

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1988.

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'une **convention** entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **République populaire du Congo** en vue d'éviter les **doubles impositions** et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, d'impôts sur les successions, de droits d'enregistrement et de droits de timbre (ensemble un protocole).*

Par M. Josy MOINET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres Tony Larue, Joseph Raybaud, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguin, Ernest Cargigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 40, 406 et T.A. 42.

Sénat : 126 (1988-1989).

Traité et conventions. — Congo.

SOMMAIRE

	Pages
A. — LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER	3
1. La situation économique et financière du pays	3
— La situation économique	3
— La situation financière	4
2. Les relations avec la France	6
— Les relations économiques	6
— Les relations financières	6
B. — PRÉSENTATION DE LA CONVENTION	7
1. Présentation générale	7
— Déroulement	7
— Caractéristiques du système fiscal congolais	8
2. Dispositions de la convention	9

A) LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

Comme beaucoup de pays de la zone, le Congo connaît de graves difficultés économiques en raison principalement de l'effondrement du cours du pétrole. Le pays ne parvient pas à rétablir ses équilibres économiques et financiers et l'appui apporté par la France est aujourd'hui déterminant.

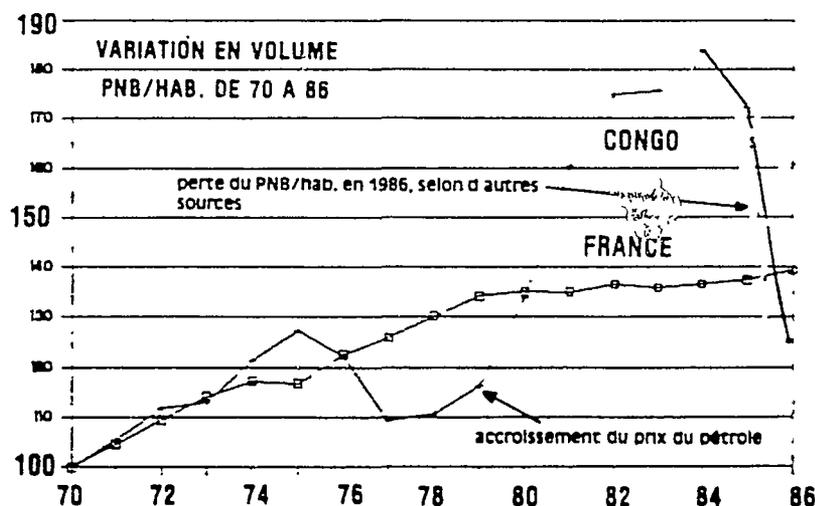
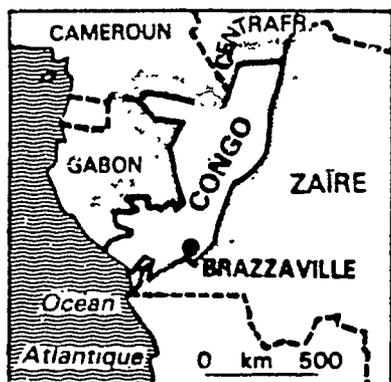
1. La situation économique et financière

o La situation économique

o Grâce à des ressources pétrolières abondantes -près de 55 % du P.N.B. en 1984- et en raison d'une population réduite -1,9 million d'habitants- le Congo a été, jusqu'en 1986, l'un des pays relativement préservé de la zone. Avec un P.N.B. par habitant de 1 020 dollars en 1985, le Congo était - sur ce critère - le deuxième pays d'Afrique noire (derrière le Gabon), le cinquième pays du continent (derrière le Gabon, l'Algérie, l'Afrique du Sud, la Tunisie).

Le revenu national s'est effondré en 1986 en raison de la baisse du cours du pétrole : le prix du baril a chuté de moitié en 1986, le P.N.B. de 30 %. Le pétrole représente 87 % des exportations.

Les autres secteurs, bois, agro-pastoral, B.T.P., commerce, sont accessoires et continuent de souffrir de la contraction de la demande extérieure.



o La situation financière

Le pétrole assurait, jusqu'en 1985, les deux tiers des recettes de l'Etat. En deux ans, elles se sont effondrées sous l'effet des variations des cours et de la chute du dollar, passant de plus de 200 milliards de F.C.F.A. en 1984 et 1985, à 73 milliards en 1986 et 39 milliards en 1987 au moment où arrivaient à échéance les remboursements des emprunts, à conditions peu favorables, contractés pour réaliser un ambitieux programme d'infrastructures.

o Dès 1985, le Congo s'est engagé dans des programmes d'ajustement structurel. Aucun n'a, jusqu'à présent, été respecté.

Un premier programme a été engagé en juillet 1985. Un accord de confirmation a été signé en juillet 1986 avec le F.M.I. permettant le rééchelonnement de la dette congolaise. L'accord de confirmation a été suspendu de fait et un nouveau programme a été conclu avec le F.M.I., en mai 1987.

Le programme 1987 avec le F.M.I. n'a pas pu être respecté. Une légère plus-value des recettes pétrolières (plus 3 milliards par rapport aux prévisions) ne pouvait compenser la baisse des ressources douanières et fiscales qu'entraînerait inévitablement le ralentissement marqué des activités économiques.

Les négociations pour la préparation d'un nouvel accord de confirmation avec le F.M.I., entamées à la fin de l'année 1987, ont difficilement progressé.

Mais le 26 février 1988, le Congo a signé en Club de Londres un accord de restructuration.

o Les solutions préconisées par le F.M.I. visent deux mesures parallèles :

- les premières, d'application interne, visent à mettre fin à l'économie dirigée par une limitation des dépenses de fonctionnement (73 000 fonctionnaires), un plafonnement et une réorientation des investissements productifs hors pétrole, la réforme des entreprises publiques pour mettre fin à la crise aiguë des entreprises d'Etat, la libéralisation des activités commerciales.

- les secondes, d'application internationale, portent sur le rééchelonnement des échéances et l'octroi d'argent frais de la part de la Banque Mondiale, la B.A.D. ou le F.M.I.

o Le Congo s'est engagé depuis peu dans une politique de collaboration avec les instances financières internationales, dominées par les occidentaux : ceux-ci, la France en tête, sont, depuis toujours, les premiers partenaires économiques du Congo. Les Etats-Unis sont le premier client.

Le Congo a recherché un dialogue politique plus nourri avec les Etats-Unis et les pays européens. Le chef de l'Etat a été reçu à Washington en octobre 1986 -avant un séjour au Canada-. En février 1987, le président en exercice de l'O.U.A. s'est rendu successivement en France, en Belgique, en Grande-Bretagne et en Espagne. En mai, il a été reçu en République fédérale d'Allemagne, en Norvège, en Suède et en Finlande. A chacune de ces étapes, il a rappelé la position de son pays et de l'O.U.A. sur les dossiers essentiels de l'Afrique Australe et de l'endettement. La R.F.A. s'est engagée à accroître sa coopération.

Le Congo vit à l'heure de grande austérité et les liens avec l'ancienne métropole sont déterminants.

2. Les relations avec la France

o Les relations économiques

La part de la France dans le commerce extérieur congolais est importante. La France représente, en 1987, 37 % des échanges totaux congolais, 27 % des exportations, 46 % des importations. En revanche, les relations sont très inégales, comme en témoigne le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES ÉCHANGES FRANCO-CONGOLAIS

(En millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987
Importations (du Congo)	226	1 068	1 017	968	871
Exportations (de la France vers le Congo)	2 618	2 096	2 356	1 829	1 378

L'importance de la France est surtout manifeste dans le secteur pétrolier. L'exploitation des 5 à 6 millions de tonnes annuelles est assurée par la société Elf Congo. Le prix d'extraction est aujourd'hui peu éloigné du prix de vente.

En dépit d'une exploitation déficitaire, la société, pour des raisons qui ne tiennent pas à la simple logique financière, continue toutefois de verser des redevances à l'Etat congolais.

En 1987, 7 716 Français résidaient au Congo. 11 223 Congolais résident en France.

o Les relations financières

La France est, de loin, le premier investisseur étranger au Congo. Les investissements français représentent près de 12 milliards de francs. La société Elf-Congo a continué à réaliser des investissements notables en 1986-1987 pour la mise en production d'un gisement supplémentaire.

Ces relations sont déterminantes pour le Congo. Les prêts et facilités accordés par la France s'ajoutent à ceux octroyés par

les institutions internationales et atténuent les graves difficultés du pays.

Depuis 1984, l'aide française s'est fortement accrue ; elle s'établit comme suit :

AIDE DE LA FRANCE AU CONGO

(En millions de francs)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Concours financiers non remboursables	211	210	231	282	242	320	360
(dont assistance technique en personnel)	(118)	(133)	(146)	(174)	(174)	(208)	(200)
Concours financiers remboursables	155	118	215	440	305	431	388
Total	365	328	446	722	547	751	708

La structure de l'aide française a connu une évolution sensible, avec, jusqu'en 1986, une stagnation des concours non remboursables, compensée par l'octroi de prêts d'équipement structurels, en 1984 et 1986-1987, relayée depuis deux ans par une augmentation rapide de l'assistance technique en personnels.

L'assistance technique représente aujourd'hui plus du tiers de l'aide publique totale.

B) PRESENTATION DE LA CONVENTION

1. Présentation générale

o Etapes de la négociation

Trois ans après la proclamation de la République populaire du Congo, le Gouvernement de la République populaire a dénoncé en 1973, la plupart de ses accords de coopération avec la France, notamment la convention fiscale signée le 13 novembre

1967. Dès cette date, des négociations se sont engagées entre les autorités françaises et congolaises en vue de la conclusion d'une nouvelle convention fiscale. Elles ont abouti en 1979 à l'élaboration d'un projet de convention qui n'a cependant pas été signé. De nouvelles propositions ont permis d'élaborer un projet qui a été paraphé à Brazzaville le 7 novembre 1986 et signé le 27 novembre 1987.

Dans l'intervalle, la convention de 1967 aurait dû cesser de produire ses effets au 31 décembre 1974 (application de l'article 44 sur la dénonciation).

Afin d'éviter les cas de double imposition, la partie française avait proposé de maintenir provisoirement en vigueur la convention du 13 novembre 1967 mais les autorités congolaises ont refusé.

Afin de ménager, dans la mesure du possible, les intérêts de ses ressortissants, la France a toutefois continué à appliquer unilatéralement les dispositions de l'ancienne convention.

o Ces dispositions sont, en outre, facilitées par un système fiscal basé sur des règles très proches du système français, avec quelques particularités.

L'I.R.P.P. comporte des taux fortement progressifs, de 0 à 65 %. Le calcul est tempéré par un système de coefficient familial identique à celui appliqué en France, mais à l'impact différent : l'indice de fécondité est de 1,8 en France et de 6,2 au Congo.

L'impôt est retenu à la source par l'employeur.

Ces salaires supportent une cotisation syndicale obligatoire de 0,5 % sur le salaire de base.

L'impôt sur les sociétés est de 49 % du bénéfice imposable, avec un minimum de 1 % du chiffre d'affaires.

En revanche, les taxes sur le chiffre d'affaires sont très différentes avec, notamment, le maintien de taxes en cascade (non imputation de l'impôt d'امت).

2. Dispositions de la convention

Cette convention est très largement conforme, dans sa structure et ses principales dispositions, au modèle de convention de l'O.C.D.E.

Elle reprend néanmoins quelques dispositions du modèle de convention de l'O.N.U. concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement.

a) La première caractéristique concerne la notion d'établissement stable

La notion d'établissement stable, précisée à l'article 5, est plus large que celle figurant dans le modèle O.C.D.E.

Par référence au modèle O.N.U. sont inclus dans la liste des établissements stables les chantiers de construction ou de montage dont la durée excède 6 mois (12 mois dans le modèle O.C.D.E.).

Désormais habituel dans beaucoup de conventions avec les pays en développement, ce délai ne figure pas dans la plupart des conventions avec les pays d'Afrique francophone, ce qui constitue une source de litiges, les pays en cause cherchant à imposer les activités occasionnelles.

En outre, il a été admis que cette condition de durée ne soit pas applicable aux prestataires de services travaillant avec des compagnies pétrolières implantées localement pour lesquels il existe, au Congo, un système d'imposition forfaitaire.

Certaines activités de négoce réalisées par un intermédiaire indépendant à partir d'un stock de marchandises sont considérées comme caractéristiques d'un établissement stable à la condition que cet intermédiaire agisse essentiellement pour une seule entreprise.

b) La seconde caractéristique concerne la déductibilité des frais de siège (article 7 de la convention)

Le bénéfice imposable d'un établissement stable doit être déterminé d'après les résultats de sa comptabilité, en tenant

compte, éventuellement, d'une quote-part des frais généraux du siège de l'entreprise.

Cette quote-part de frais généraux est imputée sur les résultats des différents établissements stables, en règle générale, au prorata du chiffre d'affaires réalisé par chacun d'eux.

L'application de cette disposition est source de nombreuses difficultés avec les pays africains.

Au cas particulier, il existe une disposition du droit interne congolais limitant les frais de siège déductibles à 10 % du bénéfice imposable.

La partie congolaise a renoncé à cette limitation forfaitaire.

En effet, l'article 7 de la convention dispose que les frais de siège de la société sont déductibles pour la détermination du bénéfice imposable de son établissement stable en proportion du chiffre d'affaires de ce dernier par rapport au chiffre d'affaires global de la société.

Cette disposition qui est conforme à notre législation interne est favorable aux entreprises françaises.

3. En ce qui concerne les relations financières entre les deux Etats, la convention permettra d'alléger le coût des crédits ou prêts liés à des opérations d'exportation (article 11). En effet, les intérêts ne seront imposables que dans l'Etat de résidence du bénéficiaire ce qui exclut toute retenue à la source.

En revanche les dividendes (article 10) et les redevances (article 12) font l'objet d'un partage d'imposition entre l'Etat de résidence du bénéficiaire et l'Etat de leur source.

Les taux de retenue à la source sont :

- de 15 % pour les dividendes si le bénéficiaire détient au moins 10 % du capital de la société distributrice et de 20 % dans tous les autres cas ;

- de 15 % pour les redevances.

Ces niveaux sont relativement élevés, mais proches de ceux qui figurent dans d'autres conventions africaines.

Au demeurant, le taux élevé qui s'applique aux redevances est partiellement compensé, par la définition étroite des revenus concernés : elle exclut le savoir faire, les études, l'assistance technique et les locations d'équipements industriels et se limite aux seuls droits d'auteur ou droits de propriété industrielle ou assimilés.

Enfin l'article 25 précise les modalités destinées à éviter la **double imposition**. La France (comme d'ailleurs le Congo) utilisera à cet égard la méthode de l'imputation :

- l'impôt payé au Congo sera imputé sur l'impôt français en ce qui concerne les dividendes et les redevances ;

- pour tous les autres revenus le crédit d'impôt imputable sur l'impôt français sera égal à l'impôt français correspondant à ces revenus ce qui assure, en fait, l'exonération de ces revenus en France.

Les autres dispositions du texte signé sont conformes au modèle français, notamment en ce qui concerne les droits de mutation à titre gratuit, les droits d'enregistrement et de timbre, l'assistance administrative et l'assistance au recouvrement. L'existence de cette dernière clause a permis d'obtenir que le Congo renonce à la procédure du quitus fiscal actuellement exigé de tout contribuable quittant ce pays, importante concession pour les 8 000 Français vivant actuellement au Congo.

Réunie sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a examiné, dans sa séance du 14 décembre 1988, le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention fiscale entre la République française et le Gouvernement de la République populaire du Congo.

Elle recommande au Sénat l'adoption du projet de loi dont le texte suit

Projet de loi

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Congo en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, d'impôts sur les successions, de droits d'enregistrement et de droits de timbre (ensemble un protocole), signée à Brazzaville le 27 novembre 1987 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir texte annexé au document Assemblée nationale, 9^e législature 1988-1989, n° 40.