

Document
mis en distribution
le 12 janvier 2001

N° 2830

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 décembre 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1) SUR :

- LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Lituanie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune (ensemble un protocole),*
- LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Lettonie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune (ensemble un protocole),*
- LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Estonie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune (ensemble un protocole),*

PAR M. YVES DAUGE,

Député

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : **78, 79, 80, 434; 435, 436** et T.A. **147, 148, 149** (1999-2000)

Assemblée nationale : **2512, 2513, 2514**

Traités et conventions

La *Commission des affaires étrangères* est composée de : M. François Loncle , *président* ; M. Gérard Charasse , M. Georges Hage , M. Jean-Bernard Raimond , *vice-présidents* ; M. Roland Blum , M. Pierre Brana , Mme Monique Collange , *secrétaires* ; Mme Michèle Alliot-Marie , Mme Nicole Ameline , M. René André , Mme Marie-Hélène Aubert , Mme Martine Aurillac , M. Édouard Balladur , M. Raymond Barre , M. Dominique Baudis , M. Henri Bertholet , M. Jean-Louis Bianco , M. André Billardon , M. André Borel , M. Bernard Bosson , M. Jean-Christophe Cambadélis , M. Hervé de Charette , M. Yves Dauge , M. Patrick Delnatte , M. Jean-Marie Demange , M. Xavier Deniau , M. Paul Dhaille , Mme Laurence Dumont , M. Jean-Paul Dupré , M. Charles Ehrmann , M. Jean-Michel Ferrand , M. Raymond Forni , M. Georges Frêche , M. Michel Fromet , M. Jean-Yves Gateaud , M. Jean Gaubert , M. Valéry Giscard d'Estaing , M. Jacques Godfrain , M. Pierre Goldberg , M. François Guillaume , M. Jean-Jacques Guillet , M. Robert Hue , Mme Bernadette Isaac-Sibille , M. Didier Julia , M. Alain Juppé , M. André Labarrère , M. Gilbert Le Bris , M. Jean-Claude Lefort , M. Guy Lengagne , M. François Léotard , M. Pierre Lequiller , M. Alain Le Vern , M. Bernard Madrelle , M. René Mangin , M. Jean-Paul Mariot , M. Gilbert Maurer , M. Jean-Claude Mignon , Mme Louise Moreau , M. Jacques Myard , Mme Françoise de Panafieu , M. Étienne Pinte , M. Marc Reymann , M. François Rochebloine , M. Gilbert Roseau , Mme Yvette Roudy , M. René Rouquet , M. Georges Sarre , M. Henri Sicre , Mme Christiane Taubira-Delannon , M. Michel Terrot , Mme Odette Trupin , M. Joseph Tyrode , M. Michel Vauzelle .

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – Les relations entre la France et les trois rÉpubliques baltes	7
A – La situation politique et économique dans les pays baltes	7
1) Estonie : la recherche d'une plus grande stabilité politique et une économie en croissance	7
2) Lettonie : une réorientation progressive des échanges vers l'Union européenne	8
3) Lituanie : des difficultés économiques et sociales qui pèsent sur la vie politique	8
B – Les relations bilatérales au plan économique et commercial	9
1) Une présence française encore faible malgré un contexte très favorable à l'investissement	9
2) Une coopération de bon niveau avec la Lettonie mais une présence économique française insuffisante	10
3) Les investissements en Lituanie continuent de se heurter à des obstacles souvent insurmontables	10
II – trois conventions fiscales classiques avec quelques dispositions originales	13
A – Les dispositions originales souhaitées par les trois Etats baltes	13
B – Des conventions classiques qui admettent quelques aménagements	14
CONCLUSION	16
EXAMEN EN COMMISSION	17

Mesdames, Messieurs,

Les trois conventions signées par la France avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ont été négociées pour remédier au vide juridique résultant du refus de ces trois Etats d'être liés par la convention fiscale franco-soviétique du 4 octobre 1985.

Les Etats baltes ont souhaité élaborer collectivement les termes des trois conventions bilatérales : cette procédure avait déjà été utilisée avec les Etats scandinaves, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Ces trois textes ont donc fait l'objet d'une négociation commune, commencée en 1994, et qui a abouti après trois séries de discussions. Celles-ci ont pris fin en 1997. La négociation a abouti à trois textes pratiquement identiques, qui ont pour effet de combler un vide juridique peu favorable aux milieux d'affaires français, lorsqu'ils envisagent des investissements dans les trois Etats concernés, et qui ont besoin d'un régime fiscal sûr et stable.

Les trois conventions ont été conclues le 14 avril 1997 avec la Lettonie, le 7 juillet 1997 avec la Lituanie et le 28 octobre 1997 avec l'Estonie. Les procédures d'approbation ont été remplies dans les trois pays baltes dès la fin de l'année 1998. Il appartient donc au Parlement français d'achever la procédure de ratification dans les meilleurs délais.

I – Les relations entre la France et les trois rÉpubliques baltes

A – La situation politique et économique dans les pays baltes

1) Estonie : la recherche d'une plus grande stabilité politique et une économie en croissance

La vie politique estonienne depuis 1991 est marquée par la succession de gouvernements constitués sur la base de coalitions souvent fragiles et pour de brèves durées, les observateurs estimant néanmoins que la continuité de l'action gouvernementale a été préservée en dépit de cette instabilité gouvernementale. Le pays connaît à présent une plus grande stabilité, la prochaine échéance électorale n'intervenant qu'en fin 2001.

Les élections législatives de mars 1999 ont désavoué la majorité sortante de centre gauche et porté au pouvoir une coalition de centre droit formée de trois partis, dont le parti Pro Patria du Premier ministre M. Mart Laar. Le Gouvernement a été constitué de façon équitablement tripartite, chaque formation gagnant cinq portefeuilles ministériels sur un total de quinze. L'une des principales questions intérieures du pays est l'intégration de l'importante minorité russophone qui représente 30% de la population. L'assouplissement de la législation sur la citoyenneté a permis à l'Estonie d'être en conformité avec les recommandations de l'OSCE, mais la loi de 1999 sur la langue officielle fait l'objet de réserves de la part de l'Union européenne : cette loi impose en effet l'usage de l'estonien aux personnels des entreprises privées dans l'exercice des activités avec le public, ce qui a des incidences sur les principes liés à la libre circulation des travailleurs.

L'Estonie a été la première des Républiques baltes à mettre en œuvre un programme de réformes structurelles cohérentes et importantes et son économie a renoué avec la croissance dès 1995. La politique budgétaire a connu des excédents en 1997 et 1998 mais un déficit en 1999 : l'objectif est à présent de revenir à l'équilibre tout en mettant en œuvre des allègements fiscaux et un renforcement de la politique sociale.

Les conditions d'une croissance saine et durable dans une perspective d'intégration européenne sont réunies (on soulignera que 58 % des exportations estoniennes sont absorbées par l'Union), avec une demande interne dynamique et des investissements directs étrangers continus.

2) Lettonie : une réorientation progressive des échanges vers l'Union européenne

La Lettonie a rétabli dès 1991 son ancienne constitution de 1922, qui instaure une démocratie parlementaire avec une forte prépondérance du pouvoir législatif. Ce régime politique et l'usage de la représentation proportionnelle ont eu pour conséquence un grand nombre de formations politiques représentées et la fragilité des coalitions gouvernementales : huit gouvernements se sont succédés depuis 1991, le plus souvent à tendance de droite modérée. La Présidente Mme Vaira Vike-Freiberga, élue en juin 1999, a constitué un gouvernement resserré à trois partis.

Le problème de l'avenir de l'importante population russophone (46%) reste prégnant : le statut des 600 000 « non citoyens » est source de tensions avec la Russie. La loi sur la citoyenneté et la loi sur la langue officielle ont été amendées sous l'influence de l'OSCE, de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, mais les décrets de mise en œuvre continuent de susciter des controverses.

Les autorités lettones ont mené ces dernières années une politique déterminée de stabilisation macro-économique d'inspiration libérale, et les performances de l'économie se sont avérées bonnes, avec un retour à la croissance dès 1995. La crise russe a entraîné un ralentissement de l'économie, comme dans les autres Etats baltes, et a eu pour conséquence la réorientation des échanges commerciaux de la Lettonie vers l'Union européenne. La part des échanges avec la Russie, qui était de 21 % en 1997, est tombée à 12 % en 1998, et 55 % des importations lettones proviennent de l'Union. La croissance devrait être à nouveau significative, de l'ordre de 3%, en 2000.

3) Lituanie : des difficultés économiques et sociales qui pèsent sur la vie politique

La Lituanie a connu deux véritables alternances politiques depuis son retour à l'indépendance : les partis de gauche ex-communistes sont revenus au pouvoir de 1992 à 1996, et le pays a connu la « cohabitation » de 1996 à 1998 ; ces changements politiques n'ont cependant pas arrêté le cours des réformes économiques. A la suite des récentes élections législatives du 8 octobre 2000, un gouvernement centriste a été constitué par M. Rolandas Paksas, chef du parti de centre droit « l'Union libérale » qui a remporté le plus grand nombre de sièges à la Diète (Seimas). Cette formation s'est alliée à la formation de centre-gauche « la Nouvelle Union

».

Alors que l'économie lituanienne commençait à se redresser après les difficultés liées à la transition, l'impact de la crise russe a provoqué en 1999 un ralentissement de la croissance puis une récession, accompagnés d'une forte augmentation du chômage. La chute des exportations vers la Russie a accéléré la réorientation du commerce extérieur vers les pays de l'Union européenne, qui sont devenus les principaux partenaires commerciaux de la Lituanie qui effectue avec eux 49 % de ses exportations et 46 % de ses importations. Le processus de privatisation n'est pas achevé ; restent des dossiers complexes au plan politique et stratégique comme par exemple le secteur énergétique dans lequel la Lituanie dépend beaucoup de l'approvisionnement russe.

B – Les relations bilatérales au plan économique et commercial

1) Une présence française encore faible malgré un contexte très favorable à l'investissement

La France et l'Estonie entretiennent des relations de bonne qualité : le Président Lennart Meri et le Ministre des Affaires étrangères se sont rendus en visite en France en 1999. La coopération bilatérale est dynamique, en particulier dans les domaines administratif et agricole. Une coopération s'est engagée dans le domaine de la sécurité, avec des programmes de formation de la gendarmerie et des gardes-frontières.

Les échanges commerciaux sont en progression depuis quatre ans et la France est le 8ème fournisseur de l'Estonie. Les exportations françaises ne sont cependant pas très élevées, encore limitées à 400 millions de francs. Les grands contrats sont jusqu'à présent limités à deux opérations réalisées par Trailigaz, une filiale de la CGE, et Thomson-CSF. Quelques projets sont à l'étude dans le domaine militaire (Thomson, Matra) et dans le domaine civil.

La présence des entreprises françaises est très insuffisante, alors que les investissements directs étrangers sont très nombreux, atteignant près d'un milliard et demi de dollars, et que le cadre juridique est particulièrement favorable. Le rachat de plusieurs activités de distribution de carburant et de chauffage urbain par ELF et Vivendi en 1999 permet d'être un peu plus optimiste. Un effort accru d'information sur les atouts du marché estonien permettrait de susciter plus d'intérêt de la part des entreprises françaises.

2) Une coopération de bon niveau avec la Lettonie mais une présence économique française insuffisante

La coopération bilatérale est dynamique et de très bon niveau compte tenu de la taille du pays. Un accord de coopération très complet a été signé en avril 1997 ; la coopération technique privilégie quant à elle la préparation à l'adhésion à l'Union européenne et les domaines suivants : l'agriculture, les hôpitaux et la coopération administrative. L'apprentissage du français se développe largement, alors que le pays n'a pas de tradition francophone. La coopération dans le domaine de la sécurité, police et défense, est là aussi substantielle.

La France demeure un partenaire secondaire de la Lettonie, malgré une progression de 30% de nos exportations en 1998. La part de marché de la France a progressé en 1999 pour atteindre 3%, mais se trouve loin derrière celle de l'Allemagne, de la Russie, des pays nordiques, mais aussi de l'Italie ou du Royaume-Uni. Les entreprises françaises ont obtenu très peu de grands contrats en Lettonie : l'on peut citer ceux remportés par Sagem, GEC-Alsthom et Thomson-CSF en tant que sous-traitant de Siemens. Des projets sont en cours dans le domaine de la sécurité (surveillance radar des trois Etats baltes).

On regrettera surtout la quasi-absence des investisseurs français : la France ne représente que 0,12% de l'investissement étranger, avec 6 millions de francs. Les entreprises françaises ont jusqu'à présent manifesté peu d'intérêt pour ce pays, peut-être découragées par la présence massive des concurrents scandinaves. Les implantations françaises sont limitées à une trentaine, parmi lesquelles Rhône-Poulenc et la boucherie Bernard.

3) Les investissements en Lituanie continuent de se heurter à des obstacles souvent insurmontables

Se fondant sur une tradition francophone et francophile encore vivace, les relations bilatérales sont caractérisées par des contacts fréquents et à un niveau important. La coopération est dynamique ; elle est tout d'abord axée sur la francophonie, l'intérêt des autorités étant stimulé par la perspective de l'entrée dans l'Union européenne. Ainsi, la Lituanie compte 30 000 élèves de français. Elle concerne ensuite la préparation de l'adhésion à l'Union au moyen d'une aide à la réforme des administrations et à la formation de leurs cadres, s'y ajoutent des jumelages institutionnels en vue de la reprise de l'acquis communautaire.

Les échanges commerciaux bilatéraux sont en augmentation progressive, malgré une baisse en 1999 liée à la récession économique. Après la signature de plusieurs grands contrats jusqu'en 1998, la période actuelle apparaît moins propice du fait des difficultés budgétaires que connaît le pays. Dans le domaine de la défense et de la sécurité, plusieurs grandes entreprises françaises répondent à des appels d'offres ou s'efforcent de s'inscrire dans des projets d'acquisition lituaniens : Thomson pour l'achat d'un radar tactique tridimensionnel, Matra Bae Dynamics pour des armements, Matra Nortel Communications pour un système de radio cryptée et Sagem pour un système d'identification d'empreintes digitales. Dans le domaine civil, sont actives les sociétés Alsthom (qui propose des équipements ferroviaires et de tramway) et Vivendi-Dalkia, qui propose à des administrations et à des municipalités des systèmes de gestion du chauffage urbain.

Les investissements français en Lituanie sont très faibles (environ 100 millions de francs), situés loin derrière les autres pays investisseurs tels que la Suède, les Etats-Unis et la Finlande. Cette situation ne provient pas d'un manque d'intérêt des entreprises françaises, car plusieurs grandes entreprises ont tenté, jusqu'à présent sans succès, de s'établir dans le pays. Ainsi France Telecom, TDF, et Gaz de France, par exemple, ont tenté d'investir lors des privatisations des grandes entreprises locales de l'énergie et des communications mais n'ont pas obtenu de résultat en raison d'un processus opaque ou d'un report pur et simple de l'opération. La Lyonnaise des eaux n'a pu participer à la gestion des eaux de Vilnius malgré sept ans d'efforts. Une plus grande transparence du processus de privatisation mais aussi de passation des marchés publics est donc souhaitable.

II – trois conventions fiscales classiques avec quelques dispositions originales

Les trois conventions, négociées collectivement, sont pratiquement identiques. Elles sont globalement conformes au modèle de la convention fiscale de l'OCDE ; seules quelques dispositions dérogent à ce modèle.

A – Les dispositions originales souhaitées par les trois Etats baltes

Au cours de la négociation, des difficultés ont été rencontrées sur deux points : la durée au bout de laquelle un chantier constitue un établissement stable imposable dans l'Etat dans lequel il est implanté, et le respect du principe selon lequel l'ensemble des dépenses engagées aux fins de l'exploitation sont déductibles pour le calcul du bénéfice des entreprises.

Sur le premier sujet, la France a finalement pu obtenir que la durée au terme de laquelle un chantier constitue un **établissement stable** soit celle retenue par le modèle de convention fiscale de l'OCDE, c'est à dire douze mois. Cela étant, afin de favoriser la transition vers l'économie de marché des trois pays concernés, la France a accepté que durant une période transitoire de dix ans, un chantier de plus courte durée (six mois) constitue un établissement stable (article 5 des conventions).

Il est précisé que nos principaux partenaires n'ont pas obtenu de meilleures clauses. L'Allemagne et les Pays-Bas ont obtenu neuf mois mais à titre définitif, le Royaume-Uni et les pays scandinaves six mois.

Sur le second point, les trois pays s'opposaient à la **déduction des dépenses non engagées directement** pour un établissement stable mais imputables à son activité (frais généraux et dépenses de direction encourus au niveau du siège dans l'intérêt de l'établissement stable), déduction prévue dans le modèle de convention de l'OCDE.

Finalement, les négociateurs des Etats baltes ont accepté de prendre en compte ces dépenses à la demande pressante de la France qui considérait qu'il s'agissait là d'une grave pénalisation des entreprises françaises. Cela étant, et pour la même raison qu'indiquée ci-dessus, la France a également accepté que ce principe de déductibilité intégrale n'entre en application qu'au terme d'une période transitoire de dix ans.

Malgré ces difficultés, il n'a pas été envisagé de prolonger les négociations au double motif :

- que, d'une part, il était peu probable que la France obtienne des conditions plus avantageuses sans contreparties ;

- et que, d'autre part, la consultation de l'association française des entreprises privées (AFEP) et du MEDEF avait montré que pour les milieux d'affaires français, l'essentiel était d'obtenir un texte remédiant à l'insécurité juridique qui résultait du rejet par les pays baltes de se reconnaître comme Etat successeur de l'ancienne Union soviétique.

B – Des conventions classiques qui admettent quelques aménagements

Les dépenses exposées pour la réalisation des revenus des établissements stables admises en déduction par les pays Baltes ne comprennent, pour une même période transitoire de dix ans, que les dépenses qui seraient déductibles en vertu de la législation interne de cet Etat à ses propres résidents (article 7 de la convention et point 5 du protocole).

En matière de dividendes (article 10 de la convention), les taux d'imposition à la source (normal et réduit) sont les taux prévus par le modèle de convention de l'OCDE. Seul le seuil de participation pour l'application du taux réduit est modifié (10 % au lieu de 25 %). L'avoir fiscal attaché aux dividendes de la source française est transféré sous certaines conditions.

La convention prévoit également la possibilité de prélever une retenue à la source sur les intérêts au taux maximum de 10 % mais la France a obtenu une exonération de retenue à la source pour les intérêts relatifs à des prêts garantis par la COFACE. Les intérêts versés à un Etat contractant ou sa banque centrale ainsi que les intérêts liés à des opérations de vente à crédit de marchandises ou d'un équipement industriel commercial ou scientifique sont également exonérés d'imposition à la source (article 11 de la convention).

Contrairement au modèle de l'OCDE, une retenue à la source est prévue en matière de redevances y compris pour les locations d'équipements. Le taux de retenue à la source est plafonné à 5 % pour les redevances payées pour la location d'un équipement industriel, commercial ou scientifique, et à 10 % dans les autres cas. Nos principaux partenaires ont cependant également dû accepter une clause similaire dans le cadre de leurs négociations (article 12).

De manière classique, les revenus dont le régime fiscal n'est pas réglé par une disposition spécifique de la convention ne sont imposables que dans l'Etat de résidence de leur bénéficiaire. Toutefois, ces revenus pourront également être imposés dans l'Etat contractant dont ils proviennent pendant une période de dix ans suivant la date de prise d'effet de la convention (article 21).

Enfin, afin de réserver pour l'avenir un traitement au moins aussi favorable à la France que celui qui viendrait à être accordé à d'autres Etats membres de l'OCDE par les trois Etats Baltes, le projet de convention contient aux points 9 et 10 du Protocole une **clause de la nation la plus favorisée** visant respectivement le régime d'imposition des intérêts bancaires et des redevances.

CONCLUSION

Les trois conventions ont été ratifiées par les Etats baltes.

La Chambre unique du Parlement estonien, le Riigikogu, a ratifié la convention le 25 mars 1998. On notera que la convention avec l'Estonie comprend un dispositif de prise d'effet rétroactif, fixé au 1^{er} janvier 1996.

La Saeima lettone a adopté la loi de ratification de la convention le 1^{er} octobre 1997. Les dispositions de la convention franco-lettone seront appliquées au 1^{er} janvier de l'année suivant celle de son entrée en vigueur.

La Lituanie a également achevé la procédure d'approbation de l'accord bilatéral. Celui-ci prévoit une prise d'effet rétroactive au 1^{er} janvier 1997.

En conclusion, votre Rapporteur vous propose d'adopter les présents projets de loi, qui permettront de combler un vide juridique préjudiciable aux opérateurs économiques français dans les Etats baltes.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 20 décembre 2000.

Après l'exposé du Rapporteur, **le Président François Loncle** a souligné combien les trois Etats baltes avaient à cœur d'être dans le premier train des pays candidats à l'Union européenne.

Mme Bernadette Isaac-Sibille a fait remarquer que la Lituanie attendait avec beaucoup d'impatience cette ratification.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté les projets de loi (nos 2512, 2513 et 2514).*

*

* *

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

NB : Le texte des conventions figure en annexe aux projets de loi (nos 2512, 2513 et 2514).
2830 - Rapport de M. Yves DAUGE :conventions avec la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie : (évasion et fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune) (commission des affaires étrangères)

1 Le régime obtenu par la France deviendra donc plus favorable, une fois la période transitoire écoulée.