

N° 201

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1990.

## 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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le conseil exécutif de la République du Zaïre en vue d'éviter la double imposition en matière de transport aérien en trafic international,*

Par M. YVES GUÉNA,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Raul Girod, Jean-François Pintat, *vice-présidents* ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perreix, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Roger Chinaud, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 945, 1043 et T.A. 219.

Sénat : 148 rectifié (1989-1990).

---

Traités et conventions - Zaïre.

## SOMMAIRE

---

	<b>pages</b>
<b>A. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER .....</b>	<b>3</b>
<b>1. La situation du pays .....</b>	<b>3</b>
. la situation économique .....	<b>3</b>
. la situation financière .....	<b>4</b>
<b>2. Les relations avec la France .....</b>	<b>4</b>
. les relations commerciales .....	<b>4</b>
. les relations financières .....	<b>5</b>
. les relations politiques .....	<b>6</b>
<b>B. LES DISPOSITIONS TECHNIQUES DE L'ACCORD .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Description .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Observations complémentaires .....</b>	<b>7</b>

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer sur un projet de loi adopté par l'Assemblée nationale autorisant l'approbation d'un accord entre la France et le Zaïre, destiné à éviter la double imposition en matière de transport aérien opérant en trafic international.

Le caractère extrêmement précis de cet accord n'exonère pas d'une réflexion sur les relations actuelles entre les deux pays, notamment sur le plan financier.

#### **A. Le contexte économique et financier**

##### **1. La situation du pays**

##### **• La situation économique**

Comme de nombreux pays d'Afrique, le Zaïre se trouve aujourd'hui dans une situation économique critique.

Le Zaïre est un des plus pauvres et des plus peuplés pays d'Afrique : 33 millions d'habitants (derrière le Nigéria et l'Ethiopie), un PNB par habitant de 160 dollars (juste devant l'Ethiopie et le Mali). Il détient le triste record d'être le pays dans lequel le PNB par habitant a le plus baissé au cours des quinze dernières années.

En 1987 et 1988, la situation s'est encore aggravée, avec un taux d'inflation de 95 %.

## • La situation financière

La situation financière du Zaïre est à l'image de sa situation économique. La dette extérieure représente 8,63 milliards de dollars soit 1,63 fois le PIB total ! Le Zaïre a négocié en 1988, avec le FMI un programme économique, portant à la fois sur la stabilisation des dépenses mais aussi tendant à promouvoir la croissance. Malgré une négociation difficile, un accord a été conclu en juin 1989.

La forte hausse du prix du cuivre a permis d'adopter un budget 1989 doublé par rapport à celui de 1988. La situation reste tendue. Le Chef de l'Etat, le Président Molutu Sese Soko s'est à nouveau élevé contre la corruption ; une agitation étudiante contre la hausse du coût de la vie eut lieu au début de l'année 1989.

Il peut être noté que les initiatives prises dans le domaine financier par la Belgique ont été à l'origine d'une crise politique entre les deux pays. Fin octobre 1988, la Belgique a décidé d'annuler une partie de la dette publique du Zaïre à son égard. Des critiques concernant cette décision, émanant de membres du Gouvernement belge ont entraîné une crise politique et l'annonce du retrait de la Belgique des biens et étudiants zaïrois. Cette crise a été surmontée en avril 1989 grâce à l'élaboration d'une "charte non coloniale" redéfinissant les relations bilatérales. L'annonce de la suspension de paiement de la dette publique zaïroise à la Belgique a engendré la décision belge d'interrompre son aide au développement.

## 2. Les relations avec la France

### • Les relations commerciales

La France est le second fournisseur du Zaïre avec une part de marché de 12 %, après la Belgique. Le courant d'échanges (importations + exportations) est de l'ordre de 1,5 - 2 milliards de francs. La situation des échanges, longtemps voisine de l'équilibre, est depuis deux ans, favorable à la France, grâce à la réduction des importations (café, cuivre, pour l'essentiel), doublée de livraisons exceptionnelles (1 milliard de francs en 1988, grâce notamment à un avion Falcon 50).

Echanges commerciaux entre la France et le Zaïre (millions de francs)

	1986	1987	1988	1989 (7 mois)
Import	944	669	544	226
Export	917	890	1003	590
Solde	26	+ 221	+ 459	+ 364

• **Les relations financières**

Les investissements français au Zaïre sont modestes (10 millions de dollars) loin derrière la Belgique, (800 millions), les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Allemagne (50 millions).

Hors problèmes liés à la dette, les relations financières avec la France ont été jusque là perturbées par une série de petits contentieux : dettes de l'Ambassade du Zaïre, financement de l'aéroport de Ngili et indemnisation des biens zaïrianisés. Sur ce dernier dossier, les négociations engagées afin d'obtenir une indemnisation de nos compatriotes dépossédés par les mesures de nationalisation de l'économie prises en 1973-1974 ont abouti à un accord signé le 22 janvier 1988. Aux termes de cet accord, le Zaïre s'est engagé à verser 12 MF. La moitié a été réglée en 1987 et le solde versé à la veille de la visite en France du Premier Commissaire d'Etat zaïrois, M. Kengo Wa Dondo (13 novembre 1989).

Le soutien financier de la France utilise plusieurs voies. Les engagements d'aides publiques ont atteint 750 MF en 1989 (concours à taux privilégiés, soutien à des opérations d'investissement...) S'y est ajouté une aide alimentaire de 1000 tonnes de blé.

Concernant le réaménagement de la dette, des initiatives importantes sont intervenues au cours de ces derniers mois.

La France et le Zaïre ont signé le 5 septembre 1989 un nouvel accord (le 9ème) de réaménagement de la dette, aux termes duquel le Zaïre bénéficiera d'une annulation représentant 758 MF, soit la plus importante remise de dettes consentie à ce jour à un pays en développement. D'autre part, la totalité des dettes assimilables à l'aide publique au développement (soit 1,129 Mds de F) devrait être annulée.

## • Les relations politiques

Les relations bilatérales sont nombreuses. Le Ministre de la coopération s'est rendu au Zaïre en avril 1989. En 1988, le Président Mobutu a confié au Général Lacaze une mission d'étude sur l'état de l'armée zaïroise. Il peut être noté que les dépenses militaires, représentent 1,6 % du PIB et se situent, par conséquent dans une position moyenne pour la région. Il existe au Zaïre 103 coopérants militaires français. Lors de la crise tchadienne, le Zaïre a envoyé un contingent de 1000 hommes.

Le Zaïre occupe une place centrale en Afrique : sur le plan international, le Président Molutu a rencontré le chef d'Etat sud-africain Peter Botha, en octobre 1988, au Zaïre, pour discuter des perspectives de paix en Angola et en Namibie. Le Ministre des Affaires étrangères zaïrois s'est rendu en Afrique du sud en juin 1989.

Sur la Nouvelle-Calédonie, Kinshasa s'est toujours prononcé contre la résolution à l'Assemblée Générale de l'ONU.

Il est, par ailleurs, important de rappeler que le Zaïre accueillera en 1991 le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des pays francophones ("sommet des pays ayant en commun l'usage du français").

## B. Les dispositions techniques de l'accord

### 1. Description

Cet accord ne présente aucune disposition particulière par rapport aux accords similaires d'élimination de la double imposition des compagnies aériennes. Il est fondé sur le principe d'attribution du droit d'imposer ces compagnies à l'Etat où se situe le siège de leur direction effective.

L'exposé des motifs, en présentation du projet de loi, est parfaitement clair sur les dispositions techniques de l'accord :

"La France et le Zaïre ont signé le 29 avril 1989 à Kinshasa un accord en vue d'éviter la double imposition en matière de transport aérien en trafic international.

En application des règles générales de territorialité, les compagnies de navigation aérienne étrangères sont normalement soumises à l'impôt français sur les revenus de leurs activités en France, c'est-à-dire sur les bénéfices qu'elles retirent du trafic rattachable à leurs escales en France. De même, les compagnies de navigation aérienne françaises sont soumises à l'impôt sur les bénéfices dans les pays étrangers qu'elles desservent.

Cette situation présente de nombreux inconvénients pratiques.

En effet, le bénéfice fiscal qu'une compagnie de navigation aérienne réalise dans un pays où elle fait escale ne peut être évalué avec précision. Ces bénéfices partiels sont déterminés de manière forfaitaire dans chacun des pays desservis. Cette méthode d'évaluation se traduit souvent par des doubles impositions.

C'est pourquoi les conventions internationales attribuent le droit d'imposer les compagnies aériennes à l'Etat où se situe le siège de leur direction effective.

L'accord franco-zaïrois reprend les dispositions habituelles en matière d'élimination de la double imposition des compagnies aériennes.

L'essentiel figure dans l'article 3 de la convention : L'article 3 attribue à l'Etat où le siège de direction effective de l'entreprise est situé, le droit exclusif d'imposer les revenus, bénéfices et plus-values que cette entreprise retire d'activités de transport aérien en trafic international et de la cession des biens affectés à ces activités.

## **2. Observations complémentaires**

En dépit de cette simplicité, cette convention appelle quelques observations complémentaires.

• Sur le plan politique, un accord semblable portant sur le transport international a été conclu par la France avec la Chine, l'Egypte, l'URSS, le Vénézuela.

Il existe trois liaisons hebdomadaires Paris-Kinshasa dont deux sont assurées par UTA et la troisième par Air Zaïre.

En l'absence d'accord, Air Zaïre est redevable en France de l'impôt forfaitaire annuel pour un montant de 12.000 F environ.

UTA bénéficie au Zaïre d'une exemption de fait. Selon le Ministère, *"cette exemption aurait toutefois été remise en cause en l'absence du présent accord"*.

• Sur le plan politique, un accord semblable portant sur le transport international a été conclu par la France avec la Chine, l'Egypte, l'URSS, le Vénézuela.

Les accords précédents concernent toutefois les entreprises de navigation aérienne et maritime. La présente convention ne concerne toutefois que le seul transport aérien.

La négociation s'est ouverte sur la base d'un accord maritime et aérien. La partie zaïroise a toutefois fait savoir qu'elle subordonnait la conclusion d'un accord sur le transport maritime à la reconnaissance en France des activités de l'Office zaïrois de gestion du fret maritime (OGEFREM). Consulté sur la recevabilité de cette exigence, le Ministre délégué chargé de la Mer a indiqué qu'une telle reconnaissance n'était pas opportune car elle reviendrait à admettre la création en France d'un bureau central de fret. Or, la France s'oppose constamment depuis plus de dix ans à cette création, et ce à l'égard de tous les États de la Côte Occidentale d'Afrique.

Informée de cette position, la partie zaïroise a pour sa part maintenu la sienne. L'accord a donc été limité au seul transport aérien.

• Dernière précision : l'article premier détermine le champ d'application de l'accord qui concerne tous les impôts et taxes sur le revenu, bénéfiques et plus-values. Cette définition exclut notamment les impôts locaux français, en particulier la taxe professionnelle.

La Commission des Finances du Sénat a pu, dans le passé, manifester sa vigilance quant à l'exonération des impôts locaux accordée par l'Etat à l'autre partie sans la moindre compensation ou consultation des collectivités locales intéressées.

Selon le ministère, il n'a pas paru opportun de prévoir dans cet accord aérien une clause d'exonération de taxe professionnelle en faveur des entreprises de navigation aérienne.

En effet, ce n'est que si la négociation fait apparaître un intérêt très important en ce sens que ces clauses sont négociées. C'est le cas soit lorsque les compagnies françaises font l'objet d'une imposition à l'étranger disproportionnée par rapport à la taxe professionnelle française, soit lorsque l'octroi de cette exonération permet à la France d'obtenir, sur un autre point, un avantage important.

L'importance que revêt cet accord dépasse l'intérêt de ses dispositions techniques car il a aussi une portée politique : même d'une portée modeste, c'est, en effet, le premier accord fiscal conclu par le Zaïre avec un partenaire étranger.

Réunie sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a examiné, dans sa séance du 28 mars 1990 le projet de loi dont le texte suit. Suivant les conclusions du rapporteur, la Commission a adopté le projet de loi dont le texte suit :

#### Article unique

"Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil exécutif de la République du Zaïre en vue d'éviter la double imposition en matière de transport aérien en trafic international, signé à Kinshasa le 29 avril 1989, et dont le texte est annexé à la présente loi." (*voir le texte annexé au projet de loi AN 9<sup>e</sup> législature n° 945*).