPACT

I. - SITUATION DE REFERENCE 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, sans avoir toutefois signé au moins 12 accords conformes à ces standards.

Entre le 1er mars 2009 et le 31 janvier 2011, la France a signé, outre l'accord avec Anguilla, 26 accords d'échange de renseignements³ et 7 conventions ou avenants à des conventions fiscales existantes⁴.

Cet accord avec le Libéria 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.

Pour mémoire, le Libéria a été identifié dès 2000 comme une juridiction non-coopérative et il ne s'est engagé qu'en 2007 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. Au mois de février 2011, le Libéria avait signé 11 accords permettant l'échange de renseignements, dont le dernier en date est celui conclu avec la France.

3. Sur un plan économique, le Libéria s'est efforcé, dans le cadre de sa stratégie de réductions de la pauvreté, de réduire les obstacles à l'investissement privé et à l'exercice d'activités manufacturières, de commerce et de services. Le classement Doing Business 2010 établi par la Banque mondiale classe désormais ce pays à la 149ème place (sur 183 pays) pour ses facilités à faire des affaires, et le fait figurer à la 10ème place des pays d'Afrique les plus réformateurs.

Le PIB du Libéria s'élève à un milliard d'USD en 2010, avec une croissance pour cette même année de 5,9 %. Cette économie s'appuie en grande partie sur l'activité minière (fer, or, diamants). L'entrée en activité des projets miniers espérée à partir de 2011 devrait d'ailleurs permettre de doubler la croissance. Dans ce domaine, le Libéria a promulgué en 2009 une loi sur l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, qui impose une transparence totale et une information complète sur toutes les recettes encaissées par l'Etat en provenance des industries extractives.

Parallèlement au secteur minier, le secteur maritime constitue une source importante de recettes. En effet, le registre maritime du Libéria (qui représente environ 10 % de la flotte mondiale) est le deuxième au monde après celui du Panama, et les recettes annuelles issues des opérations maritimes représentent environ 6,5 % des recettes fiscales totales.

S'agissant du secteur bancaire, la banque centrale du Libéria a autorisé deux banques libériennes (la Liberian Bank for Development and Investment et la Guaranty Trust Bank Liberia Limited) à céder des participations supplémentaires au public afin de renforcer leurs fonds propres et de donner aux libériens la possibilité d'investir dans le secteur bancaire, qui compte désormais huit établissements. Par ailleurs, le nombre de succursales est passé de 28 en 2005 à 55 en 2009.

Concernant les échanges entre la France et le Libéria, s'ils semblent marginaux et aléatoires, ils peuvent être dopés selon les années par la vente de navires de marine marchande et de croisière sous pavillon libérien. Au premier semestre 2010, les exportations françaises ont augmenté de 10 % et ont été constituées aux deux tiers de produits pétroliers raffinés, de matériels de manutention et de médicaments. Les importations françaises ont aussi connu une hausse de 51 % sur la même période et sont composées quasi exclusivement de caoutchouc et de bois.

³ Andorre, Anguilla, Antigua et Barbuda, Antilles néerlandaises, Bahamas, Belize, Bermudes, Brunei, Costa-Rica, Dominique, Gibraltar, Grenade, Guernesey, Jersey, Ile de Man, Iles Caïmans, Iles Cook, Iles Turques et Caïques, Iles Vierges Britanniques, Liechtenstein, Saint-Kitts et Nevis, Saint-Marin, Saint-Vincent et les Grenadines, Sainte-Lucie, Uruguay et Vanuatu.

⁴ Bahreïn, Belgique, Hong-Kong, 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*).

La présence française au Libéria se concentre dans le transport maritime (groupe Bolloré), dans l'hévéa (groupe LAC franco-belge, Bolloré) dans la sécurisation des recettes douanières pour le compte du gouvernement (BIVAC-Bureau Veritas), Liberia Equipment (filiale du groupe Delmas représentant Catpillar) et depuis peu dans la distribution de carburants (Total).

La communauté française compte une quarantaine de personnes. Des projets d'implantation sont en cours, à la suite notamment de la mission MEDEF d'avril 2007. Un projet de cimenterie à Monrovia par le groupe Amida est en cours de finalisation (investissement de 40 millions d'USD). Le groupe franco-ivoirien SIFCA a repris en avril 2008 une importante plantation d'hévéa (Cavalla Rubber Co) d'une superficie de 8000 hectares. Le groupe Bolloré vient de perdre la concession de gestion du port de Monrovia au profit du groupe Maersk (mars 2010).

Soucieuse d'attirer les capitaux privés extérieurs, la présidence du Libéria multiplie ses appels aux investisseurs étrangers, en tentant notamment de réduire une insécurité encore forte, tout en renégociant les concessions existantes dans un souci d'équité.

4. Dans ce contexte, l'accord signé le 6 janvier 2011 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. - CONSEQUENCES ESTIMEES DE LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS

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 le Libéria, ni par là même les conséquences économiques possibles de cet accord.

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 du Libéria 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, le Libéria ne pourra pas opposer un éventuel secret bancaire ni subordonner la délivrance de l'information à l'existence d'un intérêt pour l'application de sa propre législation fiscale.

Enfin, l'accord prévoit que le Libéria doit adapter sa 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 9) 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 ;

- aucune prise en charge des coûts par la partie requérante n'est prévue ;

- 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 le Libéria.

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 du Libéria.

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 NEGOCIATIONS

Favorisées par le contexte international, les négociations ont pu être conclues en dix-huit mois depuis la prise de contact jusqu'à la signature de l'accord le 6 janvier 2011.

IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS

L'accord entre les Gouvernements de la République du Libéria et de la République française relatif à l'échange de renseignements fiscaux a été signé, par échange de lettres, le 10 novembre 2010 à Paris par M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat et le 6 janvier 2011 à Monrovia par l'Honorable Augustine Kpehe Ngafuan, ministre des finances du Libéria.

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