

N° 180

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 janvier 2001

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la République du **Botswana** en vue d'éviter les  **doubles impositions** et de **prévenir l'évasion et la fraude fiscales** en matière d'impôts sur le revenu,*

Par M. Jacques CHAUMONT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir le numéro :

Sénat : 62 rect. (2000-2001)

---

Traités et conventions.

## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	3
<b>I. LA SITUATION INTÉRIEURE DU BOTSWANA ET LES RELATIONS BILATÉRALES ENTRE LA FRANCE ET LE BOTSWANA</b> .....	4
<b>A. LA SITUATION POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DU BOTSWANA</b> .....	4
1. <i>Une République stable</i> .....	4
2. <i>Une économie jeune et dynamique</i> .....	5
3. <i>Des échanges dominés par l’Afrique du Sud</i> .....	6
<b>B. DES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE LA FRANCE ET LE BOTSWANA ENCORE MARGINALES</b> .....	6
1. <i>Des échanges économiques insignifiants</i> .....	6
2. <i>Les secteurs d’activité potentiellement intéressants pour les entreprises françaises</i> .....	8
<b>II. LES DISPOSITIONS TECHNIQUES DE LA CONVENTION</b> .....	10
<b>A. UNE CONVENTION CONFORME DANS SES GRANDES LIGNES AU MODÈLE DE L’OCDE</b> .....	10
1. <i>Les impôts couverts par la convention</i> .....	10
2. <i>Définition de la résidence</i> .....	10
3. <i>Définition de l’établissement stable</i> .....	11
4. <i>L’imposition des intérêts</i> .....	11
<b>B. LA PRÉSENCE DE DISPOSITIONS PARTICULIÈRES</b> .....	11
1. <i>L’existence d’une dérogation à la définition de la résidence</i> .....	11
2. <i>Les spécificités de la convention franco-botswanienne au regard de la définition d’établissement stable</i> .....	12
3. <i>Un taux de retenue à la source inférieur pour les dividendes</i> .....	12
4. <i>Les rémunérations pour services techniques, de direction ou de conseil</i> .....	13
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	14

## **AVANT-PROPOS**

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à votre examen a pour objet d'autoriser l'approbation de la convention signée le 15 avril 1999 entre la France et le Botswana en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

Cette convention fiscale, dont la négociation a été engagée avec le Botswana à la suite d'une proposition formulée par cet Etat en 1994, complète notre réseau conventionnel en Afrique australe et est susceptible de dynamiser les échanges bilatéraux de la France avec le Botswana, pays à fort potentiel économique.

## **I. LA SITUATION INTÉRIEURE DU BOTSWANA ET LES RELATIONS BILATÉRALES ENTRE LA FRANCE ET LE BOTSWANA**

### **A. LA SITUATION POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DU BOTSWANA**

#### **1. Une République stable**

Depuis son indépendance en 1966, le Botswana est une République, dotée d'un système politique de démocratie parlementaire. Les élections générales ont lieu tous les cinq ans. A Sereste Khana, « père de l'indépendance » décédé en 1980, a succédé Ketunile Masire, démissionnaire en avril 1998.

Avec l'émergence de difficultés sociales, le scrutin d'octobre 1994 avait vu la progression du centre-gauche (13 sièges sur 40). Les élections du 16 octobre 1999 ont pourtant conforté le BDP (Botswana Democratic Party) au pouvoir depuis 34 ans (33 élus), face à une opposition dont les dissensions ont ruiné les efforts de restructuration.

Successeur de Ketunile Masire, Festus Mogae dispose dorénavant d'une légitimité qui devrait lui permettre d'encourager la modernisation politique en luttant contre l'apathie électorale et le clientélisme.

Il lui faut également réduire les inégalités, rénover l'éducation, lutter contre le chômage dont le taux s'élève à 20 %, mais aussi le SIDA (36 % de la population âgée de 15 à 49 ans seraient touchés par ce fléau). A cet égard, un ambitieux programme de prévention a été lancé en septembre 2000.

Au niveau économique, le Botswana doit impérieusement développer ses infrastructures, promouvoir son secteur privé, réduire les dépenses publiques et encourager une politique de diversification des activités du pays en développant notamment la branche du tourisme.

M. Festus Mogae reste pourtant peu populaire et fragilisé politiquement par la récente démission du ministre de l'éducation et le jeu ambigu du général Khama, vice-président, qui a vu son autorité sur le gouvernement renforcée lors du remaniement ministériel du 1<sup>er</sup> septembre 2000.

## 2. Une économie jeune et dynamique

L'économie botswanaise est dominée par le secteur minier, le diamant en particulier, qui assure aujourd'hui encore 37 % du PNB, et près de 80 % des exportations. Toutefois, afin de réduire cette forte dépendance envers le diamant, le gouvernement s'efforce de développer de nouveaux secteurs, notamment les industries manufacturières comme l'automobile ou le textile, les services financiers et le tourisme.

Par ailleurs, grâce à un cheptel de 1,8 million de bovins (auquel s'ajoutent 1,8 million de caprins), le Botswana exporte de la viande de bœuf et des produits dérivés, principalement vers l'Union européenne.

En ce qui concerne le tourisme, le Botswana a longtemps suivi une politique de tourisme sélective à prix élevés afin d'exploiter ses ressources (comme le delta de l'Okavango ou les parcs nationaux du Chobe, du Kalahari ou du Gemsbok), tout en préservant l'équilibre écologique. Cependant, la nécessaire diversification de l'économie devrait développer la « démocratisation » de ce secteur.

Avec une croissance du PNB de + 8,5 % en 1999, une dette extérieure faible, une inflation maîtrisée (7 % en 1999), un solde commercial positif et des réserves en devises s'élevant à 6,5 milliards de dollars, les résultats économiques sont positifs.

La situation économique reste cependant encore vulnérable du fait de l'enclavement du Botswana, de la rareté de l'eau et des terres arables, de fortes disparités régionales, d'un manque de main d'œuvre qualifiée, de sa dépendance envers l'Afrique du Sud et envers les cours mondiaux des produits miniers : en 1998, par exemple, la mévente de diamants à l'Asie a provoqué les premiers déficits budgétaire et commercial, comblés toutefois dès 1999.

Le bilan à mi-terme du 8<sup>ème</sup> plan (1997-2003) a fait apparaître une certaine dérive des dépenses. Le chef de l'Etat a alors fait adopter, en août dernier, une loi contre le blanchiment d'argent et les délits en « cols blancs ». Il a également augmenté la participation des usagers dans les services publics, risquant d'aggraver des inégalités sociales déjà vives.

D'une prudence budgétaire parfois excessive, le Botswana a commencé par lancer en février 2000 un appel à l'aide internationale pour faire face aux conséquences de graves inondations, avant de débloquer des fonds

pour assister ses voisins (Zimbabwe et Mozambique) plus pauvres et plus sérieusement affectés que lui.

### **3. Des échanges dominés par l'Afrique du Sud**

En 1998, le Botswana importait pour 12,4 milliards de Rands, essentiellement des biens d'équipement et des produits agro-alimentaires, et exportait pour un montant légèrement inférieur (11,7 milliards de Rands), principalement des diamants.

L'Afrique du Sud reste le principal partenaire du Botswana puisque près de 75 % des importations botswanaises proviennent de ce pays.

## ***B. DES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE LA FRANCE ET LE BOTSWANA ENCORE MARGINALES***

### **1. Des échanges économiques insignifiants**

Dépourvue de tout substrat historique ou culturel particulier, la connaissance mutuelle de la France et du Botswana est encore faible et son volet politique ne s'est pas traduit, à ce stade, par des échanges économiques très significatifs.

Le commerce bilatéral, traditionnellement excédentaire en notre faveur, mais en baisse tendancielle (+ 72 millions de francs en 1995, +58 millions de francs en 1996, +53 millions de francs en 1997 et +42 millions de francs en 1998) reste très limité et ne correspond nullement au potentiel et à la richesse du pays.

Le montant de nos ventes (82 millions de francs en 1997 et 72 millions de francs en 1998), essentiellement des produits industriels, représente moins de 1 % des importations botswanaises. Nos achats en provenance du Botswana (29 millions de francs en 1997 et 1998) sont constitués en quasi-totalité de produits agro-alimentaires (viandes de conserve).

Notre part de marché se trouve ainsi loin derrière celle de l'Afrique du Sud, omniprésente (74 %), mais aussi de nos concurrents européens (Allemagne, Grande-Bretagne, Italie, Suède) ou asiatiques (Japon, Chine, Corée).

Cependant, une large part des produits français distribués dans ce pays transite par des importateurs sud-africains et est donc comptabilisée comme

exportations françaises vers l'Afrique du Sud. Les importations du Botswana proviennent pour 80 % de la « Southern African Customs Union (SACU) » et pour 8 % de l'Union européenne, celle-ci lui achetant en retour près des trois quarts de ses exportations.

Les très importantes potentialités du Botswana sont encore mal exploitées par les sociétés françaises : le Botswana est le « champion mondial » de la croissance économique (8,2 % sur 30 ans) et la 11<sup>e</sup> économie de l'Afrique sub-saharienne. **La COFACE, pour sa part, le considère comme le seul pays d'Afrique présentant un « très bon risque ».**

En 1997, s'est tenu le premier Forum économique franco-botswanais, autour d'une vingtaine de sociétés françaises. Le CNPF-International a, pour sa part, organisé en juillet 1997 une mission à Gaborone avec plusieurs représentants d'entreprises françaises.

Les principales entreprises françaises qui ont opéré dans le pays sont Bouygues (qui a réalisé quatre chantiers dont deux hôtels et, sur Protocole, l'Hôpital de Francistown et dont la filiale DTP/Terrassement est associée à la réalisation de la nouvelle mine de cupronickel de Phoenix, Spie-Batignolles qui a construit la base aérienne militaire de Molepolole pour 1,3 milliard de francs en 1990, Charbonnages de France (qui a évalué les réserves botswanaises), Rhône-Mérieux<sup>1</sup>, Total, Air Liquide, BIC (qui a installé en 1992 une usine d'assemblage de stylos), Beymann, Kalahari Buttons, Ingélique, Vista (filiale de France Télécom qui couvre la moitié du territoire en téléphonie mobile, et, dans le secteur de l'eau, Europipe (fourniture de tubes en acier - 45 millions de francs), Dègremont (qui a participé en 1996-1997 au projet d'adduction d'eau « North South Carrier », et a fourni un lot de trois stations de traitement de l'eau ; cette société s'intéresse également à de petites stations de pompage et à une unité pilote de traitement des eaux).

Le contrat de construction du barrage principal de cette réalisation d'importance stratégique pour le Botswana a été attribué au groupement Odebrecht (Brésil) / Besix (Belgique), alors que son offre n'arrivait qu'en deuxième position derrière celle de SPIE-Batignolles. Les sociétés françaises et leurs partenaires ont cependant obtenu près de 600 millions de francs de commandes, soit environ 25 % du montant total de la première phase de cet ambitieux projet. Elles en suivent avec attention la seconde phase, qui prévoit le doublement de l'aqueduc pour un coût de 4 milliards de francs. Au Botswana, plus encore que dans d'autres pays d'Afrique australe, le domaine de l'eau est l'un des plus porteurs en termes d'investissements lourds et d'ingénieries.

---

<sup>1</sup> En 1978, Rhône-Mérieux se porta au secours du cheptel botswanais, auquel elle évita une catastrophe sanitaire. Cette opération fut à l'origine de la création du Botswana Vazccine Institute (BVI), avec lequel Rhône-Mérieux collabore toujours pour exporter dans toute l'Afrique.

## **2. Les secteurs d'activité potentiellement intéressants pour les entreprises françaises**

D'autres secteurs d'activité peuvent intéresser les sociétés françaises :

- les transports, notamment l'aéronautique (en cours de privatisation, Air Botswana possède trois ATR 42) et le secteur ferroviaire qui est tributaire, à long terme, de la décision d'exploiter, via un raccordement au réseau namibien, l'énorme gisement identifié par Charbonnages de France. En appuyant la promotion de réseaux régionaux de transports, le pays souhaite transformer en atout son handicap initial d'enclavement pour devenir le carrefour de l'Afrique australe ;

- le tourisme (3<sup>ème</sup> secteur d'activité avec 4,5 % du PNB) : encore peu développé et dominé par des groupes étrangers, ce secteur pourrait devenir, à la demande de l'ancien président Masire, l'un des axes majeur de partenariat entre la France et le Botswana. Le groupe Accor est en négociation pour reprendre la gestion des 8 hôtels de la chaîne Cresta, ainsi que pour la construction de nouvelles unités ;

- l'installation du réseau de télévision nationale : TDF a proposé un projet pilote (13 millions de francs), dont la réalisation serait essentielle pour le développement de nos relations bilatérales et de notre présence au Botswana ;

- la vente de matériels militaires en liaison notamment avec la construction de la base de Molepolole ;

- les télécommunications : la libéralisation partielle des télécommunications intéresse Alcatel qui, déjà bien implanté au Mozambique, confirme sa montée en puissance régionale dans un secteur porteur ;

- l'industrie textile : elle se met progressivement en place à la satisfaction d'industriels asiatiques, heureux de pouvoir bénéficier, par ce biais, des quotas européens que le Botswana n'utilise pas. Des sociétés allemandes ont déjà investi au Botswana dans ce créneau industriel ;

- les services financiers, secteur dans lequel les Américains tentent de mettre en place un centre régional financier « offshore » ;

- l'élevage et la production animale : ce domaine d'activité traditionnel doit être totalement réorganisé vers un élevage intensif, incluant de nouvelles technologies. Le groupe français SOCOPA s'intéresse à un partenariat avec la Botswana Meat Commission (BMC), entreprise d'Etat disposant du monopole d'achat, de l'abattage et de l'exportation de la viande, en cours de privatisation. La « filière autruche » devrait, quant à elle, permettre une diversification de

l'élevage botswanais. Un consultant français, Pincemin SA, est chargé de réaliser l'étude de détail relative à l'installation au Botswana d'un complexe industriel intégré de cette filière ;

- la construction automobile : Peugeot avait marqué un vif intérêt pour la reprise du site de montage de la Botswana Motor Corporation, laissé vacant par la faillite de Hyundai et le départ de Volvo pour l'Afrique du Sud. Il vient d'y renoncer, faute d'avoir pu obtenir du gouvernement botswanais l'apurement des dettes de la plus importante unité industrielle du pays.

## II. LES DISPOSITIONS TECHNIQUES DE LA CONVENTION

La négociation d'une convention fiscale avec le Botswana a été engagée à la suite d'une proposition formulée par cet Etat en 1994. En dépit des faiblesses des relations bilatérales entre la France et le Botswana, il a paru opportun de compléter le réseau conventionnel de la France en Afrique australe, notre pays ayant conclu dans un passé récent des conventions avec l'Afrique du Sud (8 novembre 1993), le Zimbabwe (15 décembre 1993) et la Namibie (29 mai 1996).

De plus, la conclusion d'une convention fiscale est susceptible de dynamiser les échanges bilatéraux de la France avec le Botswana, pays à fort potentiel économique.

Un projet de convention fiscale a ainsi été paraphé à l'issue de deux tours de négociations qui ont eu lieu à Gaborone du 26 au 29 mai 1997 et à Paris du 27 au 29 octobre 1997.

### A. *UNE CONVENTION CONFORME DANS SES GRANDES LIGNES AU MODÈLE DE L'OCDE*

La convention fiscale franco-botswanaise s'inspire très largement du modèle de convention de l'OCDE.

#### 1. Les impôts couverts par la convention

**L'article 2** énumère les impôts couverts par la convention. Il permet en outre d'exclure du champ d'application de la convention les entreprises étrangères auxquelles le Botswana octroie, sur agrément ministériel, un régime fiscal dérogatoire dans un but d'incitation à l'investissement direct dans cet Etat. Cette disposition permet d'éviter une situation abusive découlant de l'application des avantages combinés des incitations fiscales prévues par le droit interne botswanais et des dispositions conventionnelles.

#### 2. Définition de la résidence

**Le paragraphe 1a de l'article 4** dispose, conformément au modèle de l'OCDE, qu'une personne se voit conférer la qualité de résident d'un Etat si, en vertu de la législation de cet Etat, elle y est assujettie à l'impôt en raison de son domicile ou de sa résidence notamment.

### **3. Définition de l'établissement stable**

L'établissement stable est le concept qui permet de répartir l'imposition des bénéfices des entreprises entre les deux Etats. Conformément au modèle de l'OCDE, l'**article 5** précise qu'une entreprise d'un Etat contractant qui exerce une activité dans l'autre Etat contractant n'est imposable dans cet autre Etat que si l'activité dans l'autre Etat est exercée par l'intermédiaire d'un établissement stable et uniquement à raison des bénéfices dégagés par cet établissement stable.

### **4. L'imposition des intérêts**

L'**article 11** dispose que les intérêts provenant d'un Etat contractant et payés à un résident de l'autre Etat contractant sont imposables dans cet Etat. Comme dans le modèle de l'OCDE, le taux de retenue à la source applicable aux intérêts est fixé à 10 %.

La partie française a, cependant, pu obtenir que soient exonérés de retenue à la source :

- les intérêts versés à l'un des deux Etats, à l'une de leurs collectivités locales ou à leurs banques centrales ;

- les intérêts payés au titre de prêts accordés ou garantis par une institution financière à caractère public, afin de favoriser les importations et le développement, à condition que le prêt accordé ou garanti soit en partie subventionné ;

- les intérêts payés en liaison avec la vente à crédit de marchandises ou la fourniture de services par une entreprise à une autre entreprise.

## ***B. LA PRÉSENCE DE DISPOSITIONS PARTICULIÈRES***

### **1. L'existence d'une dérogation à la définition de la résidence**

A la différence des modèles internationaux de convention fiscale, l'**article 4** prévoit une dérogation à la définition traditionnelle de la résidence, dans la mesure où la France ne considère un citoyen botswanais comme un résident de cet Etat aux fins de l'application de la convention que lorsque cette personne y séjourne à titre principal ou serait un résident du Botswana et non d'un Etat tiers.

Cette précision est destinée à faire échec à une disposition particulière de la législation fiscale botswanaise qui considère comme résidents tous les nationaux de cet Etat ainsi que les bénéficiaires de pensions de source botswanaise. Ainsi, le paragraphe 1 permettra d'empêcher un ressortissant botswanais domicilié dans un Etat tiers en général, et dans un paradis fiscal en particulier, de bénéficier des dispositions conventionnelles.

Par ailleurs, le **paragraphe 4** précise, en ce qui concerne la France, que la notion de résident est étendue aux sociétés de personnes et aux groupements de personnes soumis à un régime fiscal analogue à ces sociétés sous certaines conditions. S'agissant du Botswana, cette notion s'étend aux entités transparentes (« partnerships ») ou aux indivisions successorales (« estates ») sous certaines conditions.

## **2. Les spécificités de la convention franco-botswanaise au regard de la définition d'établissement stable**

**L'article 5** de la convention prévoit que les bénéfices imputables à un chantier de construction ou de montage seront imposables dans l'Etat où le chantier est situé si la durée de ce dernier dépasse 6 mois, au lieu de 12 mois dans le modèle de l'OCDE.

De même, le paragraphe 3 dudit article retient la même règle en ce qui concerne, d'une part, les activités de surveillance exécutées en liaison avec un chantier de construction ou de montage et, d'autre part, les fournitures de services, y compris les services de consultants, réalisées par des salariés ou d'autres personnels recrutés par une entreprise.

Enfin, à la différence des modèles internationaux de convention fiscale, le paragraphe 2g fixe à 6 mois la durée d'implantation au-delà de laquelle une installation ou structure utilisée aux fins de l'exploration de ressources naturelles constitue un établissement stable.

## **3. Un taux de retenue à la source inférieur pour les dividendes**

**L'article 10** de la convention prévoit un taux de retenue à la source de 12 % ou de 5 % si le bénéficiaire effectif est une société qui détient directement au moins 25 % du capital de la société distributrice. Le modèle de l'OCDE prévoit respectivement des taux de 15 % et 5 %.

#### **4. Les rémunérations pour services techniques, de direction ou de conseil**

L'article 21 de la convention concerne les rémunérations pour services techniques, de direction ou de conseil. Cette catégorie de revenus n'est pas visée par les modèles internationaux de convention fiscale mais sa prise en compte répond à une demande traditionnellement exprimée par les pays en développement.

Les revenus visés par ces dispositions sont constitués des rémunérations de toute nature payées à toute personne autre qu'un employé du débiteur, en contrepartie de services de direction, de services techniques ou de services de conseil. La convention prévoit le principe de la répartition du droit d'imposer entre l'Etat dont le débiteur est un résident et l'Etat de résidence du bénéficiaire.

Ainsi, les rémunérations pour services techniques, de direction ou de conseil de source botswanaise reçues par des résidents de France sont imposables en France. Mais le Botswana peut imposer ces revenus au taux maximum de 7,5 % de leur montant brut.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

Réunie le 10 janvier 2001, sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Jacques Chaumont, à l'examen du projet de loi tendant à autoriser l'approbation de la convention fiscale signée le 15 avril 1999 entre la France et le Botswana.

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption du projet de loi dont le texte suit :

### *« Article unique*

*Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Botswana en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu, signée à Gaborone le 15 avril 1999 et dont le texte est annexé à la présente loi. »*