

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères

PROJET DE 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

NOR : MAEJ1241824L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

I. Situation de référence et objectifs de l'accord ou convention

1. Elargir le champ territorial de la convention fiscale entre le Canada et la France

La France et le Canada sont liés par une convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée le 2 mai 1975 et modifiée par deux avenants, signés à Ottawa le 16 janvier 1987 et le 30 novembre 1995¹.

En l'état actuel, cette convention ne permettait pas d'étendre le champ territorial de la convention fiscale franco-canadienne à la Nouvelle-Calédonie.

Or, lors de la signature de l'accord de Nouméa le 5 mai 1998, la France s'était engagée à promouvoir l'indépendance économique de la Nouvelle-Calédonie, notamment en favorisant l'exploitation du nickel situé dans le massif de Koniambo en Nouvelle-Calédonie par un grand groupe canadien associé à une entreprise locale.

Afin de permettre la réalisation de cet important projet métallurgique en Nouvelle-Calédonie, les autorités canadienne et française ont engagé des négociations destinées à étendre le champ territorial de la convention fiscale franco-canadienne à cette collectivité de l'outre-mer. Une telle extension devrait permettre à la société mère canadienne de bénéficier des dispositions favorables de la convention aux fins de rapatrier en franchise d'impôt les dividendes versés par ses filiales établies en Nouvelle-Calédonie².

¹ Texte de la convention : http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/p1/fichedescriptive_1817/fichedescriptive_1817.pdf

² Régime des sociétés mères prévu par le droit interne canadien et aux dispositions de l'article 23, paragraphe 1, alinéa b) de la convention fiscale précitée.

2. Actualiser l'article 26 relatif à l'échange de renseignements conformément aux standards de l'OCDE

Les deux Etats ont également saisi l'opportunité de cette négociation pour actualiser les stipulations de l'article 26 relatif à l'échange de renseignements, conformément aux standards de l'OCDE.

Le nouvel avenant répond ainsi à la volonté des parties d'améliorer la transparence fiscale et l'échange d'information fiscale afin de lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales. Cette signature répond à l'appel lancé par les Etats du G20, le 2 avril 2009, en vue de promouvoir la transparence et l'échange de renseignements.

Ces discussions ont abouti à la signature le 2 février 2010 à Paris d'un avenant à la convention fiscale franco-canadienne.

II. Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention

1. Conséquences économiques et financières

a. Extension du champ territorial de la convention fiscale franco-canadienne

Lors de la signature des accords de Nouméa le 5 mai 1998, la France s'était engagée à promouvoir la transformation sur place du minerai de Nouvelle-Calédonie par le Gouvernement local. Ainsi, l'accord de Bercy signés le 1^{er} février 1998, préalable aux accords de Nouméa précités, ont prévu que l'exploitation du nickel situé dans le massif de Koniambo serait réalisée par un consortium canadien et néo-calédonien³.

Dès lors, la signature d'un nouvel avenant à la convention franco-canadienne constituait une étape nécessaire à l'engagement financier d'un groupe canadien et à la pérennisation du projet industriel, dont le coût est finalement estimé à près de 5 milliards de dollars (au lieu des 2,2 milliards prévus initialement).

Après discussion, la co-entreprise Koniambo Nickel SAS (KNS), constituée à 49% par la société canadienne Xstrata Nickel (qui a racheté le projet métallurgique à la société Falconbridge) et à 51% par une entreprise Kanak, la Société Minière du Sud Pacifique (SMSP), est désormais en charge de cet important projet industriel dont les retombées économiques et financières devraient largement profiter à la Nouvelle-Calédonie.

Le nickel constitue en effet un atout important pour ce territoire puisque, selon les estimations généralement retenues, la Nouvelle-Calédonie posséderait environ 25% des réserves mondiales de nickel, et réaliserait aujourd'hui environ 8 % de la production mondiale. Sa place est prévue en nette augmentation, puisqu'avec ses deux nouvelles usines au Nord et au Sud, elle pourrait pratiquement doubler et atteindre jusqu'à 15% de la production mondiale. Elle se situe ainsi au cinquième rang mondial des producteurs de nickel minier, derrière la Russie, le Canada, l'Australie et l'Indonésie et pourrait devenir le 3^{ème} producteur mondial de nickel. Cette industrie est en outre essentielle pour l'île puisqu'environ 90% des exportations calédoniennes sont composées de nickel (produits miniers et métallurgiques)⁴.

³ Rapport d'information du Sénat de 2005-2006 sur la mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel, Partie II, paragraphe I-B et Rapport d'information du Sénat de 2010-2011 sur les grands projets d'usines de traitement du nickel en Nouvelle-Calédonie, Paragraphe I-B.

⁴ Rapport d'information du Sénat de 2005-2006 sur la mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel, Partie I, paragraphe II-B et Rapport d'information du Sénat de 2010-2011 sur les grands projets d'usines de traitement du nickel en Nouvelle-Calédonie, Paragraphe I-A.

A l'achèvement du projet, l'usine pourrait être l'une des plus importantes du monde. En effet, la mine de Koniambo voit la construction d'une usine pyrométallurgique de ferronickel d'une capacité de 60 000 tonnes par an, avec vingt-cinq ans d'exploitation assurée, d'un port en eaux profondes et d'une centrale électrique au charbon de deux tranches unitaires de 135 KW.

Outre des retombées économiques déjà constatées pendant la phase de construction, l'usine est entrée en production début 2013 et devrait atteindre sa pleine capacité en 2014, ce qui aura un impact majeur sur l'économie de l'île, notamment au nord. En rythme de croisière, l'usine pourrait augmenter le produit industriel brut de la Nouvelle-Calédonie d'environ 8%⁵.

b. Actualisation de l'article 26 relatif à l'échange de renseignements conformément aux standards de l'OCDE

Dans son rapport annuel de 2007⁶, 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 impliqueraient des opérateurs profitant de dispositions relatives à l'échange de renseignements avec le Canada non conformes aux standards de l'OCDE.

Si le risque ne peut pas être estimé précisément, il est toutefois réel au regard du nombre de français présents au Canada. La communauté française installée au Canada est estimée à 150 000 personnes⁷.

Par ailleurs, le Canada entretient des relations économiques bilatérales très étroites avec la France qui est aujourd'hui le cinquième investisseur au Canada, où sont implantés de grands groupes français de l'industrie, des services et des matières premières (550 filiales, représentant 80 000 emplois). On compte également sur le sol français 280 filiales de sociétés canadiennes (SNC-Lavalin, Bombardier, Nortel ou encore Cascades).

Les échanges bilatéraux de biens et de services s'élevaient en 2011 à environ 6 milliards d'euros. La France occupe le huitième rang des fournisseurs du Canada (2,9 milliards d'euros d'exportations).

L'extension du champ de l'échange de renseignements prévue par la convention favorisera donc la lutte contre les schémas de fraude et d'évasion fiscales. Le texte introduit également des dispositions plus récentes en matière de communication de renseignements bancaires.

2. Conséquences fiscales

En étendant le champ territorial de la convention fiscale franco-canadienne à la Nouvelle-Calédonie, l'avenant à cette convention devrait permettre le rapatriement en franchise d'impôt des dividendes des filiales canadiennes établies en Nouvelle-Calédonie conformément au régime des sociétés mères prévu par le droit interne canadien et aux dispositions de l'article 23, paragraphe 1, alinéa b) de la convention fiscale précitée. Cet élément a été un point clé du montage financier, permettant la rémunération et l'amortissement des prêts consentis par les actionnaires canadiens (prêts junior) pour une grande part de l'investissement s'élevant au total à 5 milliards de US\$, au travers des versements de dividendes prévus en franchise d'impôt.

⁵ Rapport d'information du Sénat de 2005-2006 sur la mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel, Partie II, paragraphe I-C et Rapport d'information du Sénat de 2010-2011 sur les grands projets d'usines de traitement du nickel en Nouvelle-Calédonie, Paragraphe I-A.

⁶ Rapport consacré à la « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle ».

⁷ Maison des français à l'étranger (www.mfe.org). Au 31 décembre 2011, 79 328 personnes étaient inscrites au registre des français établis hors de France tenu par les consulats français au Canada.

Par ailleurs, les projets d'usines de nickel profitent de dispositions fiscales favorables mises en place par les Gouvernements français et calédonien.

En effet, ces projets peuvent notamment bénéficier d'une défiscalisation dans le cadre de la loi 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (dite loi Girardin) qui permet d'aider au financement de projets dans les départements, territoires ou pays d'outre-mer français. S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, les investissements doivent être réalisés dans des secteurs industriels sélectionnés (aquaculture, tourisme ou énergies renouvelables) ou significatifs pour le développement de la collectivité⁸.

En outre, par la loi du pays n° 2002-19 du 29 avril 2002, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a prévu des mesures spécifiques en faveur du secteur métallurgique. Elle peut notamment accorder une exonération de la plupart des impôts traditionnels pendant la phase de construction et pour les quinze premières années d'exploitation⁹.

3. Conséquences sociales

Avec plus de 3400 personnes employées dans le secteur de la mine et de la métallurgie en Nouvelle-Calédonie, l'emploi dans ce secteur revêt une grande importance pour ce territoire.

La phase de construction de l'usine du nord devait générer plus de 7 000 000 heures de travail sur place, en sus des 2 000 000 heures de travail réalisées en dehors de la Nouvelle-Calédonie du fait de la construction modulaire hors site de nombreux éléments. Dans les faits on estime que le retour sur le territoire de la phase de construction a été environ 5 fois supérieur aux prévisions, en ce qui concerne les contrats attribués à des entreprises locales.

A terme, l'usine du nord devrait employer directement 760 personnes, et contribuer à l'emploi direct et indirect de 5 200 personnes d'ici 2015¹⁰. Entre 70% et 90% des emplois liés à l'exploitation des usines devraient être pourvus par des néo-calédoniens.

Enfin, plusieurs zones artisanales, industrielles et commerciales devraient être créées dans cette région et, partant, favoriser la dynamique économique de la région nord de la Nouvelle-Calédonie. Sur la période 2006-2012, les investissements pour le développement de la région représenteraient 587 millions d'euros.

Ainsi, le projet de mine du nord devrait « fixer » des populations, donner un nouvel avenir aux jeunes de la Province Nord et limiter l'afflux de personnes dans la banlieue de Nouméa¹¹.

4. Conséquences environnementales

L'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie est réalisée à ciel ouvert et nécessite le décapage de grandes surfaces. Ce mode d'exploitation est susceptible d'aggraver la destruction du couvert végétal, de favoriser une forte érosion des sols et de polluer les eaux du lagon environnant.

⁸ Rapport d'information du Sénat de 2005-2006 sur la mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel, Partie I, paragraphe II-C et Rapport d'information du Sénat de 2010-2011 sur les grands projets d'usines de traitement du nickel en Nouvelle-Calédonie, Paragraphe III-A.

⁹ Rapport d'information du Sénat de 2005-2006 sur la mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel, Partie I, paragraphe II-C et Rapport d'information du Sénat de 2010-2011 sur les grands projets d'usines de traitement du nickel en Nouvelle-Calédonie, Paragraphe III-A.

¹⁰ Rapport d'information du Sénat de 2005-2006 sur la mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel, Partie II, paragraphe I-C et Rapport d'information du Sénat de 2010-2011 sur les grands projets d'usines de traitement du nickel en Nouvelle-Calédonie, Paragraphe I-A.

¹¹ Rapport d'information du Sénat de 2005-2006 sur la mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel, Introduction et Rapport d'information du Sénat de 2010-2011 sur les grands projets d'usines de traitement du nickel en Nouvelle-Calédonie, Paragraphe III-C.

Conscient des conséquences potentielles pour l'environnement, le Gouvernement calédonien est extrêmement vigilant et veille à ce que les projets miniers ne nuisent pas à l'environnement de ces projets, notamment lors de l'attribution des aides fiscales.

C'est dans ce contexte que la société KNS a signé en février 2007 une charte environnementale avec la province du nord. Elle s'est engagée à mettre en place une politique de transparence et à créer un comité de concertation qui suit les aspects environnementaux du projet.

En outre, le Congrès de Nouvelle-Calédonie a adopté le 18 mars 2009 le schéma de mise en valeur des richesses minières qui doit permettre le développement de cette activité dans le respect des populations et de l'environnement. Les avantages fiscaux dont bénéficient ces industries sont, dans ce cadre, subordonnés au respect de plusieurs clauses et conditions dans le domaine de l'environnement¹².

Enfin, une grande partie des lagons néo-calédoniens étant classés au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis le 7 juillet 2008, les impacts de la production de nickel sur l'environnement et plus particulièrement sur les récifs coralliens et les zones écologiquement sensibles sont désormais sous surveillance des autorités et de la communauté internationale.

5. Conséquences juridiques

L'ordonnancement juridique interne n'est pas affecté par cet avenant.

Toutefois, la mise à jour de la clause d'échange de renseignements offre la possibilité à la France, en tant que seule autorité compétente¹³, de demander aux autorités de l'autre partie contractante 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 requis tous renseignements vraisemblablement pertinents, y compris en matière bancaire, pour la détermination, l'établissement et la perception des impôts, 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 et pénale à l'encontre de ces personnes.

Les stipulations de l'article 26 sont désormais conformes aux derniers standards de l'OCDE. Il est notamment inséré un paragraphe 4 qui vise explicitement l'obligation d'échanger des renseignements dans les cas où l'Etat requis n'a pas besoin des renseignements demandés pour l'application de sa propre législation fiscale. Un nouveau paragraphe 5 introduit les dispositions plus récentes en matière de communication de renseignements bancaires.

6. Conséquences administratives

La mise en œuvre de l'échange de renseignements sera gérée par la Sous-direction du Contrôle fiscal de la Direction générale des Finances publiques et par les Directions de Contrôle fiscal nationales et interrégionales au niveau déconcentré. Ces services sont déjà en charge de la mise en œuvre de l'assistance administrative en application des conventions fiscales existantes.

¹² Rapport d'information du Sénat de 2005-2006 sur la mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel, Partie I, paragraphe II-C et Rapport d'information du Sénat de 2010-2011 sur les grands projets d'usines de traitement du nickel en Nouvelle-Calédonie, Paragraphe I-A.

¹³ Les collectivités territoriales n'ont pas le pouvoir d'exercer directement cette compétence auprès des autorités canadiennes.

Au regard des volumes d'information déjà échangés et dès lors qu'une clause d'échange de renseignements existe déjà dans la convention actuelle, l'entrée en vigueur de l'avenant à la convention fiscale entre la France et le Canada ne devrait pas entraîner de surcharge administrative substantielle.

III. Historique des négociations

La France et le Canada sont liés par une convention en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée le 2 mai 1975 et modifiée par deux avenants, signés à Ottawa le 16 janvier 1987 et le 30 novembre 1995.

L'extension territoriale est prévue au paragraphe 2 de l'article 28 de la convention fiscale franco-canadienne. Cet article prévoit, en effet, la possibilité, pour les deux Etats, « d'étendre la portée de la convention aux territoires d'outre-mer de la République française » par échanges de notes diplomatiques.

Dans la mesure où la procédure de l'échange de notes diplomatiques prévue par le texte conventionnel ne dispense pas le projet d'extension à la Nouvelle-Calédonie d'une approbation par le Parlement en France, les autorités fiscales des deux Parties ont proposé de reprendre la procédure utilisée lors de l'extension de la convention à Saint-Pierre et Miquelon, à savoir la signature d'un avenant à ce texte¹⁴.

Dans ce contexte, les autorités fiscales canadiennes ont donc demandé officiellement par lettre du 19 novembre 2004 l'ouverture de la négociation d'un avenant à la convention fiscale entre la France et le Canada du 2 mai 1975 modifiée afin d'étendre à la Nouvelle-Calédonie les dispositions de ce traité.

Après consultation des différents départements et intervenants concernés dans ce dossier au cours de l'année 2005 (ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Outre-Mer, autorités fiscales canadiennes et néo-calédoniennes), un projet d'avenant a pu être rédigé et paraphé le 13 mars 2009.

La négociation et la signature du projet d'avenant relevant de la compétence de la Nouvelle-Calédonie, dans le respect des engagements internationaux de la République¹⁵, le congrès néo-calédonien a adopté le 4 janvier 2008 la délibération autorisant le Président du Gouvernement à négocier le texte et à procéder à sa signature.

IV. Etat des signatures et ratifications

L'avenant a été signé le 2 février 2010 à Paris par Monsieur Philippe Gomès, Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, et Monsieur Marc Lortie, Ambassadeur du Canada en France.

¹⁴ Avenant à la convention fiscale franco-canadienne signé le 16 janvier 1987.

¹⁵ Application des articles 22 et 29 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999.

La partie canadienne a notifié à la partie française l'achèvement de ses procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de l'avenant, par note verbale du 16 février 2011. L'avenant entrera donc en vigueur, conformément à son article III, le jour de réception par la partie canadienne de la notification française.

L'avenant a été approuvé par le congrès néo-calédonien¹⁶, par délibération de la commission permanente n° 89/CP du 20 septembre 2012.

V - Déclarations ou réserves

Néant.

¹⁶ En application de l'article 29 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999.