

N° 434

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 2000

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 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 sur la fortune (ensemble un protocole),*

Par M. Jacques CHAUMONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudou, 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, Marcel Charmant, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, 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 : 78 (1999-2000)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	3
I. LA SITUATION INTÉRIEURE DE L'ESTONIE ET LES RELATIONS BILATÉRALES ENTRE LA FRANCE ET L'ESTONIE	4
A. UNE SITUATION POLITIQUE ET ECONOMIQUE STABLE.....	4
1. <i>Une jeune démocratie parlementaire fortement enracinée</i>	4
2. <i>Une situation économique stable et saine</i>	5
B. LES RELATIONS ÉCONOMIQUES ET COMMERCIALES FRANCO- ESTONIENNES.....	6
1. <i>La croissance des échanges commerciaux</i>	6
2. <i>Une présence française très faible</i>	7
II. LES DISPOSITIONS TECHNIQUES DE LA CONVENTION	8
A. UNE CONVENTION CONFORME DANS SES GRANDES LIGNES AU MODÈLE DE L'OCDE.....	8
1. <i>Etablissements stables</i>	9
2. <i>Revenus des biens immobiliers</i>	9
3. <i>Bénéfices des entreprises</i>	9
4. <i>Dividendes et intérêts</i>	10
5. <i>Redevances</i>	10
6. <i>Gains en capital</i>	10
7. <i>Méthodes retenues pour éviter les doubles impositions</i>	11
B. DES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES SONT INCLUSES DANS LA CONVENTION.....	12
EXAMEN EN COMMISSION	13

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à votre examen a pour objet d'autoriser l'approbation de la convention signée le 28 octobre 1997 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 fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

L'Estonie ayant refusé de continuer à être liée par les engagements juridiques de l'ancienne Union soviétique, la convention fiscale franco-soviétique du 4 octobre 1985 ne trouve plus à s'appliquer. Cette nouvelle convention élaborée lors de négociations communes avec les autres Etats baltes (Lituanie et Lettonie) vise donc à remédier à l'insécurité juridique actuelle.

I. LA SITUATION INTÉRIEURE DE L'ESTONIE ET LES RELATIONS BILATÉRALES ENTRE LA FRANCE ET L'ESTONIE

A. *UNE SITUATION POLITIQUE ET ECONOMIQUE STABLE*

1. Une jeune démocratie parlementaire fortement enracinée

La Constitution, adoptée en 1992 par référendum, a instauré une démocratie parlementaire. Le Parlement (« Riigikogu ») comporte 101 membres, élus pour quatre ans au scrutin proportionnel. **Ce Parlement dispose de pouvoirs étendus** : il adopte les lois, décide de l'organisation de référendums, élit le Président de la République, investit le gouvernement, peut exprimer sa défiance au gouvernement, au Premier ministre ou à seul ministre.

Le Président est élu par le Riigikogu à la majorité des deux-tiers, pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Il a compétence en matière internationale et de défense. Il désigne un candidat au poste de Premier ministre et nomme les ministres sur propositions de celui-ci. Il peut dissoudre le Riigikogu dans certaines conditions (échec d'un référendum sur un projet de loi adopté par les députés, retrait par le Riigikogu de sa confiance au gouvernement ou au Premier ministre). En cas de démission, de décès ou de révocation, le Président de la République est remplacé par le président du Riigikogu. C'est le gouvernement le qui met en œuvre la politique intérieure et étrangère. Il a l'initiative des lois, concurremment avec le Riigikogu et le Président de la République. Le gouvernement peut assortir la présentation d'un projet de loi au Riigikogu de la question de confiance (en cas de rejet du projet de loi, il est alors tenu de démissionner).

Depuis l'indépendance de l'Estonie en 1991, **des coalitions hétéroclites ont provoqué une succession rapide de gouvernements fragiles, sans toutefois que cette situation ne nuise à la continuité de l'action gouvernementale.**

Lors des élections législatives de mars 1999, les électeurs ont désavoué le gouvernement minoritaire, qui reposait sur une alliance de partis de centre gauche depuis deux ans. Trois formations minoritaires se sont alliées pour former une nouvelle coalition de centre droit. Le Président du parti « Pro Patria », M. Mart Laar, a été nommé premier ministre pour la deuxième fois

depuis l'indépendance, et a formé un gouvernement tripartite, chacune des trois formations obtenant cinq portefeuilles ministériels.

Le président Meri, en place depuis 1991, bénéficie pour sa part d'une forte popularité parmi ses concitoyens.

Le principal défi intérieur de l'Estonie tient à l'intégration de l'importante minorité russophone, qui représente près de 30 % de la population, essentiellement dans le nord-est du pays. Cette population détient des passeports soviétiques, ou bénéficie d'un statut d'« apatride » délivré par l'ONU.

Des progrès ont été effectués et doivent être poursuivis concernant le statut de la langue estonienne et l'accès à la citoyenneté.

La loi sur la langue officielle, adoptée en février 1999, impose l'usage de l'estonien aux personnels des entreprises, aspect qui a fait l'objet de réserves de la part de l'Union européenne compte tenu de ses effets sur la libre circulation des travailleurs.

Parallèlement, l'Estonie a assoupli sa législation sur la citoyenneté, offrant notamment aux enfants de « non-citoyens », nés en Estonie après l'indépendance, un accès automatique à la citoyenneté. Cette disposition a placé l'Estonie en règle avec toutes les recommandations de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) en matière de citoyenneté.

2. Une situation économique stable et saine

L'Estonie a été le premier pays balte à définir et à mettre en œuvre des mesures importantes de stabilisation macro-économiques et des réformes structurelles cohérentes. Le dynamisme des échanges et leur réorientation spectaculaire vers l'Europe occidentale, l'afflux d'investissements étrangers, essentiellement des pays scandinaves, ont constitué les premiers succès de la politique économique mise en œuvre par les autorités estoniennes.

L'Estonie a renoué avec la croissance dès 1995. Celle-ci s'est accélérée (+ 10,6 % en 1997), créant un risque de surchauffe et provoquant la recommandation de mise en œuvre de mesures de stabilisation par le FMI, incluant notamment la diminution des dépenses publiques et le renforcement du contrôle des banques. La conjonction de ces mesures avec l'impact récessif de la crise russe a atténué la croissance, qui s'est limitée à 4,5 % en 1998 et entre - 0,5 % et - 1 % en 1999. Les réformes structurelles mises en œuvre ont cependant d'ores et déjà permis de retrouver une croissance positive lors du

second semestre 1999. Les prévisions font état d'une croissance supérieure à 4 % pour l'année 2000 et de 5 à 6 % les années suivantes.

L'atonie de l'économie en 1999 a permis une nette réduction des déséquilibres extérieurs. Si l'inflation (4 à 5 % prévus en 2000 contre 3,3 % en 1999) devrait légèrement augmenter, la reprise économique semble cependant saine et durable. La politique budgétaire est autant que possible vertueuse (excédents de + 2 % en 1997 et de + 2,5 % en 1998), mais a subi fortement le ralentissement de l'activité économique en 1999. Compte tenu des efforts du gouvernement pour maîtriser le déficit budgétaire à 1,25 % du PIB en 2000 (contre 4,7 % en 1999), le FMI a approuvé la politique économique estonienne et a signé un accord « stand by » de 29,34 millions de DTS sur 18 mois, tout en estimant qu'aucun tirage ne devrait être nécessaire au cours de cette période.

Parallèlement, les réformes structurelles se poursuivent (assainissement et restructuration du secteur bancaire, renforcement du cadre réglementaire et du rôle de la Banque centrale, poursuite des privatisations).

B. LES RELATIONS ÉCONOMIQUES ET COMMERCIALES FRANCO-ESTONIENNES

1. La croissance des échanges commerciaux

Les relations économiques et commerciales entre la France et l'Estonie sont moins développées que les échanges politiques et culturels.

Les principaux accords entre la France et l'Estonie assurent un cadre favorable à la coopération économique. Les deux pays ont conclu un accord sur l'encouragement et la protection réciproque des investissements. Les échanges sont régis par un accord de libre-échange entre l'Estonie et l'Union européenne et l'accord sur les transports routiers est resté en vigueur.

Les échanges commerciaux entre la France et l'Estonie sont en progression constante. Les exportations françaises ont fortement augmenté (+ 25 % en 1998). La France n'a cependant été que le 14^{ème} client de l'Estonie en 1999, les importations en provenance de ce pays ne représentant que 220 millions de francs et 1,2 % de l'ensemble des exportations estoniennes. La France est le 12^{ème} fournisseur de l'Estonie, avec 535 millions de francs d'exportations représentant 2,1 % de l'ensemble des importations estoniennes. **En 1999, la France se trouvait ainsi au 14^{ème} rang des partenaires commerciaux de l'Estonie avec 1,7 % du commerce extérieur estonien.**

Les principaux produits exportés vers la France sont le bois et les articles de bois, les machines et l'équipement, les textiles et les meubles.

Les principaux produits importés de France en Estonie sont les machines et l'équipement, les alcools et les boissons non alcoolisées, les moyens de transport, les textiles et la parfumerie.

Peu de grands contrats ont été conclu par des entreprises françaises en Estonie. Seules deux opérations importantes ont été réalisées depuis l'indépendance : la fourniture d'un système de purification des eaux à Tallinn par Trailgaz, filiale de la Compagnie Générale des Eaux, pour 35 millions de francs, et la signature par Thomson-CSF d'un contrat de 50 millions de francs pour la couverture radar de la frontière terrestre, inauguré en juin 1998. Récemment, la volonté du gouvernement estonien de limiter son endettement extérieur et de contenir la demande interne a eu des conséquences négatives directes sur le lancement de grands projets d'infrastructures ou d'équipements industriels. Les perspectives de grands contrats les plus sérieuses pour les entreprises françaises concernent notamment le domaine militaire.

2. Une présence française très faible

Les investissements directs étrangers représentent près de 1,5 milliards de dollars, et plus de 6.000 sociétés étrangères sont immatriculées en Estonie. **En dépit d'une législation favorable aux investissements étrangers et d'une main d'œuvre peu coûteuse et bien formée, les entreprises françaises maintiennent leur réserve.** Certaines grandes entreprises ont mis en place en 1997 des structures légères de distribution. L'année 1998 a été caractérisée essentiellement par le développement interne des relais commerciaux et l'étude de certains projets : création d'un hypermarché à Tallinn par l'entreprise Cora et création d'un second hôtel par le groupe Accord à Tallinn.

Les investissements français se sont développés au cours de l'année 1999 : le français Elf a procédé au rachat des activités de distribution de carburants sur l'aéroport de Tallinn (6 millions de francs), et l'entreprise Dalkia (groupe Vivendi) est devenue le premier investisseur français en Estonie en rachetant deux entreprises locales dans le cadre des privatisations sur le marché du chauffage urbain, pour un montant estimé à 22 millions de francs. Par ailleurs, des démarches de prospection ont été entamées par EDF pour la cession de capital de deux centrales thermiques et la privatisation partielle du réseau électrique de transport, et par CGEA Transport (groupe Vivendi) dans le cadre de la privatisation de l'entreprise en charge du transport ferroviaire des passagers.

Au 31 janvier 1999, la France avait investi 30 millions de francs en Estonie et se trouvait au 20^{ème} rang des investisseurs étrangers. 34 entreprises faisant appel aux capitaux français, dont huit ayant une activité suivie, ont été enregistrées en Estonie. Les entreprises françaises sont actives dans les secteurs tels que le commerce de gros et de détail, l'hôtellerie et la restauration, l'industrie, l'immobilier, les services de location et le conseil aux entreprises.

La faible présence des entreprises françaises en Estonie peut s'expliquer par le manque d'information de celles-ci quant à la situation économique et commerciale de l'Estonie et ses perspectives d'intégration dans l'Union européenne. Elles sont de surcroît découragées par la **présence massive de concurrents scandinaves, notamment finlandais et suédois.**

II. LES DISPOSITIONS TECHNIQUES DE LA CONVENTION

La convention fiscale signée par la France et l'Estonie le 28 octobre 1997, a été conclue 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. **La négociation de cette convention a été engagée en 1994 afin de remédier au vide juridique qui résultait du refus des trois Etats baltes de continuer à être liés par les engagements internationaux de l'ancienne Union soviétique, notamment la convention fiscale franco-soviétique signée le 4 octobre 1985 avec la France.**

L'Estonie a souhaité discuter les termes de cette convention conjointement avec la Lettonie et la Lituanie, conformément à la procédure que les pays baltes avaient déjà utilisée avec les Etats scandinaves, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Les discussions ont abouti lors du troisième tour de négociation à la mise au point de **trois textes pratiquement identiques.**

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

La plupart des dispositions de la convention conclue entre la France et l'Estonie le 28 octobre 1997 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, sont conformes au modèle de la convention fiscale de l'OCDE.

1. Etablissements stables

L'article 5 de la convention, relatif à la notion d'établissement stable, est globalement conforme au modèle de l'OCDE. Toutefois, le paragraphe 3 b prévoit une disposition transitoire couvrant une période de dix années suivant la date de prise d'effet de la convention durant laquelle un chantier constitue un établissement stable si sa durée dépasse six mois. C'est seulement à l'issue de cette période que la durée de douze mois prévue par le modèle de l'OCDE s'appliquera.

2. Revenus des biens immobiliers

L'article 6, relatif aux revenus des biens immobiliers, prévoit leur imposition au lieu de situation de ces biens. Le point 2 du protocole précise cependant que les revenus des parts ou actions conférant à leur détenteur la jouissance de biens immobiliers situés dans un Etat contractant sont imposables dans cet Etat. Cette précision permet d'adapter la convention au droit interne français dans lequel les personnes qui détiennent des parts dans une société civile immobilière sont considérées fiscalement comme si elles étaient directement propriétaires des immeubles gérés par cette dernière.

3. Bénéfices des entreprises

L'article 7 relatif à l'imposition des bénéfices des entreprises reprend la règle classique selon laquelle les entreprises d'un Etat exerçant une activité industrielle ou commerciale dans l'autre Etat n'y sont assujetties à l'impôt sur les bénéfices que si leur activité y est exercée par l'intermédiaire d'un établissement stable et à raison des seuls bénéfices imputables à cet établissement.

Le point 5 du protocole déroge au modèle de l'OCDE en précisant que, pour l'application du paragraphe 3 de l'article 7, les dépenses admises en déduction par l'Estonie ne comprennent, pour une période de dix années, que les dépenses qui seraient déductibles en vertu de la législation interne de cet Etat à ses propres résidents.

Le point 6 du protocole prévoit la possibilité pour cet Etat, nonobstant les dispositions de l'article 7, de prélever un impôt sur les compagnies d'assurances, sous réserve que cet impôt n'excède pas 5,4 % du montant brut des primes ou qu'un nouvel impôt sur ces compagnies ne vienne s'ajouter au précédent.

4. Dividendes et intérêts

L'article 10 fixe le régime applicable aux dividendes. L'Etat de la source peut imposer les dividendes à un taux n'excédant pas 15 % de leur montant brut. Toutefois, ce taux est ramené à 5 % lorsque les dividendes sont payés à une société qui détient, directement dans le cas de la France, au moins 10 % du capital de la société qui paie les dividendes.

En matière de dividendes, les taux d'imposition à la source (normal et réduit) sont les taux prévus par la 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 source française est transféré sous certaines conditions.

L'article 11 fixe le régime applicable aux intérêts. Il prévoit 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 et commercial ou scientifique sont également exonérés d'imposition à la source (article 11 de la convention).

5. Redevances

L'article 12 fixe le régime applicable aux redevances. 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.

6. Gains en capital

L'article 13 définit le régime applicable aux gains en capital. Le dispositif de base est conforme au modèle de l'OCDE. Il est complété par des dispositions qui permettent en particulier à la France d'appliquer sa législation interne aux cessions de titres de sociétés à prépondérance immobilière assimilables à des biens immobiliers, cessions imposables dans l'Etat où les immeubles sont situés.

7. Méthodes retenues pour éviter les doubles impositions

Les articles 14, 15 et 16 traitent respectivement de l'imposition des revenus des professions libérales et autres activités de caractère indépendant, des salaires et des rémunérations des administrateurs de sociétés. Leurs dispositions sont dans l'ensemble conformes au modèle de l'OCDE.

Toutefois, le paragraphe 1 de l'article 14 précise qu'un résident d'un Etat contractant qui exerce une profession libérale ou d'autres activités indépendantes dans l'autre Etat plus de 183 jours au cours de douze mois consécutifs est considéré comme ayant une base fixe dans cet autre Etat.

Par ailleurs, il est précisé au point 11 du protocole que le régime prévu pour les administrateurs de sociétés à l'article 16 est applicable également aux fonctions de gérance ou de direction visées à l'article 62 du code général des impôts.

L'article 19 définit le régime d'imposition des rémunérations et des pensions correspondant aux fonctions publiques. Il maintient, conformément au modèle de l'OCDE, le principe de l'imposition exclusive des rémunérations publiques dans l'Etat de la source, sauf lorsque le bénéficiaire des rémunérations rend des services dans l'autre Etat où il réside et possède la nationalité de cet Etat sans posséder en même temps celle du premier Etat. Dans ce cas, l'imposition de ses rémunérations revient à l'Etat de résidence. Des règles analogues en matière de nationalité du bénéficiaire s'appliquent aux pensions publiques.

L'article 21 concerne le régime fiscal des revenus qui ne sont pas traités dans les articles précédents. Ces revenus 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.

L'article 23 traite des modalités d'élimination des doubles impositions. La France retient la méthode du crédit d'impôt pour l'imposition des revenus provenant d'Estonie qui y sont imposables ou ne sont pas imposables que dans cet Etat et dont le bénéficiaire est un résident en France.

Pour les revenus soumis à l'impôt français sur les sociétés consistant en bénéfices des entreprises ou en plus-values sur biens mobiliers qui font partie de l'actif d'un établissement stable et revenus des actions ou parts de sociétés immobilières visés au paragraphe 5 de l'article 6, dividendes, intérêts, redevances, plus-values provenant de l'aliénation de biens immobiliers, de parts ou actions de sociétés à prépondérance immobilière, rémunérations

reçues au titre d'un emploi salarié exercé à bord d'un navire ou d'un aéronef, rémunérations d'administrateurs de sociétés, revenus des artistes et des sportifs et « autres revenus » visés à l'article 21, le crédit d'impôt est égal au montant de l'impôt estonien effectivement supporté à titre définitif conformément à la convention ; lorsque cet impôt excède l'impôt français correspondant à ces revenus, ce crédit est limité au montant de l'impôt français.

Pour les autres revenus, le crédit d'impôt est égal au montant de l'impôt français correspondant à ces revenus. Cette méthode équivaut à une exemption avec progressivité.

En matière d'impôt sur la fortune, la France accorde un crédit d'impôt égal à l'impôt estonien perçu sur les éléments de fortune imposables en Estonie selon les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 22 de la convention. Ce crédit ne peut toutefois excéder le montant de l'impôt français afférent à ces éléments de fortune.

Du côté estonien, la méthode du crédit d'impôt a été également retenue pour les revenus et la fortune.

B. DES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES SONT INCLUSES DANS LA CONVENTION

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 l'Estonie, la présente convention contient aux points 9 et 10 du Protocole une **clause de la nation la plus favorisée visant le régime d'imposition des intérêts bancaires et des redevances.**

Enfin, l'article 29 de la convention précise les dates d'entrée en vigueur et de prise d'effet de la convention. En ce qui concerne l'Estonie, elle **prendra effet rétroactivement au 1^{er} janvier 1996.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 22 juin 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, 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 28 octobre 1997 entre la France et l'Estonie.

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 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 sur la fortune (ensemble un protocole), signée à Paris le 28 octobre 1997 et dont le texte est annexé à la présente loi.»