

LES NOMBREUSES FAÇONS DE PERDRE DES MILLIARDS

Comment les gouvernements
échouent à obtenir une part
équitable de la richesse provenant
des ressources naturelles

Don Hubert, Ph. D.
Juin 2017

À propos de Publiez Ce que Vous Payez et Publiez Ce que Vous Payez-Canada



**PUBLIEZ CE
QUE VOUS PAYEZ**

Publiez Ce que Vous Payez (PCQVP)

est la plus importante coalition mondiale d'organisations de la société civile dont l'objectif est de rendre le secteur de l'extraction plus transparent et responsable. Constitué de plus de 800 membres, d'un secrétariat mondial et de 40 coalitions nationales dans le monde entier, PCQVP s'engage à conjuguer ses efforts pour veiller à ce que les citoyens aient voix au chapitre quant à l'extraction de leurs ressources, aux méthodes d'extraction et à la façon dont les recettes sont dépensées.

Publiez Ce 
Que Vous Payez
CANADA

Publiez Ce que Vous Payez-Canada est la coalition canadienne du réseau mondial de PCQVP. Depuis sa fondation en 2007, PCQVP-Canada est à l'avant-garde du mouvement national pour la transparence au sein du secteur de l'extraction au Canada, en promouvant et en favorisant l'adoption de lois exigeant que les sociétés d'extraction canadiennes divulguent leurs paiements aux gouvernements du Canada et des autres pays. De plus, la coalition s'est employée à encourager et à soutenir la mise à profit des renseignements des sociétés canadiennes dans le cadre de campagnes de sensibilisation mondiales.

Remerciements

PCQVP-Canada souhaite remercier Omidyar Network, le Natural Resource Governance Institute, Vision Mondiale Canada et le secrétariat de Publiez Ce que Vous Payez pour le généreux soutien financier accordé à PCQVP-Canada dans le cadre de la réalisation de cette publication. Nous souhaitons également exprimer notre gratitude à l'égard du groupe d'individus qui ont formulé des commentaires touchant les multiples versions antérieures de ce document et du secrétariat de PCQVP, qui a contribué à la publication de ce rapport.

Auteur : Don Hubert, Resources for Development Consulting

Conception : Deana Oulianova, DIMA Design Studio

Traduction : Annie Talbot



RESOURCES for
DEVELOPMENT
CONSULTING

Don Hubert est président de **Resources for Development Consulting**, cabinet dont l'objectif est d'aider les pays en développement riches en ressources naturelles à obtenir une « part équitable » de la richesse générée par le secteur de l'extraction. Le cabinet mise sur un large éventail d'experts pour fournir des analyses sectorielles, axées sur un projet ou personnalisées. Les services offerts comprennent la mise au point de régimes fiscaux et de contrats visant le secteur de l'extraction, la conception et la prestation de services de vérification financière et de prévention des fraudes, la préparation d'examens des risques liés aux recettes et de prévisions de recettes publiques, ainsi que la conception et la prestation de programmes de renforcement des capacités destinés aux représentants des gouvernements, aux parlementaires et à la société civile. Le cabinet a réalisé des analyses économiques détaillées de projets miniers et pétroliers dans plus de douze pays pour divers clients, dont des gouvernements, la Banque mondiale, des donateurs bilatéraux et des organisations non gouvernementales.

Avant-propos

Il y a une décennie que je collabore avec le réseau mondial de Publiez Ce que Vous Payez (PCQVP). Depuis le début de notre collaboration, cette coalition a étendu la portée de ses activités et l'éventail des enjeux sur lesquels portent ses travaux, tout en démontrant son influence manifeste à l'échelle mondiale. Nos efforts ont été complétés et amplifiés par d'autres mouvements mondiaux préoccupés par les flux financiers illicites, l'évasion fiscale, la responsabilisation des sociétés et, plus récemment, les données ouvertes. En dépit de défis persistants, grâce aux travaux collectifs, le secteur de l'extraction fait preuve d'une transparence et d'une responsabilisation plus grandes qu'il y a dix ans.


Avec cette transparence accrue, le lien entre ladite transparence et la responsabilisation est mis à l'épreuve. La société civile doit miser sur les nouvelles données divulguées pour changer les politiques gouvernementales, les comportements des entreprises et même les systèmes mondiaux. Malgré de nombreuses réussites documentées, la complexité des accords mondiaux conclus avec les sociétés, ainsi que des lois nationales et des contrats régissant le secteur de l'extraction constitue un enjeu analytique de taille. Comme le révèle le présent rapport, les sociétés emploient un vaste éventail de moyens légaux et illégaux pour réduire les impôts et les redevances à payer, souvent dans un contexte où la surveillance exercée par les gouvernements est insuffisante.

Ce rapport vise à répondre à une question récurrente : mon gouvernement reçoit-il une part équitable des recettes tirées des projets d'extraction? Bien qu'aucun rapport ne puisse à lui seul définir ce qui constitue une part équitable pour chacun des projets, ce rapport peut aider les parties prenantes à cerner les mécanismes et les politiques favorisant la protection de recettes essentielles en déterminant et en illustrant les voies courantes qui alimentent les pertes de recettes publiques provenant du secteur de l'extraction. Il constitue également un outil pour l'analyse plus approfondie et systématique des données relatives aux paiements versés par les sociétés aux gouvernements. Ce type d'analyse est d'autant plus nécessaire, car de nouvelles lois, notamment au Canada, exigent que des centaines de sociétés extractives déclarent les versements aux gouvernements chaque année, et ce, à l'échelle mondiale.

Publiez Ce que Vous Payez a milité avec beaucoup de succès pour l'adoption de nouvelles lois et normes exigeant que les sociétés minières, pétrolières et gazières divulguent leurs paiements aux gouvernements. Nous promouvons également la modification de normes appuyant la divulgation des contrats et la transparence en matière de propriété des sociétés, entre autres. Grâce aux nouvelles données accessibles, on constate un intérêt croissant à l'égard du renforcement des mécanismes favorisant la transparence pour assurer la responsabilisation. À l'échelle mondiale, le réseau de PCQVP reconnaît cet enjeu et met au point divers programmes axés sur l'utilisation des données. Au sein du réseau international de PCQVP, il existe une vaste gamme d'initiatives nationales axées sur l'exploitation des données. Ce rapport vise à favoriser et à enrichir ces discussions. Il se veut un outil fondamental pour ceux qui analysent les recettes publiques et les régimes fiscaux, ainsi qu'une plateforme pour des débats plus éclairés en vue de déterminer si les gouvernements reçoivent leur « juste part ».



Claire Woodside
Directrice, PCQVP-Canada

An oil rig is illuminated at night, with its lights reflecting on the water in the foreground. The rig is a tall, lattice-structured tower with a platform at the top. Several bright lights are visible on the rig and its base, creating a strong reflection on the dark water. In the background, there are other structures, including a smaller tower and several high-voltage power lines with pylons. The sky is a deep blue, suggesting twilight or night.

Ce rapport peut aider les parties prenantes à cerner les mécanismes et les politiques favorisant la protection de recettes essentielles en déterminant et en illustrant les voies courantes qui alimentent les pertes de recettes publiques provenant du secteur de l'extraction.

Sommaire

Les pays riches en pétrole, en gaz et en minerais échouent souvent à obtenir une juste part de la richesse provenant de leurs ressources naturelles. La perte de recettes découlant du secteur des sociétés extractives revêt une importance particulière, étant donné le grand nombre de pays dont une portion substantielle des budgets annuels repose sur les recettes tirées des ressources naturelles. Les entreprises utilisent un vaste éventail de stratégies pour réduire au minimum les paiements versés aux gouvernements. La mise en œuvre de leurs stratagèmes d'évitement fiscal est favorisée par des institutions faibles, des politiques et des réglementations inadéquates, des contrats mal négociés, ainsi que l'inefficacité de la surveillance et de la vérification exercées par les gouvernements.

Ces dernières années, il y a eu un foisonnement d'activités nationales et internationales pour lutter contre l'évitement fiscal dans le secteur de l'extraction. Mais il reste encore beaucoup à faire. Il n'existe aucune donnée fiable sur l'ampleur des pertes éventuelles de recettes. Cependant, l'expérience des pays industrialisés et des pays en développement laisse à penser que des recettes gouvernementales se chiffrant à plusieurs milliards de dollars sont en jeu.

Le succès exceptionnel du mouvement mondial pour une plus grande transparence des recettes des sociétés extractives a permis de mieux évaluer si les gouvernements reçoivent une part équitable des revenus de l'extraction de pétrole, de gaz et de minerais. Cependant, pour que la transparence renforcée se traduise par une augmentation des recettes provenant des secteurs de l'extraction, il est nécessaire d'analyser les données et de mettre à profit cette analyse.

Les sociétés mettent en œuvre des mécanismes pour réduire les paiements qu'elles versent aux gouvernements, mais les voies d'évitement ne sont pas illimitées. Il existe des tendances évidentes quant à la façon dont les sociétés diminuent les paiements aux gouvernements. Le fait de savoir ce qu'il faut examiner peut aider ceux qui souhaitent réaliser une analyse plus efficace de ces données.

Ce document décrit un cadre d'évaluation des risques liés aux recettes qui définit les principales utilisées par les entreprises extractives pour diminuer les recettes issues du secteur de l'extraction (voir **Encadré 1**).

Ce cadre est fondé sur une étude approfondie des informations du domaine public concernant les risques touchant les recettes publiques. Les principales voies présentées dans ce rapport sont étayées d'études de cas concrets.

Le cadre établit une distinction entre la perte de recettes découlant du taux d'imposition appliqué à un projet d'extraction et la perte résultant de l'assiette fiscale à partir de laquelle les recettes sont calculées.



Taux d'imposition

Les sociétés versent de multiples paiements aux gouvernements, mais la majorité des recettes gouvernementales proviennent généralement de deux ou trois sources : un impôt sur la production, souvent sous la forme d'une redevance, et un impôt sur les bénéfices, soit un impôt sur le revenu des sociétés ou les droits de production. Pour stimuler les investissements, les gouvernements peuvent accorder des mesures d'incitation ou des exonérations fiscales temporaires aux investisseurs, ce qui est susceptible de réduire nettement les recettes publiques. Ces modalités fiscales sont souvent fixées pour toute la durée du projet sous la forme d'accords de stabilisation. Il est ainsi difficile de les réviser, même s'il est reconnu que ces modalités sont inéquitables. Les pratiques exemplaires préconisent d'éviter, ou au moins de restreindre, les dispositions de stabilisation dans les nouveaux contrats. En ce qui concerne les projets existants dont les circonstances fondamentales ont évolué et dans le cadre desquels des recettes substantielles sont en jeu, les gouvernements devraient renégocier les modalités fiscales.

La négociation des conditions fiscales les plus favorables n'est pas la seule façon dont les sociétés peuvent diminuer leurs paiements. Elles peuvent également tirer avantage des conventions contre la double imposition existantes pour réduire ou éliminer les retenues à la source sur les dividendes et les intérêts versés, ainsi que l'impôt sur les gains en capital. Pour ce faire, les entreprises créent une société prête-nom dans un pays ou sur un territoire ayant conclu une convention contre la double imposition avec le pays producteur et effectuent leurs paiements par cette filiale. Lors de la négociation ou de la renégociation des conventions contre la double imposition, les gouvernements doivent veiller à ce que lesdites conventions soient conçues pour refuser les avantages prévus aux entreprises qui créent des sociétés-écrans en vue de s'adonner au « chalandage fiscal ».

Encadré 1 :

Cadre d'analyse des risques liés aux recettes

Risques liés aux recettes

Taux d'imposition

Assiette fiscale

ALLÈGEMENTS FISCAUX	<p>Avantages fiscaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amortissement accéléré <p>Exonérations fiscales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exonérations de l'impôt sur les bénéfices
CHALANDAGE FISCAL	<p>Retenues d'impôt à la source</p> <ul style="list-style-type: none"> • Versements de dividendes • Paiements d'intérêts <p>Impôt sur les gains en capital</p>
BÉNÉFICES DE PROJET SOUS-DÉCLARÉS	<p>Volumes de production</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sous-déclaration de la production • Omission de déclarer des produits secondaires
	<p>Prix de vente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrats de vente intra-entreprise • Frais de commercialisation excessifs • Ventes à terme / couverture du prix
COÛTS DE PROJET SURESTIMÉS	<p>Coûts inadmissibles</p> <ul style="list-style-type: none"> • Factures falsifiées ou produites en double <p>Coûts affectés incorrectement</p> <p>Gonflement des coûts de biens et services</p> <ul style="list-style-type: none"> • Équipement usagé surévalué • Transport (ferroviaire, par ports ou pipeline) • Frais de gestion
	<p>Financement par emprunt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capitalisation restreinte • Taux d'intérêt abusifs

Resources for Development Consulting (2016)



Assiette fiscale

Lorsque les gouvernements estiment ne pas recevoir leur juste part, ils tentent souvent de réviser les taux d'imposition, notamment en augmentant les taux de redevance. Dans plusieurs cas, le problème n'est pas lié aux taux d'imposition, mais plutôt à l'érosion de l'assiette fiscale à laquelle les taux sont imputés. La perte de recettes due à l'érosion de l'assiette fiscale passe principalement par deux voies : la sous-déclaration des recettes du projet et la surdéclaration des coûts du projet. Les multinationales ont fortement intérêt à transférer leurs bénéfices en misant sur les différentes charges fiscales des pays producteurs, de leur pays d'origine et des paradis fiscaux. Grâce à des réseaux complexes de filiales, les sociétés transfèrent leurs bénéfices hors des pays producteurs où le taux d'imposition est élevé vers des territoires où les taux d'imposition sont plus faibles et imputent leurs coûts dans les régions assorties d'un haut taux d'imposition.

Il existe de nombreuses façons pour les sociétés de réduire les recettes de projet qu'elles déclarent. Par exemple, elles peuvent déclarer une quantité ou une qualité inférieure pour la marchandise principalement produite ou omettre de déclarer des produits secondaires de valeur. Pour lutter contre ces deux pratiques, il importe que le gouvernement évalue de manière indépendante la quantité et la qualité de la production. Un autre moyen employé par les sociétés pour réduire les recettes d'un projet consiste à sous-déclarer la valeur marchande du produit de base. À cette fin, les sociétés peuvent vendre un produit à prix réduit à une entreprise affiliée en ayant recours aux ventes à terme « forward sales » ou de couverture du prix « price hedging » ou gonfler les coûts de commercialisation du produit. La déclaration de recettes de projet inférieures touche autant les impôts sur la production que ceux sur les bénéfices et a une incidence fondamentale sur les recettes publiques. Bien qu'il soit possible d'entreprendre des efforts pour s'assurer que les ventes réelles reflètent la juste valeur marchande, il est plus efficace, pour la plupart des matières premières, d'établir un prix de référence pour le calcul des paiements de redevances et des impôts.

Le gonflement des coûts est le deuxième moyen de réduire les recettes publiques à cause de l'érosion de l'assiette fiscale. La conséquence principale de la surestimation des coûts est la réduction des impôts sur les bénéfices, puisque les coûts gonflés se traduisent par une baisse du revenu imposable net. Les sociétés justifient un accroissement des coûts de diverses façons : en réclamant des frais qui sont inadmissibles étant par exemple associés à des factures falsifiées ou présentées deux fois ou qui sont explicitement interdits au titre du contrat ou de la législation fiscale; en gonflant les coûts afférents aux transactions avec des filiales afin de transférer les bénéfices dans des territoires où les taux d'imposition sont plus faibles, voire nuls. La déclaration de prix de transfert erronés est une pratique courante dans le domaine de la fourniture de biens et de services; les frais associés au siège social et de financement par emprunt se prêtent particulièrement à des abus généralisés. Une surveillance rigoureuse exercée par les gouvernements, y compris dans le cadre de vérifications fondées sur les risques, est indispensable pour garantir le paiement de la juste part des impôts sur les bénéfices.



Protection des recettes publiques

Les gouvernements doivent miser sur le renforcement de l'administration fiscale pour obtenir une part équitable. Dans la plupart des pays, il est cependant impossible de corriger rapidement ou aisément le profond déséquilibre entre les compétences des conseillers juridiques et des comptables au service des sociétés et les compétences des représentants gouvernementaux. L'une des solutions pourrait concerner le renforcement des capacités administratives fiscales tout en favorisant simultanément la révision des contrats et des lois fiscales, pas nécessairement pour modifier les taux d'imposition, mais pour éliminer les échappatoires fiscales et pour mettre en œuvre des mesures de lutte contre l'évitement fiscal simples, voire élémentaires.

Une surveillance externe peut contribuer à optimiser les recettes publiques. Il n'y a jamais eu autant de données dans le domaine public auparavant. En plus d'indiquer ce que les sociétés ont payé, ces données peuvent aider à déterminer si ces paiements sont conformes aux conditions du contrat ainsi qu'aux lois fiscales et s'ils représentent une part équitable. Pour répondre à ces questions, il faut cependant miser sur une analyse économique approfondie du projet, fondée sur les volumes et les coûts de production, les prix des matières premières et les modalités fiscales.

La mise en œuvre de la méthodologie d'évaluation des risques présentée dans ce rapport dans le cadre de projets précis du secteur de l'extraction peut favoriser l'optimisation des recettes publiques des pays vendant leurs ressources non renouvelables.

Les gouvernements doivent miser sur le renforcement de l'administration fiscale pour obtenir une part équitable.



Les nombreuses façons de perdre des milliards
Publiez Ce que Vous Payez-Canada

1 2 3 4 5 6 7

Glossaire	1
Introduction	5
Analyse des données divulguées	6
Public cible.....	7
Méthodologie et structure	8
Cadre d'évaluation des risques liés aux recettes	9
Établissement du taux d'imposition	11
À la défense de l'assiette fiscale.....	12
Allègements fiscaux et recettes publiques.....	15
Imposition du secteur de l'extraction	15
Risques liés aux recettes provenant du secteur de l'extraction.....	18
Négociation et renégociation.....	20
Le chalandage fiscal pour accroître les exonérations fiscales	21
Pertes de recettes associées au chalandage fiscal	22
Mettre fin au chalandage fiscal	24
Sous-déclaration des recettes de projet.....	26
Sous-déclaration des recettes de projet.....	27
Sous-déclaration de la valeur marchande de la production	29
Évaluation des risques par secteur.....	33
Assurance d'une imposition fondée sur la juste valeur marchande.....	34
Le gonflement des coûts mine l'assiette fiscale	36
Coûts inadmissibles.....	36
Coûts affectés incorrectement	38
Surestimation des coûts	40
Financement par emprunt	41
Le fardeau des coûts surestimés.....	45
Prochaines étapes pour la protection des recettes publiques	47
Pratiques exemplaires émergentes	47
Renforcement de l'administration fiscale et élimination des échappatoires fiscales ...	49
Surveillance des recettes associées aux projets	51
Annexe 1. Scénario relatif à l'érosion de l'assiette fiscale	52
Remarques.....	55

GLOSSAIRE

Amortissement accéléré – Processus dans le cadre duquel il est possible de déduire en tout ou en partie les coûts associés à une immobilisation de la somme des recettes encaissées au cours d'une très courte période. Il s'agit d'une mesure d'incitation à l'investissement courante.

Assiette fiscale ou base d'imposition – Recettes auxquelles les taux d'imposition sont imputés ou la méthode de calcul stipulée dans un contrat ou une loi fiscale.

Bénéfices bruts – Totales des recettes provenant des ventes de matières premières (production x prix de vente) sans déduction des coûts ou des impôts. Ces recettes sont parfois appelées « recettes de projet ».

Bénéfices nets – Bénéfices après les dépenses, conformément aux règles comptables adéquates (parfois appelés « revenu net » ou « profit »).

Bénéfices pétroliers – Partie de la production de pétrole qui est partagée entre un gouvernement et une société pétrolière après déduction des coûts pétroliers, qui sont affectés à la société.

Cantonement des actifs – Établissement du périmètre économique d'un projet, souvent au chapitre du contrat ou de la concession, pour que la société ne puisse pas compenser les pertes d'autres projets (hors du périmètre) par les recettes associées aux activités et aux éléments se trouvant dans ledit périmètre.

Capitalisation restreinte – Financement d'un projet d'extraction assorti d'un haut niveau d'endettement. Le financement est souvent fourni par une société affiliée à des taux d'intérêt élevés.

Chalandage fiscal – Établissement d'une entité juridique dans un pays précis en vue d'obtenir les avantages associés à la convention contre la double imposition de ce pays.

Contrat de partage de la production – Contrat principal entre un gouvernement et une société pétrolière privée énonçant les modalités régissant l'exploration pétrolière et la production future (parfois appelé « convention de partage de la production »).

Contrats de vente à long terme – Contrats liant deux entités distinctes ou apparentées et stipulant le prix ou la formule de calcul du prix pour les ventes futures d'une matière première.

Convention contre la double imposition – Traités visant à éviter l'imposition des mêmes bénéfices dans le pays hôte et dans le pays d'origine.

Coûts d'immobilisation – Coûts engagés après la décision concernant le développement d'un projet, dont les coûts de construction d'un site, d'installation de l'équipement et d'achat de machinerie. Ces coûts sont également appelés « dépenses d'investissement ».

Coûts pétroliers – Partie de la production pétrolière affectée à la société afin de rembourser des coûts antérieurs et actuels (exploration, développement, exploitation, etc.).

Couverture du prix – Pratique visant la fixation de la valeur de la production future afin de se prémunir contre l'instabilité des prix.

Disposition de stabilisation – Disposition contractuelle assurant les investisseurs (et leurs prêteurs) de la durabilité des modalités initiales, particulièrement celles concernant l'imposition.

Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices (BEPS) – Pratique d'une société visant à transférer des bénéfices et des coûts d'une juridiction à l'autre (souvent en manipulant les prix de transfert) en vue de réduire l'imposition au minimum. Il s'agit également d'un projet dirigé par l'OCDE pour lutter contre les pertes de recettes publiques.

Évasion fiscale – Le non-paiement ou le paiement partiel des impôts de façon illégale, généralement en faisant une déclaration trompeuse délibérée ou en omettant de transmettre une déclaration à l'administration fiscale afin de déclarer des recettes inférieures à la réalité ou des déductions abusives. Ce stratagème est parfois appelé « fraude fiscale ».

Évitement fiscal – Pratique juridique visant à réduire au minimum une facture fiscale en tirant avantage d'une échappatoire ou d'une exception aux règles ou en adoptant une interprétation inopinée du code des impôts.

Exemptions fiscales – Exonération visant des impôts précis qui s'appliqueraient normalement, comme l'impôt sur la valeur ajoutée, les droits de douane et les droits d'accise.

Exonération fiscale – Mesure d'incitation conçue pour stimuler les investissements en réduisant ou en éliminant l'imposition des sociétés pendant une période définie.

Flux financiers illicites – Le déplacement d'argent d'origine illicite au-delà des frontières, dans le cadre de la contrebande, de la corruption ou de l'évasion fiscale.

Impôt sur les bénéfices des sociétés – Impôt exprimé en pourcentage des bénéfices nets d'une société, après déduction des dépenses admissibles.

Impôt sur les gains en capital – Impôt sur les gains découlant de la vente d'immobilisations (ou d'une participation liée à un actif immobilisé).

Impôt sur les gains fortuits – Impôt supplémentaire (p. ex. des rentes de ressources) conçu pour permettre au gouvernement d'obtenir une plus importante part des recettes provenant de projets très rentables.

Instruments fiscaux – Outils politiques grâce auxquels les gouvernements produisent des recettes, dont des primes, des impôts / taxes, des redevances, des dividendes et des droits de production, entre autres. Ces instruments sont parfois appelés « modalités fiscales ».

Mesures d'incitation à l'investissement – Gamme d'options politiques employées par les gouvernements pour attirer les investisseurs, y compris, sans toutefois s'y limiter, comme le report, en totalité ou en partie, des impôts, des crédits d'impôt à l'investissement de capitaux et l'amortissement accéléré. Ces options sont parfois appelées « avantages fiscaux ».

Paradis fiscaux – Juridictions qui attirent des activités économiques au sein de leur territoire en réclamant des impôts minimaux ou nuls. Ils sont souvent appelés « juridictions opaques ».

Partage de la production – Système dans le cadre duquel le pétrole produit (« bénéfices pétroliers ») est partagé entre le gouvernement et la société pétrolière, après recouvrement des coûts par celle-ci (« coûts pétroliers »).

Prix de référence – Établissement du prix d'une matière première non fondé sur le prix facturé, mais sur un prix repère mondial, souvent en misant sur une formule pour des primes ou des escomptes. Ce prix est parfois appelé « prix standard » ou « prix repère »).

Prix de transfert erronés (ou manipulation des prix de transfert) – Manipulation abusive des prix de transfert, lorsque des sociétés affiliées transfèrent des biens ou des services entre elles à des prix ne correspondant pas à ceux du marché.

Recouvrement des coûts – Processus de recouvrement des coûts engagés pour produire une matière première, généralement défini dans le régime fiscal.

Redevance – Instrument fiscal couramment utilisé pour l'extraction d'une ressource, souvent fondé sur la valeur de la matière première extraite.

Régime fiscal progressif – Ensemble de modalités fiscales permettant au gouvernement d'obtenir une plus grande part des recettes tirées de projets plus rentables.

Régime fiscal – L'ensemble des modalités, des accords, des lois et des règlements qui déterminent comment les recettes des projets d'extraction sont réparties entre les sociétés et les gouvernements.

Retenues d'impôt à la source – Impôt prélevé sur les paiements des non-résidents, souvent imputé aux versements de sous-traitants non résidents et dividendes / d'intérêts provenant de l'étranger.

Société prête-nom – Personne morale servant de véhicule aux transactions commerciales, sans adresse physique et sans employés (parfois appelée « société-écran »).

Transaction effectuée dans des conditions de pleine concurrence – Transaction entre un vendeur et un acheteur qui n'ont aucun lien significatif antérieur. Comme les deux parties tentent d'optimiser leurs propres intérêts, le prix de vente qui en résulte est considéré comme étant une approximation de la juste valeur du marché.

The background of the page is a dark green color with numerous Canadian dollar bills falling from the top, creating a sense of motion and loss. The bills are in various orientations and are slightly blurred, suggesting they are falling from a height.

Exemptions fiscales :

Exonération visant des impôts précis qui s'appliqueraient normalement, comme l'impôt sur la valeur ajoutée, les droits de douane et les droits d'accise.



Introduction

Les pays industrialisés et en développement riches en pétrole, en gaz et en minerais échouent souvent à obtenir une juste part de la richesse provenant de leurs ressources naturelles. La crainte voulant que les multinationales en général ne paient pas les impôts qu'elles devraient verser n'est guère surprenante. Depuis la crise financière, les pays riches et les pays pauvres s'indignent que les sociétés de maints secteurs d'activités s'adonnent à des stratégies d'évitement fiscal de plus en plus abusives afin d'optimiser leurs profits¹. La perte de recettes découlant du secteur de l'extraction revêt une importance particulière, étant donné le grand nombre de pays dont une portion substantielle des budgets annuels repose sur les revenus tirés des ressources naturelles. Il est impossible de quantifier l'ampleur des pertes de recettes issues du secteur de l'extraction. Les travaux de recherche sur les flux financiers illicites en Afrique ont conclu que la principale cause des pertes de recettes ne concerne pas la contrebande ou la corruption, mais l'évitement fiscal des sociétés². L'ampleur potentielle des pertes annuelles est estimée à des milliards de dollars, mais les méthodologies employées comportent d'importantes lacunes³.

Ces dernières années, les préoccupations à l'égard des fuites fiscales ont suscité une intense activité à l'échelle mondiale. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a lancé une initiative d'envergure pour lutter contre ce que l'organisme appelle « l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires » (BEPS). Plusieurs initiatives de l'OCDE étaient directement axées sur les sociétés extractives, y compris des dialogues sur les politiques relatives au développement des ressources naturelles et un projet portant sur le prix des minéraux⁴. Le Comité d'experts des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale a examiné des enjeux similaires en accordant une attention particulière aux préoccupations des pays en développement dans le contexte du « financement pour le développement »⁵ et en réalisant des travaux précis concernant les industries extractives⁶. Parmi les autres mesures figure une nouvelle initiative conjointe du Fonds monétaire international (FMI) et du Groupe Banque mondiale, qui concerne le renforcement des systèmes fiscaux dans les pays en développement.

Les risques touchant les recettes publiques issues du secteur de l'extraction furent un thème saillant de l'échiquier politique canadien. On a tenu des audiences parlementaires sur l'évasion fiscale⁷, un député a présenté un projet de loi visant à mettre fin aux échappatoires fiscales⁸ et le Parti libéral s'est engagé à annuler les compressions budgétaires touchant l'Agence du revenu du Canada (ARC) et à mettre en œuvre des mesures de lutte contre l'usage abusif des paradis fiscaux⁹. Les préoccupations se sont accentuées à cause de la chute du cours des matières premières et de son incidence sur les budgets provinciaux, particulièrement en Alberta et à Terre-Neuve. Des cas précis ont également fait l'objet de débats publics, notamment les nouvelles cotisations imposées à Cameco et à Silver Wheaton¹⁰ (voir **Encadré 2** et **Encadré 7**) par l'ARC et la déclaration de recettes marginales dans le secteur des diamants en Ontario¹¹.

Analyse des données divulguées

Au cours des 15 dernières années, de grands progrès ont été accomplis en vue d'améliorer la transparence au sein de secteurs d'activités qui ont de tout temps bien préservé leurs secrets¹². Les données relatives aux paiements sont maintenant accessibles au public dans près de 50 pays participant à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). Ces données s'avèreront encore plus utiles après l'entrée en vigueur de la récente décision d'exiger des rapports par projet dans tous les pays mettant en œuvre la norme ITIE¹³. Des campagnes de plaidoyer de longue date visant à obliger les sociétés extractives à déclarer les paiements versés aux gouvernements accusent un recul aux États-Unis, mais portent leurs fruits au sein de l'Union européenne, en Norvège et au Canada. Par exemple, le Canada prévoit que plus de 700 sociétés déclareront des paiements aux gouvernements de plus de 100 pays d'ici la fin de 2017.

Cependant, de plus en plus de gens s'inquiètent que nous amorçons une période caractérisée par une grande transparence, mais très peu de responsabilisation. En soi, la transparence peut avoir un effet dissuasif sur les auteurs de faits de corruption. Pour que la transparence accrue se traduise par une augmentation des recettes provenant des secteurs de l'extraction, il faut analyser les données et mettre à profit cette analyse.

Le volume croissant de données accessibles représente à la fois une chance à saisir et un défi à relever. Les grandes quantités de données de haute qualité nous permettent de dégager et d'analyser des tendances se dessinant dans des régions, des pays ou des secteurs. Parallèlement, lorsque l'on tente de mieux comprendre les impôts qui doivent être acquittés et de déterminer si le taux d'imposition est équitable pour les pays hôtes, il est parfois difficile de savoir par où commencer. La recherche de pertes de recettes parmi toutes les données divulguées accessibles peut s'apparenter à la recherche d'une aiguille dans une botte de foin.

Il existe de multiples mécanismes que les sociétés peuvent exploiter pour réduire leurs paiements versés aux gouvernements. Mais les voies alimentant les pertes de recettes ne sont pas innombrables. Il existe des tendances évidentes quant à la façon dont les sociétés diminuent les paiements aux gouvernements. Le fait de savoir ce qu'il faut examiner peut aider ceux qui souhaitent réaliser des analyses plus probantes de ces données. Le présent document décrit un cadre d'évaluation des risques liés aux recettes, ainsi que les voies principales par lesquelles les gouvernements sont privés de recettes issues du secteur de l'extraction¹⁴.

Public cible

Ce cadre d'évaluation des risques liés aux recettes est conçu pour les représentants gouvernementaux qui sont responsables des projets des secteurs miniers et pétroliers. Il s'avèrera également pertinent pour les individus qui ne travaillent pas au sein d'un gouvernement, mais qui jouent un rôle dans le renforcement de la responsabilisation concernant les recettes, dont les membres du Parlement, les organisations de la société civile et les journalistes. En dépit des progrès réalisés ces dernières années pour accroître la capacité de ces divers groupes à mener des analyses touchant les recettes, cette capacité demeure inégale.

Au sein des gouvernements, il existe souvent un décalage entre les individus qui comprennent le secteur, mais qui se préoccupent principalement d'attirer les investissements étrangers et de faire avancer les projets, et ceux dont le mandat concerne la production de recettes, souvent exclus au début de la négociation des contrats, qui n'ont parfois pas une connaissance suffisante du secteur pour anticiper la panoplie de risques liés aux recettes. Se porter à la défense d'un gouvernement pour en protéger les recettes nécessite la volonté et la capacité d'affronter les sociétés. Par exemple, l'État de l'Alaska (aux États-Unis) a consacré des centaines de millions de dollars à des litiges visant à recouvrer des milliards de dollars de recettes publiques perdues (voir **Encadré 11 : Assurer la part du gouvernement en Alaska**)¹⁵.

Quant aux parties hors des gouvernements, elles ont tendance à se concentrer sur les risques très visibles, qui sont faciles à analyser et pour lesquels il est relativement aisé d'obtenir des données. L'analyse qui en résulte porte souvent davantage sur les redevances (bien qu'il soit important, ce type de revenus représente une petite source de recettes publiques) que sur l'impôt sur le revenu des sociétés (principale source de recettes dans le cadre de nombreux projets d'extraction).

Il faut mettre en œuvre une approche plus globale en matière d'analyse des risques liés aux recettes. Il faut envisager l'ensemble des voies par lesquelles les gouvernements perdent des recettes avant de déterminer les risques les plus pertinents pour un secteur ou un projet donné ou quant à une société en particulier.

En dépit des progrès réalisés ces dernières années pour accroître la capacité de ces divers groupes à mener des analyses touchant les recettes, cette capacité demeure inégale.

Méthodologie et structure

Ce rapport est fondé sur une étude approfondie des informations du domaine public concernant les risques touchant les recettes publiques dans le secteur de l'extraction¹⁶. Il s'inspire de textes sur la conception des régimes fiscaux pour les industries extractives¹⁷, sur les enjeux d'administration des impôts¹⁸ et sur les récentes orientations concernant la gestion des risques liés à la déclaration de prix de transfert erronés dans le secteur minier¹⁹.

L'analyse est fondée sur les expériences des pays riches en ressources et leurs réponses juridiques et institutionnelles visant à enrayer les pertes de recettes. Compte tenu de l'ampleur des abus présumés, il est peut-être étonnant qu'il soit difficile de trouver, dans les données du domaine public, des exemples où des sociétés emploient manifestement les diverses voies menant aux pertes de recettes publiques. Des efforts importants ont ainsi été déployés pour trouver des études de cas réelles afin d'illustrer la nature particulière des risques de façon plus concrète.

De multiples études de cas ont été préparées expressément pour le présent examen. De nombreuses études de cas proviennent de la vaste base de données de Resources for Development Consulting répertoriant des cas d'évitement fiscal dans le secteur de l'extraction. Les exemples concrets sont issus des secteurs miniers et pétroliers et portent sur diverses matières premières dans ces catégories. Ils concernent un vaste éventail de pays industrialisés et en développement, dont les suivants : Australie, Canada, Chili, Indonésie, Mongolie, Mozambique, Sierra Leone, Tanzanie, Timor-Leste, Trinidad, Ouganda et États-Unis.

L'étude commence par un chapitre fondamental présentant une série de concepts clés, notamment les instruments fiscaux permettant aux gouvernements de générer des recettes dans le secteur de l'extraction, la distinction importante entre les taux d'imposition et l'assiette fiscale à laquelle ces taux sont imputés, ainsi que le rôle, dans les structures des multinationales extractives, des filiales situées dans les territoires où les taux d'imposition sont faibles. Ce chapitre présente un cadre en quatre volets pour l'analyse des risques liés aux recettes, soit deux volets concernant les taux d'imposition (modalités des contrats et chalandage fiscal) et deux volets sur l'assiette fiscale (sous-déclaration des recettes et surdéclaration des coûts). Les autres sections du rapport comprennent une analyse détaillée de chacun de ces quatre risques.

L'analyse est fondée sur les expériences des pays riches en ressources et leurs réponses juridiques et institutionnelles visant à enrayer les pertes de recettes.



Cadre d'évaluation des risques liés aux recettes

L'obtention d'une part équitable des recettes publiques provenant du secteur de l'extraction est un processus en deux étapes : l'établissement d'un taux d'imposition juste, dès le début d'un projet, suivi de la protection de l'assiette fiscale tout au long de l'exploitation. Des lacunes dans l'un de ces domaines peuvent mener à d'importantes pertes au chapitre des recettes publiques²⁰.

En se fondant sur la distinction entre les taux d'imposition et l'assiette fiscale, le tableau ci-dessous présente un cadre permettant d'envisager les diverses voies menant à la perte de recettes provenant du secteur de l'extraction (voir [Encadré 1 : Cadre et études de cas touchant les risques liés aux recettes](#)).

Encadré 1 :

Cadre d'analyse
des risques liés
aux recettes

Risques liés aux recettes

Exemples

Taux d'imposition

Assiette fiscale

Taux d'imposition	ALLÈGEMENTS FISCAUX	<p>Avantages fiscaux</p> <ul style="list-style-type: none"> Amortissement accéléré <p>Exonérations fiscales</p> <ul style="list-style-type: none"> Exonérations de l'impôt sur les bénéfices 	<p>Secteur minier du Pérou : amortissement accéléré</p> <p>Secteur minier du Mali : exonérations de l'impôt sur les bénéfices</p>
	CHALANDAGE FISCAL	<p>Retenues d'impôt à la source</p> <ul style="list-style-type: none"> Versements de dividendes Paiements d'intérêts <p>Impôt sur les gains en capital</p>	<p>Turquoise Hill (Mongolie / Pays-Bas)</p> <p>Heritage Oil (Ouganda / Île Maurice)</p>
Assiette fiscale	BÉNÉFICES DE PROJET SOUS-DÉCLARÉS	<p>Volumes de production</p> <ul style="list-style-type: none"> Sous-déclaration de la production Omission de déclarer des produits secondaires 	<p>Congo Brazzaville: Diamond smuggling</p> <p>Chile: Tax avoidance on tailings production</p>
		<p>Prix de vente</p> <ul style="list-style-type: none"> Contrats de vente intra-entreprise Frais de commercialisation excessifs Ventes à terme / couverture du prix 	<p>Ventes d'uranium : Cameco (Canada)</p> <p>Gaz naturel : Mozambique, Afrique du Sud</p> <p>Vente de minerai de fer : Sierra Leone</p> <p>Entités de commercialisation : Australie / Singapour</p>
	COÛTS DE PROJET SURESTIMÉS	<p>Coûts inadmissibles</p> <ul style="list-style-type: none"> Factures falsifiées ou produites en double <p>Coûts affectés incorrectement</p> <p>Gonflement des coûts de biens et services</p> <ul style="list-style-type: none"> Équipement usagé surévalué Transport (ferroviaire, par ports ou pipeline) Frais de gestion 	<p>Société minière du Chili : fausses factures</p> <p>Indonésie : abandon du recouvrement des coûts à cause d'abus</p> <p>Timor-Leste : déclarations de coûts pour un bloc de production</p> <p>Alaska : gonflement des coûts d'expédition et de transport par pipeline</p> <p>Tanzanie : gonflement des coûts dans le secteur minier</p>
		<p>Financement par emprunt</p> <ul style="list-style-type: none"> Capitalisation restreinte Taux d'intérêt abusifs 	<p>Chili : financement par emprunt d'une société minière</p> <p>Chevron Australia : frais de financement inadmissibles</p>

Resources for Development Consulting (2016)

Établissement du taux d'imposition

Lorsqu'un contrat établissant le taux d'imposition de base est signé, il est difficile pour les gouvernements d'apporter des changements.

Les modalités fiscales qui devraient déterminer la part des recettes issues du secteur de l'extraction versées au gouvernement sont normalement énoncées dans des contrats visant le projet (ententes avec le pays hôte), ainsi que dans les lois et les réglementations nationales sur l'impôt et les investissements. Les sources de recettes publiques provenant des projets d'extraction sont souvent différentes de celles des autres secteurs commerciaux. Dans le secteur minier, la combinaison d'instruments fiscaux comprend généralement les paiements de redevances et d'impôts sur les bénéfices des sociétés (et, de plus en plus souvent, un impôt sur les gains fortuits ou les « rentes de ressources »), alors que des systèmes de partage de la production sont plus courants dans le secteur pétrolier, parfois en combinaison avec des paiements de redevances et (ou) d'impôts sur les bénéfices des sociétés.

On s'inquiète souvent que les gouvernements aient négocié des marchés désavantageux qui permettent à des sociétés étrangères d'obtenir l'essentiel des profits associés aux projets. Dans certains cas, les marchés semblent être fondés sur la corruption. Cependant, ils sont souvent dérivés d'une profonde asymétrie entre les compétences des représentants de multinationales et celles des agents gouvernementaux relativement inexpérimentés.

Il n'est pas rare que les gouvernements offrent des mesures d'incitation à l'investissement ou des exonérations fiscales temporaires pour encourager les sociétés à explorer et amorcer une production au pays. Dans certains scénarios, les exonérations fiscales temporaires réduisent ou éliminent l'imposition sur les bénéfices des sociétés. Lorsqu'un contrat établissant le taux d'imposition de base est signé, il est difficile pour les gouvernements d'apporter des changements. Les contrats visant le secteur d'extraction comportent des dispositions de stabilisation protégeant les investisseurs de toute modification des modalités fiscales.

Les sociétés tentent souvent d'élargir l'éventail d'exonérations fiscales s'appliquant à leur projet en tirant profit des conventions contre la double imposition, en ayant recours à un procédé appelé « chalandage fiscal ». En créant des filiales dans des territoires comme les Pays-Bas et l'île Maurice, les sociétés peuvent réduire, voire éliminer un éventail d'impôts, notamment en misant sur les retenues à la source sur le rapatriement des versements d'intérêts et de dividendes, les frais de gestion et les gains en capital provenant de la vente des droits relatifs aux ressources.

Le taux d'imposition décrit précédemment détermine la catégorie d'impôts et les pourcentages correspondants des versements destinés au gouvernement. Ces soi-disant « modalités globales » ont tendance à accaparer l'attention lors des comparaisons de régimes fiscaux. Par exemple, une analyse des impôts miniers s'appuie généralement sur la comparaison des taux de redevance en pourcentage. Bien que les modalités fiscales globales soient incontournables, il est tout aussi important d'évaluer l'assiette fiscale à laquelle ces taux sont imputés. Par exemple, une redevance de 5 % est uniquement significative lorsqu'elle est portée en déduction de la valeur des ventes réelles du produit de base. De même, un taux d'imposition de 30 % sur les bénéfices des sociétés revêt uniquement une certaine importance lorsqu'il est imputé au revenu net (après couverture des frais) de la société.

Il existe deux procédés fondamentaux menant à l'érosion de l'assiette fiscale. Le premier concerne la sous-déclaration des recettes brutes. Pour ce faire, les sociétés peuvent déclarer une production inférieure à la production réelle ou un prix de vente inférieur à la juste valeur marchande. Le deuxième procédé menant à l'érosion de l'assiette fiscale est l'inflation des coûts de projet. Comme l'essentiel des recettes publiques provient généralement des impôts sur les bénéfices, soit les impôts calculés sur le revenu net (après couverture des frais), les coûts majorés peuvent réduire de façon importante l'assiette fiscale.

La protection de l'assiette fiscale est complexe, étant donné le taux d'imposition effectif relativement élevé dans le secteur de l'extraction²¹. Dans les pays producteurs, le prélèvement d'impôts global est généralement beaucoup plus élevé pour les sociétés mères immatriculées dans des pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), où l'impôt sur les bénéfices des sociétés représente l'obligation fiscale principale et est assorti d'un taux avoisinant souvent les 25 à 30 %, que pour les entreprises dans les paradis fiscaux, où l'impôt sur le revenu est très faible ou éliminé.

L'écart entre les taux d'imposition dans différents pays encourage fortement les sociétés à réduire au minimum l'assiette fiscale en transférant les bénéfices hors des territoires où prévaut un taux d'imposition élevé et en y rapatriant les coûts. Ce faisant, les sociétés réduisent au minimum les paiements d'impôts obligatoires dans leur pays d'origine ou d'accueil, tout en optimisant les bénéfices transférés dans des territoires où l'imposition est faible ou inexistante.

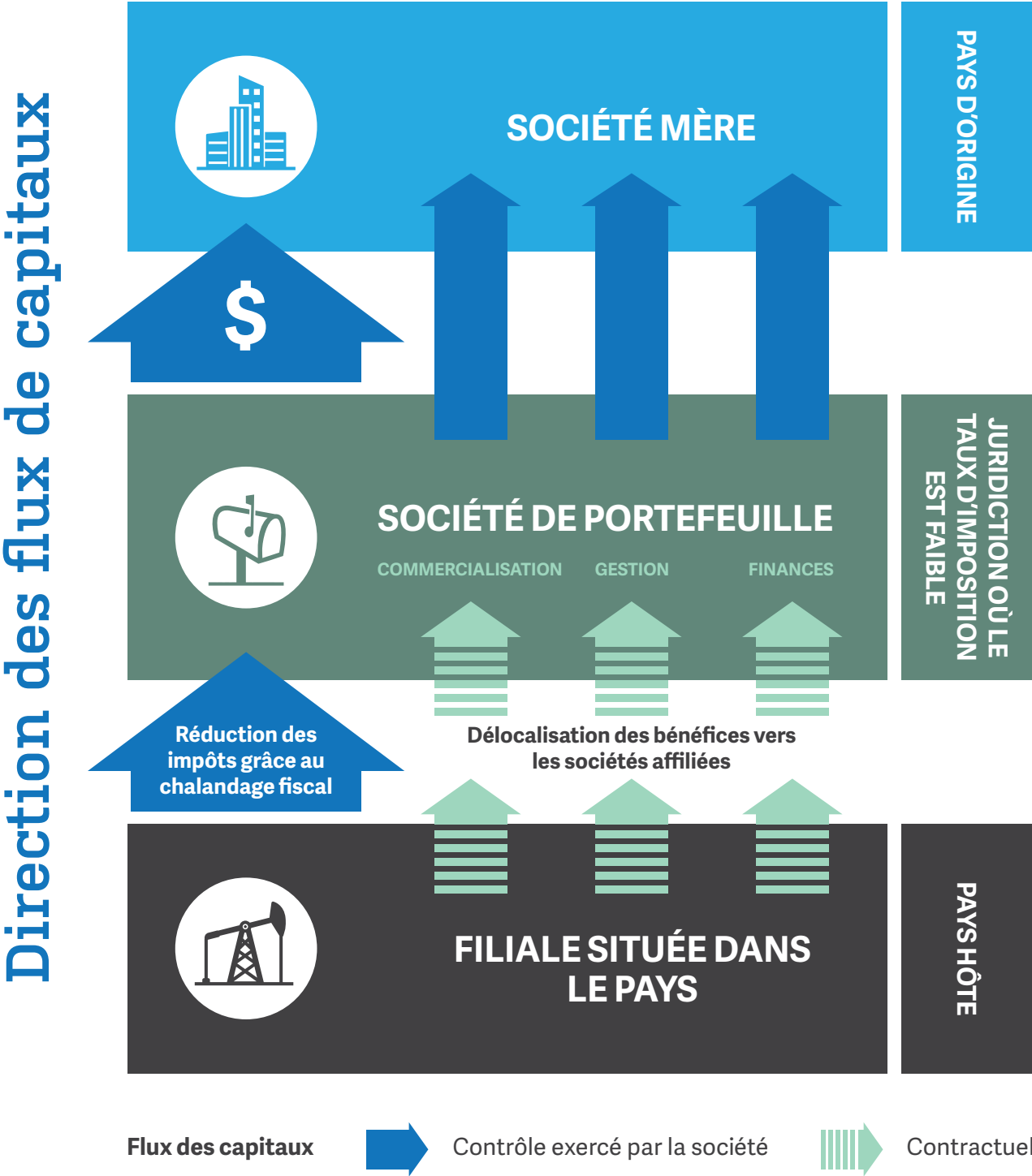
Cette capacité de transférer les bénéfices et les coûts d'un territoire à l'autre est fondée sur les structures d'entreprise complexes adoptées par les multinationales²². Comme cela est illustré dans la **Figure 1**, les sociétés mères recourent souvent à des sociétés-écrans, soit des filiales immatriculées dans des paradis fiscaux ou dans un territoire où le taux d'imposition est faible²³ (voir **Encadré 2 : Silver Wheaton rapatrié des revenus non déclarés d'une filiale située aux îles Cayman**²⁴). Une société mère peut avoir des filiales participant à l'achat de matières premières, fournissant des services d'entrepreneur et (ou) offrant des services de gestion et du financement.

À la défense de l'assiette fiscale



Figure 1 :

Utilisation de filiales pour réduire les impôts



Silver Wheaton est une société d'écoulement des métaux précieux immatriculée en Ontario et dont le siège social est à Vancouver. Elle est inscrite à la Bourse de Toronto et à la New York Stock Exchange. L'entreprise fournit du financement à des sociétés minières en échange de futures livraisons d'or et d'argent à des prix prédéterminés. Ce procédé s'appelle « écoulement ». Le financement et l'achat / la vente des parts de métaux sont effectués par une filiale en propriété exclusive, Silver Wheaton (Caïmans) Ltée.

Silver Wheaton (Caymans) Ltée ne verse aucun impôt sur les bénéfices aux îles Caïmans. Silver Wheaton considérait que cette filiale était une entité distincte et qu'il n'était pas nécessaire de déclarer au Canada les bénéfices produits aux îles Caïmans, même si les dirigeants et la plupart des employés étaient au Canada et que la majorité des décisions d'entreprise y étaient prises.

En septembre 2015, l'Agence du revenu du Canada (ARC) a réévalué les exercices compris entre 2005 et 2010 en fonction des réglementations sur la fixation des prix de transfert et a indiqué que « les bénéfices de Silver Wheaton assujettis à l'impôt au Canada devraient être augmentés pour englober *la presque totalité du revenu gagné hors du Canada par les filiales étrangères de la société.* » Les revenus non déclarés de 715 M\$CA seraient assortis d'une facture fiscale de 207 M\$CA, ainsi que d'une pénalité relative aux prix de transfert de 72 M\$CA et d'un montant de 80 M\$CA en intérêts et autres pénalités. La société fait appel de cette décision. Les vérifications de l'ARC se poursuivent pour les exercices compris entre 2011 et 2013 et pourraient s'étendre aux exercices 2014 et 2015. Il est estimé que les réévaluations pour ces exercices pourraient se traduire par une facture de 416 M\$CA.

Encadré 2 :

Silver Wheaton rapatrie des revenus non déclarés d'une filiale située aux îles Cayman²⁴

3



Allégements fiscaux et recettes publiques

Dans certains pays, l'extraction de ressources naturelles est effectuée par des entreprises publiques. Cependant, dans la plupart des pays, des sociétés privées participent à l'extraction à titre de partenaires d'une entreprise d'État ou à titre indépendant. Le défi pour les gouvernements consiste à s'assurer qu'ils optimisent les recettes publiques tout en favorisant les investissements des entreprises privées étrangères.

Imposition du secteur de l'extraction

Le régime ou le cadre fiscal détermine la part des recettes publiques et les calendriers d'encaissement des recettes (voir **Encadré 3: Critères pour évaluer un « marché avantageux »**). Ce cadre est défini par la législation nationale ou, plus fréquemment, dans les contrats de chaque projet. Les cadres fiscaux évoluent au fil du temps; cependant, en général, les modalités convenues au départ régissent le projet tout au long de son cycle de vie. Il existe de multiples similitudes entre la production de recettes publiques dans les secteurs minier et pétrolier, mais aussi des distinctions importantes²⁵.

Le secteur de l'extraction est fondamentalement différent des autres secteurs de l'économie étant donné l'ampleur des investissements de départ requis (atteignant souvent des milliards de dollars), les calendriers des projets (s'étalant souvent sur 25 ans ou plus) et les possibilités de profits très élevés lors de la flambée des prix des matières premières. Ainsi, l'imposition visant les industries extractives est différente de celle des autres secteurs de l'économie.

D'abord, il est pratique courante dans de nombreux pays d'offrir des exonérations d'impôts, notamment pour l'impôt sur la valeur ajoutée, les droits de douane et les droits indirects. Ensuite, de nombreux pays supplémentent l'impôt standard sur les bénéfices des sociétés en y ajoutant des impôts visant les ressources, comme des redevances et des impôts sur les gains fortuits (« rentes de ressources »). Certains pays misent sur un régime de redevances visant les secteurs miniers et pétroliers, mais plusieurs d'entre eux ont adopté un système de partage de la production dans les secteurs pétroliers.

Impôts sur la production – Les impôts ou les redevances sur la production sont des paiements fondés sur la quantité de ressources extraites²⁶. Il existe diverses façons de calculer les redevances, notamment en fonction du volume produit (p. ex. en fixant un prix par tonne) et de la valeur de la production (c.-à-d. un pourcentage du prix du marché). Dans certains cas, le taux de redevance est établi selon le prix du produit. Certains pays demandent des redevances sur les bénéfices, qui ressemblent davantage à un impôt supplémentaire sur les bénéfices des sociétés. Dans la plupart des situations, les redevances sont versées dès que la production commerciale commence. Traditionnellement, l'impôt sur la production était considéré comme une forme de dédommagement pour l'épuisement de ressources non renouvelables. Les redevances sont maintenant perçues comme une nécessité politique, qui garantit la perception de certaines recettes au cours des premières années de production, avant le début des versements d'impôt sur les bénéfices.

Impôts sur les bénéfices – Les impôts sur les bénéfices sont « fondés sur les profits », c'est-à-dire qu'ils sont calculés sur les bénéfices du projet après déduction des coûts de celui-ci. Le pourcentage fixé pour le taux est parfois moins important que les règles régissant le calcul des bénéfices visés par ledit taux. Les impôts sur les bénéfices devraient représenter la majorité de la part du gouvernement au cours de la durée de vie d'une mine, mais ils sont parfois reportés pendant que les sociétés amortissent leurs investissements²⁷. De plus en plus, les pays adoptent des « rentes de ressources » qui complètent l'impôt de base sur les bénéfices en imposant un pourcentage plus élevé pour les bénéfices exceptionnels.

Partage de la production dans le secteur pétrolier – Mis au point par l'Indonésie dans les années 1960, le système de partage de la production est devenu l'approche la plus couramment employée dans le secteur de l'exploitation pétrolière au sein des pays en développement. Comme le nom de ce système l'indique, la principale source de recettes publiques dans ce cas est le partage du pétrole produit. Il est fondé sur un processus en deux étapes. La production revient d'abord à la société pour permettre à celle-ci de recouvrer ses coûts. Ensuite, le reste de la production est répartie entre la société et le gouvernement, généralement selon un barème mobile fondé sur les volumes de production ou la rentabilité. Comme la part du gouvernement est affectée après le recouvrement des coûts, cela ressemble sensiblement à un impôt sur les bénéfices²⁸. De nombreux gouvernements ajoutent au système de partage de la production des redevances et un impôt sur les bénéfices des sociétés.

Les redevances sont maintenant perçues comme une nécessité politique, qui garantit la perception de certaines recettes au cours des premières années de production, avant le début des versements d'impôt sur les bénéfices.

Encadré 3:

Critères pour évaluer un « marché avantageux »

Quatre critères constituent un bon point de départ pour évaluer si un gouvernement a négocié un marché avantageux pour l'épuisement des ressources non renouvelables.

Entrée : La part du gouvernement (l'entrée) est la partie de bénéfices répartissables (après couverture des frais) versée au gouvernement au cours du cycle de vie du projet.

Calendrier : Comme les sociétés recouvrent généralement leur investissement rapidement, l'essentiel des recettes publiques est perçu plus tard au cours du cycle de vie du projet. Les régimes fiscaux qui sont « en fin de période » peuvent générer peu de recettes publiques pendant cinq à dix années.

Progressivité : La part des bénéfices nets du gouvernement devrait être plus élevée pour les projets plus lucratifs. L'ajout d'un impôt « sur les gains fortuits » peut assurer un régime fiscal global « progressif ». Comme de nombreux régimes fiscaux ne comportent aucun impôt progressif, le gouvernement ne reçoit pas une part plus importante lorsque les prix des matières premières connaissent une hausse fulgurante, lorsque la qualité est particulièrement élevée ou lorsque les coûts de production sont exceptionnellement faibles.

Administration : Les régimes fiscaux sont souvent conçus pour être efficaces au chapitre économique, pour trouver l'équilibre idéal entre les intérêts des investisseurs et du gouvernement, en accordant peu d'attention à leur mise en pratique. Dès le départ, les régimes fiscaux doivent être mis au point pour réduire au minimum la vulnérabilité aux stratégies d'évitement fiscal des sociétés et pour assurer une compatibilité avec la capacité de l'administration fiscale du gouvernement.

Risques liés aux recettes provenant du secteur de l'extraction

Pour déterminer si un gouvernement obtient une part équitable des richesses issues du secteur de l'extraction, il faut d'abord examiner les modalités fiscales négociées pour le projet. Dans certains cas, l'insuffisance de recettes publiques provenant de projets rentables n'a rien à voir avec l'évitement fiscal. Elle est le résultat de modalités contractuelles et de mesures d'incitation à l'investissement généreuses.

Les exonérations fiscales temporaires représentent un exemple évident. Au cours des années 1990, particulièrement en Afrique, il arrivait fréquemment que les gouvernements réduisent, voire éliminent, l'impôt sur les bénéfices des sociétés pendant une période déterminée commençant au début du projet. On pourrait citer plusieurs cas. Par exemple, au Mali, les contrats signés dans les années 1990 comportaient généralement une disposition indiquant qu'aucun impôt sur les bénéfices des sociétés (source principale de recettes publiques) ne serait versé pendant les cinq premières années²⁹. Le FMI lancé des avertissements à maintes reprises en indiquant que la concurrence fiscale entraîne une « course vers l'abîme »³⁰. Il est évident que les exonérations fiscales temporaires contribuent à réduire les recettes publiques. Elles incitent également les sociétés à exploiter les ressources rapidement et de façon inefficace (procédé appelé « écrémage »). Cela peut compliquer l'administration fiscale lorsque de multiples projets sont assortis de taux d'imposition divergents mis en œuvre au cours de différentes périodes.

Encadré 4 : Amortissement accéléré au Pérou³¹

Au Pérou, le secteur minier a versé peu d'impôt sur les bénéfices au cours des années 1990. À la fin de cette décennie, la somme des impôts sur les bénéfices provenant de ce secteur représentait moins de 100 M\$ par année, soit environ 7 % des recettes publiques. Au fil de la diminution progressive des bénéfices des sociétés associés à l'amortissement accéléré et de l'appréciation des cours des métaux, les recettes publiques ont augmenté de façon importante. De 2000 à 2006, les recettes fiscales provenant de l'impôt sur les bénéfices des sociétés minières sont passées de 70 M\$ à 1,8 G\$, représentant plus de 40 % des recettes globales du gouvernement.

La rapidité à laquelle il est autorisé aux sociétés de recouvrer les coûts d'immobilisation représente une autre mesure d'incitation à l'investissement pouvant avoir une incidence sur le moment de la perception des recettes publiques.

En général, à des fins fiscales, les coûts d'immobilisation sont « amortis ». Cela signifie que seule une portion des coûts d'immobilisation initiaux peut être déclarée dans le calcul des bénéfices imposables au cours d'un exercice donné. Cependant, les projets du secteur de l'extraction sont caractérisés par une forte intensité de capital. Étant donné l'ampleur des frais initiaux, il est normal de permettre aux sociétés de recouvrer ces coûts rapidement. Cette disposition est appelée « amortissement accéléré ». Grâce à l'amortissement accéléré, il n'est pas rare que les sociétés ne paient aucun impôt sur les bénéfices au cours des cinq à dix premières années de production, même dans le cas de projets très rentables (voir **Encadré 4 : Amortissement accéléré au Pérou**³¹).

Bien que les modalités d'amortissement devraient être plus généreuses pour les projets du secteur de l'extraction, il arrive fréquemment que des pays n'imposent aucune restriction sur la période où il est autorisé de déduire les dépenses en immobilisations³². L'amortissement accéléré retarde la perception d'impôts sur les bénéfices au début du cycle de vie du projet. Lors de l'élargissement d'un projet, l'amortissement accéléré peut également réduire, voire éliminer les versements d'impôts sur les bénéfices à la suite d'importantes dépenses d'investissement, ce qui provoque un effondrement à court terme des recettes publiques³³.



Planification, évitement ou évasion fiscal(e)?

La **planification fiscale** réduit les impôts d'une façon qui est conforme à la lettre et à l'esprit de la loi.

L'**évitement fiscal**, parfois appelé planification fiscale abusive, réduit les impôts d'une façon qui est incompatible avec l'esprit de la loi. Il est fondé sur les activités réalisées avant l'assujettissement à l'impôt.

L'**évasion fiscale** est un acte criminel et constitue une fraude fiscale. Elle comprend souvent une fausse déclaration auprès des administrations fiscales, soit la déclaration de bénéfices inférieurs au montant réellement gagné ou la surestimation des déductions. L'évasion fiscale est fondée sur les activités après l'assujettissement à l'impôt.

Comme la distinction entre l'évitement et l'évasion est souvent floue, ce rapport emploie le terme général « évitement fiscal » pour englober l'ensemble des pratiques incompatibles avec l'esprit de la loi, y compris les actes illégaux.

Négociation et renégociation

D'importants efforts ont été accomplis pour renforcer la capacité des négociateurs des gouvernements, y compris l'ébauche de dispositions contractuelles (c.-à-d. l'accord « Model Mine Development Agreement » de l'Association internationale du barreau³⁴) et l'offre d'un soutien aux négociations concret (p. ex. la Facilité africaine de soutien juridique et le Comité consultatif technique pour les industries extractives de la Banque mondiale). Comme il est difficile d'anticiper toutes les éventualités, il est prudent d'intégrer aux contrats des dispositions en matière de réexamen qui sont limitées dans le temps.

Les contrats liés au secteur de l'extraction comportent généralement des dispositions de stabilisation indiquant que la position économique de base de la société, telle qu'elle est énoncée dans le contrat d'origine, doit être maintenue. Les pratiques exemplaires mondiales préconisent d'éviter, ou au moins de restreindre de façon importante, les dispositions de stabilisation dans les nouveaux contrats. Trop souvent dans le passé, ce type de dispositions représentait un avantage unilatéral. Les sociétés obtenaient des garanties que leur position économique ne serait pas affaiblie, mais qu'elles pourraient aussi tirer avantage de tout changement éventuel. Si des dispositions de stabilisation doivent être incluses, elles devraient s'appliquer uniquement à des modalités fiscales précises et être limitées dans le temps. Dans certains pays, les dispositions de stabilisation ne sont accordées qu'en contrepartie d'une augmentation des taux de redevances ou d'imposition sur les bénéfices.

Lorsque des dispositions de stabilisation générales existent, de fortes pressions sont exercées sur les gouvernements relativement au respect de l'inviolabilité des modalités d'origine. Ces pressions sont exercées non seulement par les sociétés, mais également par des acteurs internationaux, comme la Banque mondiale et le FMI. Néanmoins, lors de l'évolution fondamentale des circonstances, la renégociation paraît non seulement raisonnable, mais inévitable. En fait, lors de la hausse des cours du pétrole dans les années 2000, de multiples pays producteurs de pétrole industrialisés et en développement ont renégocié leurs contrats³⁵. Si elle est mal gérée, la renégociation peut nuire à la crédibilité et susciter la méfiance d'éventuels investisseurs. Inversement, dans le cadre de projets offrant des possibilités de recettes publiques pouvant changer le cours des choses, les risques associés au maintien d'un contrat excessivement généreux pourraient excéder largement les risques de déroger aux dispositions de stabilisation³⁶.

Comme il est difficile d'anticiper toutes les éventualités, il est prudent d'intégrer aux contrats des dispositions en matière de réexamen qui sont limitées dans le temps.



Le chalandage fiscal pour accroître les exonérations fiscales

Certains impôts touchant les projets du secteur de l'extraction sont réduits au minimum, voire éliminés, lorsque des conventions contre la double imposition s'appliquent. Ces accords bilatéraux ont été mis en œuvre au cours des dernières décennies pour permettre aux sociétés d'éviter la double imposition sur les mêmes bénéfices, soit l'imposition dans le pays où les recettes sont gagnées et dans leur « pays d'origine »³⁷. Cependant, on s'inquiète de plus en plus que ces accords conçus pour éviter la double imposition aient pour résultat que des sociétés paient peu ou pas d'impôt.

Les pays concluent des conventions contre la double imposition en nourrissant l'espoir que l'offre d'allègements fiscaux à certains partenaires commerciaux suscitera l'augmentation des investissements étrangers directs. Les dispositions communes des conventions contre la double imposition visent notamment la réduction ou l'exonération des impôts à la source et sur les gains en capital. Les retenues d'impôt sont imposées lors du transfert de fonds d'une société résidente à une société non résidente. Par exemple, il peut s'agir d'une retenue d'impôt sur les frais de gestion, ainsi que les versements d'intérêts et de dividendes. En plus de représenter une source de recettes publiques, les retenues d'impôt peuvent aussi décourager certaines formes de délocalisation des bénéfices. Les impôts sur les gains en capital sont parfois exigés lors de la vente des droits ou d'une participation liés à un projet. En général, les conventions contre la double imposition comportent également des dispositions relatives à l'échange de renseignements fiscaux³⁸.

Le caractère avantageux d'une convention contre la double imposition pour un pays donné dépend de la capacité de ladite convention à générer l'apport suffisant d'investissements directs étrangers pour compenser les pertes de recettes découlant de ces réductions et de ces exonérations. Il n'est pas rare que des pays en développement aient conclu des conventions contre la double imposition sans une analyse minutieuse, plus souvent pour commettre un geste politique que dans le cadre d'une politique fiscale prudente³⁹.

Pertes de recettes associées au chalandage fiscal

Les multinationales créent souvent des sociétés intermédiaires ou écrans dans une juridiction précise en vue d'obtenir des avantages au titre d'une convention qui ne seraient pas offerts directement. Cette pratique est appelée « chalandage fiscal ». En l'absence de restrictions, « une convention conclue avec un pays devient une convention liant le reste du monde »⁴⁰.

Les Pays-Bas, où a été fondée la première société de capitaux (la Compagnie néerlandaise des Indes orientales), offrent de grands avantages pour les multinationales qui y créent des succursales. Comme ce pays a conclu des conventions fiscales avec plus de 90 territoires, l'acheminement de capitaux par une succursale aux Pays-Bas permet aux sociétés de réduire au minimum les retenues d'impôt sur les intérêts et les dividendes⁴¹.

Le rôle des Pays-Bas dans les stratégies d'évitement fiscal pratiquées par les sociétés a largement retenu l'attention au cours des dernières années. La Mongolie et le Malawi ont annulé des traités fiscaux avec les Pays-Bas en raison de préoccupations liées à la perte de recettes découlant de projets miniers (voir **Encadré 5 : Les recettes de la Mongolie provenant du secteur minier sont à risque aux Pays-Bas**⁴²).

Des études ont démontré l'existence fort répandue des filiales-écrans aux Pays-Bas. Elles ont également révélé la manière dont les avantages des conventions fiscales sont exploités en allant à l'encontre du soutien néerlandais pour le développement international⁴³. En 2016, Oxfam Novib a publié un rapport affirmant que les Pays-Bas devraient faire partie de la liste des paradis fiscaux⁴⁴. À la suite de pressions externes, le gouvernement néerlandais a amorcé la révision de ses conventions contre la double imposition avec 23 pays en développement⁴⁵. Au mois de juin 2016, le ministère des Finances néerlandais a déclaré que des mesures de lutte contre les abus avaient été intégrées aux conventions visant neuf pays et que des négociations étaient en cours avec 11 autres pays⁴⁶.

L'île Maurice est un autre pays préoccupant, souvent pour ce qui touche les investissements en Afrique, car il a conclu des traités fiscaux avec 16 pays du continent africain. Deloitte, par exemple, a fourni aux investisseurs des conseils détaillés sur la façon de travailler avec l'île Maurice pour réduire au minimum les versements d'impôt⁴⁷.

À l'heure actuelle, certains gouvernements sont manifestement vigilants à l'égard des risques. L'Indonésie a annulé en 2004 une convention contre la double imposition conclue avec l'île Maurice relativement à des allégations de chalandage fiscal et l'Inde renégocie actuellement un traité fiscal concernant l'île Maurice. Le gouvernement de l'Ouganda a refusé d'accorder des avantages fiscaux à Heritage Oil, par exemple, lorsque cette société a tenté de traiter avec l'île Maurice pour se soustraire à une importante facture d'impôts sur les gains en capital à la suite de la vente de leurs droits pétroliers (voir **Encadré 6 : Heritage crée une filiale à l'île Maurice en vue d'éviter les impôts en Ouganda**⁴⁸). Il semble toutefois que d'autres pays n'ont pas encore pleinement évalué les risques éventuels. Le Réseau pour la justice fiscale-Afrique, par exemple, lutte actuellement pour éviter une convention contre la double imposition concernant l'île Maurice et le Kenya⁴⁹.

Encadré 5 :

Les recettes de la Mongolie provenant du secteur minier sont à risque aux Pays-Bas⁴²

En 2012, le ministère des Finances mongole a examiné les conventions contre la double imposition liant la Mongolie afin de comparer les avantages offerts à ceux des conventions du même type visant ses pairs, dont les Philippines et le Ghana. L'une des principales conclusions de cet examen appuyait par le FMI indique que la Mongolie était susceptible d'accuser des pertes de recettes provenant du secteur minier se chiffrant à des milliards de dollars, et ce, à cause de la convention contre la double imposition conclue en 2002 avec les Pays-Bas. Au titre de cette convention, une société néerlandaise qui investit en territoire mongol est autorisée à rembourser des dividendes aux Pays-Bas en évitant les retenues d'impôt de 20 % standard de la Mongolie.

L'analyse se concentrait essentiellement sur une société nommée Turquoise Hill Resources qui exploitait la mine Oyu Tolgoi dans le cadre du plus important projet minier dans ce pays. Bien que la société mère soit canadienne, sa filiale néerlandaise (Oyu Tolgoi Netherlands BV) lui permet de profiter de la convention contre la double imposition conclue avec les Pays-Bas. Turquoise Hill était principalement visée par l'étude, mais il ne s'agissait pas d'un cas isolé. Selon l'administration mongole, près de 70 % des investissements étrangers directs provenaient des Pays-Bas, misant ainsi sur la convention contre la double imposition avec ce pays pour profiter d'un bouclier fiscal.

En novembre 2012, la Mongolie a signifié la fin de la convention contre la double imposition avec les Pays-Bas, et ce, à compter du 1er janvier 2014. En définitive, l'annulation de cette convention n'aura toutefois aucune incidence sur Turquoise Hill ni sur la mine Oyu Tolgoi. Une disposition de stabilisation dans le contrat de 2009 signifie que les modalités fiscales en place au moment de la signature de celui-ci, y compris les clauses de la convention contre la double imposition, resteront en vigueur pendant 30 ans.

La nature des abus semble évidente : les sociétés créent des filiales dans le seul but d'obtenir des avantages fiscaux qu'ils n'auraient pas pu avoir autrement. Cependant, le refus d'accorder des avantages fiscaux, même lorsque la justification d'évitement fiscale est manifeste, s'avère difficile. L'Ouganda a finalement réussi à percevoir l'impôt sur les gains en capital d'Heritage Oil (voir **Encadré 6 : Heritage crée une filiale à l'île Maurice en vue d'éviter les impôts en Ouganda**), mais il y a relativement peu d'exemples de pays qui contestent le chalandage fiscal et, parmi ceux-ci, plusieurs se retrouvent devant les tribunaux⁵⁰. Par exemple, la Cour suprême de l'Inde, dans une affaire où des entreprises de l'OCDE utilisaient des sociétés-écrans pour profiter de la convention contre la double imposition entre l'Inde et l'île Maurice, a statué que le chalandage fiscal est légal en l'absence d'une disposition précise relative à la lutte contre les abus⁵¹.

Mettre fin au chalandage fiscal

Le Canada est un autre bon exemple des défis liés au refus d'avantages fiscaux. L'ARC a perdu plusieurs procès, même lorsque la preuve établit clairement qu'une société intermédiaire avait été créée dans le seul but d'obtenir des réductions d'impôts à l'aide d'avantages fiscaux⁵². Les tribunaux canadiens ont déclaré que le chalandage fiscal pour réduire les impôts, en soi, n'est pas illégal⁵³.

Trinité-et-Tobago illustre de façon éloquente les défis que représente le chalandage fiscal pour un pays riche en ressources. Les sociétés pétrolières en activité à Trinité-et-Tobago et dont le siège social est aux États-Unis ou au Canada ont fondé des filiales dans des pays voisins qui sont visés par le traité fiscal de la Communauté des Caraïbes (CARICOM), comme les Barbades et Saint-Kitts-et-Nevis, évitant ainsi les retenues d'impôt sur les dividendes et les intérêts. Trinité accuse ainsi des pertes estimées à 200 M\$ chaque année. Le gouvernement lutte pour faire annuler ces exonérations depuis 2005, et ce, sans règlement satisfaisant⁵⁴.

L'initiative de l'OCDE relative à l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) reconnaît que l'utilisation abusive des conventions contre la double imposition a pour conséquence d'importantes pertes de recettes publiques. Cette initiative suggère l'adoption d'un « critère de l'objet principal » au titre duquel « les avantages d'une convention contre la double imposition ne doivent pas s'appliquer lorsque l'objet principal de la conclusion de certaines transactions ou de certains arrangements est d'obtenir une position fiscale plus avantageuse »⁵⁵.

Le critère de l'objet principal a été adopté par les Pays-Bas dans le cadre de la renégociation de ses conventions contre la double imposition. Par exemple, les traités modifiés négociés avec le Malawi et la Zambie indiquent qu'« aucun dégrèvement n'est accordé au titre de cet article s'il est déterminé que l'objet principal ou l'un des objets principaux [...] vise à tirer avantage de cet article »⁵⁶. Cependant, il reste encore à voir si ce « critère de l'objet principal » mènera au refus d'octroyer des avantages fiscaux aux sociétés extractives qui ne manqueront pas de soutenir qu'elles ont créé des filiales néerlandaises pour des motifs autres que celui de réduire au minimum les retenues d'impôts.

Le refus d'accorder des avantages fiscaux, même lorsque la justification d'évitement fiscale est manifeste, s'avère difficile.

Encadré 6 :

Heritage crée une filiale à l'île Maurice en vue d'éviter les impôts en Ouganda⁴⁸

Heritage Oil Corporation est une société canadienne (de l'Alberta) qui gérait ses activités mondiales à partir de filiales dans les Bahamas et la Barbade. En 2008, elle s'est inscrite à la Bourse de Londres tout en conservant une cotation secondaire à la TSX. La même année, la société a déménagé son siège social de Calgary à Jersey, paradis fiscal.

Le 27 juillet 2010, Heritage a vendu ses parts associées aux abords du lac Albert en Ouganda à Tullow Uganda Limited (île de Man) pour la somme de 1,45 G\$. Au cours des négociations précédant la vente, Heritage s'inquiétait du taux d'imposition de 30 % sur les gains en capital liés à la transaction. Des documents divulgués lors du scandale « Panama Papers » révélaient que, en plus d'exercer des pressions sur le gouvernement pour obtenir l'élimination de cet impôt, la société a changé son domicile du paradis fiscal des Bahamas, qui n'avait conclu aucune convention contre la double imposition avec l'Ouganda, au paradis fiscal de l'île Maurice, qui avait obtenu une telle convention. Heritage Oil and Gas Limited a été constituée à l'île Maurice le 15 mars 2010.

Le gouvernement de l'Ouganda a exigé une charge fiscale de 404 M\$ sur les gains en capital découlant de la vente et a demandé à Heritage de faire un dépôt initial représentant 30 % de cette somme. Cela a déclenché une série de batailles juridiques. Heritage a d'abord offert de payer 36 M\$ avant d'augmenter sa proposition à 120 M\$. Le Tribunal des recours en matière de fiscalité de l'Ouganda a rejeté l'allégation d'Heritage voulant que la convention contre la double imposition conclue avec l'île Maurice doive mettre la société à l'abri des impôts sur les gains en capital. Entre-temps, Tullow fut forcée de payer le solde des impôts exigibles pour assurer la progression du projet. L'entreprise a ensuite gagné un procès contre Heritage à Londres pour recouvrer la somme versée.

5



Sous-déclaration des recettes de projet

Lors de l'évaluation des modalités fiscales régissant les projets d'extraction, on observe une tendance générale axée sur les conditions fiscales principales : les taux en pourcentage des paiements de dividendes et d'impôt sur les bénéfices ou la part de production allouée au gouvernement après déduction des coûts. Cela s'applique en particulier dans les pays où il existe une conviction répandue que le gouvernement ne perçoit pas des avantages adéquats à la suite de l'épuisement de ces ressources non renouvelables. Dans de telles circonstances, il semble souvent nécessaire de redéfinir le régime fiscal, voire de renégocier les modalités des contrats existants. À titre d'exemple pertinent, on peut citer la série de modifications fiscales mises en œuvre en Zambie, puis révoquées ultérieurement⁵⁷. Cependant, dans certains cas où les recettes du gouvernement ne répondent pas aux attentes, les taux en pourcentage des modalités fiscales principales ne sont pas en cause : le problème concerne plutôt l'assiette fiscale à laquelle les taux sont imputés.

Le point de départ de la protection de l'assiette fiscale vise à assurer l'exactitude des rapports sur les composants qui constituent les recettes globales du projet : la quantité et la qualité du produit et la valeur marchande qui en résulte. La sous-déclaration des recettes brutes d'un projet donne lieu à une réduction de tous les flux de recettes publiques. Les impôts sur la production, dont les redevances, accusent une diminution lorsqu'ils représentent un pourcentage de la valeur de vente. Les impôts visant les profits, comme les impôts sur les bénéfices des sociétés, les rentes de ressources et le partage de la production dans le secteur pétrolier, sont réduits, puisque le revenu imposable diminue alors que les coûts se maintiennent (voir [l'Annexe 1](#)).

Sous-déclaration de la quantité et de la qualité de la production

Toute évaluation de l'assiette fiscale doit d'abord tenir compte du volume de ressources réellement produit. Cela est plus compliqué qu'il n'y paraît.

La production alluviale, y compris celle des pierres précieuses et de l'or, est vulnérable à la sous-déclaration, particulièrement dans les secteurs miniers artisanaux et à petite échelle. Il arrive souvent que ces produits soient simplement acheminés clandestinement hors du pays, éliminant toute déclaration de recettes. Au début des années 2000, par exemple, le Congo-Brazzaville faisait partie des plus grands exportateurs de diamants. Selon la République démocratique du Congo (RDC), la plupart des diamants provenaient de son territoire, mais passaient en contrebande au pays voisin, le Congo-Brazzaville, qui offrait de plus faibles taxes à l'exportation (2 % au lieu des 3 % mis en œuvre dans les pays limitrophes). Qui plus est, le Brazzaville ne faisait aucun effort pour évaluer avec exactitude la valeur des diamants et permettait ainsi que la taxe à l'exportation soit imposée sur une fraction de la valeur réelle. Une mission d'examen du Processus de Kimberley a conclu que le Brazzaville avait une production de diamants très faible, voire inexistante, et le pays a donc été exclu temporairement du régime de certification. L'année suivante, les exportations de diamants en provenance de la RDC ont augmenté de plus de 65 %⁵⁸.

Même au sein de la production à grande échelle, il existe un risque de déclaration inexacte des volumes de production. Par exemple, un rapport récent de l'OCDE sur les risques associés à l'évaluation de la valeur de la production minérale indique que « les sociétés peuvent se livrer directement à l'évasion fiscale en effectuant de fausses déclarations sur la valeur des produits qu'elles expédient »⁵⁹. L'omission de déclarer des sous-produits minéraux précieux suscite notamment de vives préoccupations. Le concentré de cuivre, par exemple, contient communément de l'or, de l'argent, du nickel et du cobalt qui sont extraits lors du processus de fonte. Pour illustrer le risque touchant la perte de recettes éventuelles, le rapport de l'OCDE donne l'exemple d'un pays en développement producteur de cuivre dont l'exportation de concentré de cuivre atteint 1,9 G\$, dont la teneur en or se chiffre à 120 M\$. Dans ce scénario, la sous-estimation de 10 % du cuivre et l'omission de déclarer la teneur en or du concentré auraient pour conséquence la perte de recettes publiques annuelles d'environ 40 M\$⁶⁰.

Il est plus facile de déterminer le volume de produits pétroliers produit que le volume de la plupart des minéraux, puisque les méthodologies de mesure du pétrole sont largement acceptées. Néanmoins, les gouvernements doivent exercer une surveillance attentive. Par exemple, le gouvernement de la Norvège emploie cinq individus qui veillent à la mesure précise des quantités de pétrole produites et exportées. La Direction norvégienne du pétrole affirme que « même s'ils sont faibles, les écarts touchant le volume de production peuvent avoir une incidence importante sur les recettes publiques ». Dans cet exemple, une erreur de seulement 0,35 % à l'une des stations de mesure pourrait entraîner une perte de quatre millions de couronnes norvégiennes, soit 660 000 \$US⁶¹. Aux États-Unis, le Government Accountability Office indique que, bien que la production de pétrole et de gaz aux concessions fédérales a permis de récolter des recettes publiques de plus de 6,5 G\$, « les règlements et les politiques en matière de mesure du ministère de l'Intérieur ne fournissent pas une assurance raisonnable quant à l'exactitude des mesures des biens pétroliers et gaziers »⁶².

L'assurance d'une imposition équitable dépend non seulement du suivi des volumes produits, mais également de l'application de ces volumes aux divers instruments fiscaux pertinents. Par exemple, le Chili exige un impôt spécial visant le secteur minier (IEAM) sur la valeur de vente des minéraux produits, après déduction des coûts et des frais directs. Certaines sociétés payaient cet impôt uniquement pour les minéraux extraits de la mine elle-même, mais pas pour les minéraux produits à partir de dérivés. Cette anomalie a été découverte lors d'une vérification. Les sociétés ont défendu leur position en affirmant que l'IEAM s'appliquait uniquement à la nouvelle production. Cependant, l'administration fiscale indiquait que le code minier énonçait clairement que l'« extraction » s'appliquait aussi à la production à partir de dérivés, position ultimement acceptée par la Cour suprême de ce pays⁶³.

La solution pour protéger les recettes publiques contre la sous-déclaration de la production réside dans la surveillance efficace de la quantité et de la qualité des ressources naturelles extraites et exportées. Cela peut sembler évident, mais, au sein de nombreuses juridictions, la déclaration de la production est fondée sur l'autoévaluation et le gouvernement exerce peu de surveillance. La Tanzanie a uniquement commencé le suivi de la quantité et de la qualité de la production de minéraux lors de la création de la Tanzania Minerals Audit Agency (TMAA). La Zambie, quant à elle, a récemment lancé un projet visant la surveillance indépendante de la production de cuivre⁶⁴.

Toute évaluation de l'assiette fiscale doit d'abord tenir compte du volume de ressources réellement produit.

Sous-déclaration de la valeur marchande de la production

Même lorsque la quantité et la qualité de la production font l'objet de déclarations exactes, la sous-déclaration de la valeur de vente peut contribuer à l'érosion de l'assiette fiscale. Il existe de nombreuses façons de sous-déclarer la valeur des matières premières, la plupart des stratagèmes incluant la vente de ces produits de base à une société affiliée participant au négoce, à la commercialisation ou au traitement.

Les contrats de vente à long terme offrent un degré de prévisibilité des recettes et sont souvent nécessaires à l'obtention de financement pour un projet. Cependant, ces contrats présentent des risques importants liés aux recettes publiques. Dans certains cas, ils prévoient des déductions généreuses. Autrement, ils contiennent parfois des formules établissant des prix bien en deçà de la valeur marchande.

Le risque de sous-évaluation des minéraux a été soulevé à maintes reprises par les pays exportateurs de minéraux et les organisations de la société civile dans le cadre de l'initiative BEPS de l'OCDE⁶⁵.

Selon un rapport récemment publié par l'OCDE, « Une forme relativement directe d'érosion de la base d'imposition est le cas de figure dans lequel une EMN vend des produits minéraux à une entité liée implantée à l'étranger, et ce pour un montant inférieur à celui qu'aurait payé une entité non liée. Ce faisant, l'EMN délocalise une partie de son chiffre d'affaires et de ses bénéfices pour profiter d'une fiscalité plus avantageuse à l'étranger »⁶⁶. Par exemple, Cameco, société d'exploitation d'uranium canadienne, a conclu un contrat de vente à long terme avec une filiale située dans un canton en Suisse où le taux d'imposition est faible. Ce faisant, elle réduit ses charges fiscales de façon importante au Canada (**Encadré 7 : Cameco vend de l'uranium bon marché à une filiale suisse**⁶⁷).

Encadré 7 :

Cameco vend de l'uranium bon marché à une filiale suisse⁶⁷

Cameco Corporation (TSX) produit près de 20 % de la production mondiale d'uranium à partir de mines en Saskatchewan, aux États-Unis et au Kazakhstan.

En 1999, Cameco a créé une filiale (Cameco Europe Limitée) dans le canton de Zoug, en Suisse, où le taux d'imposition est faible (le taux en vigueur est de 10 %, alors que le taux est fixé à 27 % au Canada). Cameco a ensuite conclu un contrat avec sa filiale suisse afin de permettre à celle-ci d'acheter l'uranium canadien à un prix fixe pendant 17 ans. Le prix fixé est confidentiel, mais les cours au comptant étaient 10 \$US/lb en 1999, 140 \$US/lb en 2007 et environ 40 \$US/lb en 2016.

En 2008, l'Agence du revenu du Canada a commencé à réexaminer les activités de Cameco pour des violations relatives aux prix de transfert. L'Agence du revenu du Canada affirme que la filiale suisse existe uniquement pour éviter les impôts canadiens (la filiale a un conseil d'administration et un PDG, mais aucun employé et aucun bureau à Zoug) et qu'aucune entreprise indépendante n'aurait signé un accord si désavantageux.

Encadré 8 :

Contrats de vente visant le gaz naturel et pertes de recettes publiques⁶⁸

Les contrats de vente à long terme, particulièrement ceux liant des sociétés affiliées, semblent largement répandus pour toutes les matières premières des secteurs minier et pétrolier. L'ampleur des pertes de recettes éventuelles paraît cependant plus importante pour certains produits, notamment ceux qui ne sont pas assortis de cours précis sur les marchés internationaux. Le gaz naturel, par exemple, est difficile à transporter de la source au marché et doit être acheminé par un réseau de pipelines ou par liquéfaction (sous forme de gaz naturel liquéfié). À cause de l'envergure des dépenses d'investissement requises, le gaz est généralement vendu dans le cadre de contrats de vente à long terme. Un manque d'attention à l'écart des modalités de ces contrats peut coûter des milliards de dollars aux gouvernements (voir **Encadré 8 : Contrats de vente visant le gaz naturel et pertes de recettes publiques⁶⁸**).

Les contrats de vente peuvent également comprendre des escomptes explicites destinés aux investisseurs. À la Sierra Leone, par exemple, un escompte consenti aux investisseurs pour la vente de minerai de fer donnait lieu à la réduction des redevances et des impôts (voir **Encadré 9 : L'or de la Sierra Leone vendu au rabais à une société affiliée⁶⁹**).

Les plus grandes sociétés extractives comptent fréquemment des filiales qui se consacrent au négoce et à la commercialisation des marchandises qu'elles produisent. Ces filiales, souvent créées dans des juridictions où le taux d'imposition est faible, représentent d'importants risques liés à la déclaration de prix de transfert erronés. D'abord, il est possible que le prix de vente entre sociétés affiliées ne reflète pas la valeur marchande réelle. Ensuite, il est souvent difficile pour les pays producteurs d'évaluer ce qui constitue des prix légitimes et des prix illégitimes pour le négoce et la commercialisation.

Certains pays ont mis en œuvre des mesures pour réduire au minimum les pertes de recettes à la suite du transfert de bénéfices à des entités de commercialisation (voir **Encadré 10 : Des géants miniers délocalisent les bénéfices à l'aide d'une entité de commercialisation à Singapour⁷⁰**). Dans d'autres cas, les gouvernements sont conscients de l'ampleur des pertes éventuelles, mais ont de la difficulté à trouver des mesures correctrices efficaces. À Trinité-et-Tobago, par exemple, les sociétés pétrolières vendent le gaz naturel liquéfié à leurs filiales de commercialisation pour environ 4 \$/t en deçà de trois prix moyens de référence pertinents. La production annuelle se chiffre à plus de 10 millions de tonnes et représente ainsi la sous-déclaration possible des bénéfices bruts de plus de 40 M\$. De plus, le gaz naturel liquéfié est vendu aux filiales de commercialisation en consentant un escompte supplémentaire d'environ 5 %⁷¹. Dans de nombreux autres pays, ces stratagèmes de transfert de bénéfices passent inaperçus.

Dans le cadre d'un projet de gaz naturel au Mozambique, Sasol, géant sud-africain de l'énergie, vendait du gaz de Mozambique à une société affiliée en Afrique du Sud. Bien que les modalités fiscales du projet soient très généreuses, la principale source de pertes de recettes publiques résidait dans le contrat de vente du gaz. Sasol vend le gaz à sa filiale en Afrique du Sud à une fraction de la valeur sur le marché sud-africain.

À titre d'exemple supplémentaire, le Yémen a conclu trois contrats de vente de gaz naturel liquéfié en 2005 stipulant un prix plafonné fixé à 3,80 \$/mBTU. Lorsque le prix du gaz naturel liquéfié importé en Asie est monté en flèche pour atteindre plus de 15 \$/mBTU, le Yémen n'a pas réussi à obtenir des avantages supplémentaires. Des rapports indiquent que le Yémen a renégocié les contrats afin d'augmenter le prix plafonné à plus de 7 \$/mBTU, ce qui pourrait faire passer les recettes publiques annuelles de 300 M\$ à 1 G\$.

Par ailleurs, la Guinée équatoriale a connu une expérience similaire dans le cadre de contrats de vente de gaz naturel liquéfié avec BG. Dans ce cas, le prix de vente avait été établi en fonction du marché gazier américain (Henry Hub), puisqu'il s'agissait de la destination cible. Lors de l'effondrement des prix aux États-Unis, BG a commencé à vendre le gaz en Asie pour environ 15 \$/mBTU, mais a continué à s'acquitter de l'impôt en fonction du prix repère établi à 3 \$. BG récoltait ainsi des bénéfices supplémentaires approximatifs de 1 G\$ chaque année.

Encadré 9 :

L'or de la Sierra Leone vendu au rabais à une société affiliée⁶⁹

Il existe de multiples raisons expliquant pourquoi les recettes publiques provenant des gisements aurifères de la Sierra Leone ne répondent pas aux attentes, notamment les transactions entre les entités liées. Jusqu'à récemment, la société Tonkolili Iron Ore (SL) Limited (Sierra Leone) était codétenue par African Minerals Limited (Royaume-Uni) et par Shandong Steel Hong Kong Resources Limited (Hong Kong) à raison de 75 % et de 25 % respectivement. Les recettes publiques étaient réduites grâce à un « escompte destiné aux investisseurs » sur le prix de vente du fer exporté en Chine.

Les rapports montrent que, en 2013 et en 2014, Tonkolili vendait le fer à un prix moyen étant 25 % inférieur au prix père, notamment à la suite d'un escompte pour les investisseurs de 5 \$/t octroyé à Shandong Iron & Steel (Hong Kong). En 2014, Shandong avait le droit d'acheter 6,5 millions de tonnes, soit près de 50 % de la production totale de la mine, à prix réduit. Selon les estimations, les escomptes accordés aux clients ont entraîné des pertes de redevances de 5,9 M\$, en dépit de la Mines and Minerals Act de 2009 qui exclut explicitement les escomptes, les commissions et les déductions du calcul des redevances.

D'importants risques touchant les prix de transfert erronés existent lorsque des sociétés liées participent à la production et à la transformation de matières premières. Par exemple, Kenmare Resources PLC (Irlande) exploite la mine de titane Moma en Mozambique à l'aide de deux filiales situées à l'île Maurice. Une filiale qui est responsable de l'exploitation minière a réussi à obtenir des modalités fiscales généreuses, y compris une redevance de 3 % sur la valeur des minéraux vendus et une réduction de 50 % de l'impôt sur les bénéfices de la société au cours des dix premières années de production. La deuxième filiale est responsable de la transformation. Elle profite de modalités fiscales favorisant l'exportation sans impôt pour les six premières années et d'un taux d'imposition fixé à 1 % sur le chiffre d'affaires ensuite⁷². Kenmore Mining a donc grand intérêt à réduire l'impôt versé en vendant les produits à Kenmare Processing à un prix inférieur à celui du marché⁷³. Les administrations fiscales sont conscientes des risques, mais il est difficile de déterminer le prix de transfert de pleine concurrence du minerai de titane non transformé.

Les exemples fournis ci-dessus ne représentent qu'un échantillon des manières dont les transactions entre sociétés liées peuvent mener à la sous-déclaration des bénéfices d'un projet. Il en existe plusieurs autres. Pour les matières premières nécessitant une importante infrastructure de transport (p. ex. un chemin de fer, des ports ou des pipelines), les redevances et les impôts sont souvent calculés après déduction des frais de transport. Si les entités affiliées possèdent l'infrastructure de transport, elles ont vivement intérêt à délocaliser les bénéfices de la société productrice (taux d'imposition élevé) à la société de transport (taux d'imposition faible).

Les structures de prix des sociétés peuvent également favoriser la délocalisation des bénéfices pour gérer l'instabilité des prix, les sociétés effectuent souvent des ventes à terme « forward sales » (cette pratique est également appelée « couverture du prix »), dans le cadre desquelles la production future est vendue à un prix déterminé. Pour les ventes entre sociétés affiliées, les gouvernements ont toutefois de la difficulté à distinguer les contrats conçus pour la gestion du risque et les contrats visant à réduire les impôts au minimum⁷⁴. L'une des solutions consiste à « mettre en quarantaine » toutes les activités de couverture du prix « price hedging » afin de veiller à compenser les pertes par les gains associés à ladite couverture, et non par les bénéfices de projet globaux⁷⁵.

Encadré 10 :

Des géants miniers délocalisent les bénéfices à l'aide d'une entité de commercialisation à Singapour⁷⁰

Les géants miniers BHP Billiton et Rio Tinto ont établi des filiales de commercialisation à Singapour, juridiction reconnue parmi les paradis fiscaux par le Fonds monétaire international (FMI) et les États-Unis. L'écart entre les taux d'imposition encourage fortement la délocalisation des profits. Selon Rio Tinto, le taux d'imposition en Australie (y compris les redevances) peut s'élever à 57 %, alors que le taux d'imposition à Singapour n'excède pas 5 % et pourrait être inexistant.

En 2013, l'Australian Tax Office (ATO) a lancé des vérifications visant au moins 15 entités de commercialisation des ressources naturelles situées à Singapour et en Suisse. Les vérifications de l'ATO couvrent plus d'une décennie débutant au début des années 2000. Des rapports indiquent que, entre 2005 et 2014, BHP a évité de payer des impôts sur des bénéfices s'élevant à 5,7 G\$AU. Devant une rectification fiscale d'environ 900 M\$AU, les représentants de BHP semblaient faire fi de l'importance de ce montant en affirmant que la somme représentait moins de 2 % de leurs paiements d'impôt en Australie. La rectification fiscale visant Rio Tinto s'élevait à plus de 500 M\$AU.

L'ampleur des abus a incité l'ATO à publier des lignes directrices détaillées en 2017 concernant les prix de transfert et les entités de commercialisation. Les sociétés ont douze mois pour rectifier les déclarations fiscales antérieures sans encourir de pénalités supplémentaires. Dans l'intervalle, la commission sénatoriale a élargi son enquête sur l'évitement fiscal des sociétés afin d'y inclure le secteur du gaz naturel liquéfié, en plein essor.

Évaluation des risques par secteur

Certaines matières premières sont beaucoup plus susceptibles de faire l'objet de prix de transfert erronés que d'autres produits. Voici plusieurs exemples.

Secteur minier



Or : faible risque. Les coûts de transport et de transformation sont marginaux et il est relativement facile d'établir le cours du marché.



Cuivre : risque modéré. Le cuivre est vendu sous diverses formes (p. ex. sous forme de concentré et de cathodes), souvent à des sociétés affiliées. L'infrastructure de transport est fréquemment détenue et exploitée par des sociétés affiliées. Les cours sur les marchés internationaux sont accessibles, mais les contrats de vente ordinaires prévoient la déduction de divers frais et de certaines pénalités⁷⁶.



Diamants : risque élevé. Comme pour toutes les pierres précieuses, l'analyse d'un expert (lot par lot) est requise, particulièrement pour les diamants de qualité gemme, afin d'évaluer leur valeur marchande.

Secteur pétrolier



Pétrole : risque modéré. Des volumes importants sont fréquemment vendus par des sociétés pétrolières nationales et le volet de commercialisation des grandes pétrolières. Les risques sont en partie atténués par l'existence de prix repères internationaux précis et d'escomptes / de primes bien établis pour tenir compte des différences de qualité.



Gaz naturel : risque élevé. Contrairement au pétrole, il est difficile de transporter le gaz, qui nécessite l'utilisation de pipelines ou la liquéfaction, il n'y a aucun prix de marché international, mais il existe des prix repères régionaux. L'essentiel du gaz est vendu dans le cadre de contrats de vente à long terme et les modalités désavantageuses peuvent réduire drastiquement les recettes publiques.

Pour atténuer les risques de la sous-évaluation de la production, il est possible d'évaluer le cours des ressources en fonction des prix affichés en bourse ou publiés par des cabinets spécialisés offrant des services d'établissement des prix.

En ce qui concerne le pétrole, l'une des méthodes d'évaluation consiste à calculer la moyenne de la valeur des ventes à des sociétés non affiliées à la fin de chaque mois ou trimestre. Cependant, comme l'étude d'un cas en Alaska le démontre, cette solution peut faire l'objet d'abus (voir **Encadré 11 : Assurer la part du gouvernement en Alaska**⁷⁷). Même lorsque les transferts sont effectués en préservant une indépendance suffisante, les sociétés manipulent communément le prix « moyen » à leur avantage. En 2006, « le Royaume-Uni a révisé ses règles d'évaluation du pétrole afin d'atténuer les pertes fiscales importantes résultant de ce type de manœuvre »⁷⁸.

Les prix de référence permettent également de gérer ce risque. Par exemple, la Norvège mise sur un système de « prix indicatifs » pour estimer la valeur du pétrole, au lieu de se fier au prix établi en fonction des ventes à des entités non affiliées. Un conseil d'évaluation du prix du pétrole composé de représentants des ministères gouvernementaux établit un prix de référence pour chaque champ pétrolifère en tenant compte des commentaires des sociétés. Ce prix est utilisé pour toutes les ventes, y compris celles concernant les entités affiliées et non affiliées⁷⁹. Le Nigeria établit des prix de référence pour ses champs pétrolifères, puis calcule les impôts en fonction du prix de référence ou du prix de vente réel, selon le plus élevé⁸⁰.

L'établissement des prix est encore plus préoccupant dans le secteur minier. Le projet « Comblir le manque d'informations sur les prix des minéraux » de l'OCDE a fourni des études de cas pertinentes concernant l'or, le cuivre et le minerai de fer, ainsi qu'une liste de vérification visant à aider les administrations fiscales à cerner les risques éventuels⁸¹.

Pour commencer, il faut miser sur des prix repères mondiaux. Cependant, le prix de certaines matières premières ne figure pas dans les marchés boursiers internationaux. De plus, le prix des ressources peut varier selon la qualité de celles-ci et les frais de transport. Dans de tels cas, les administrations fiscales doivent parfois se fier au ministère de ce secteur pour obtenir des renseignements sur les marchés et pour la surveillance visant à établir des prix à l'exportation crédibles.

Il est possible d'établir des prix de référence dans le secteur minier. Au Chili, par exemple, la valeur d'une tonne métrique de cuivre fin est déterminée par la Comisión Chilena del Cobre (commission chilienne du cuivre) selon la valeur moyenne de cuivre de qualité A affichée à la Bourse des métaux⁸². De nombreux pays africains, dont la Guinée, la Tanzanie et la Zambie, misent sur des prix de référence pour déterminer l'assiette fiscale servant à l'évaluation des redevances. Les prix de référence semblent moins communément consultés pour la détermination de l'assiette fiscale aux fins de l'évaluation des impôts sur les bénéfices des sociétés⁸³.

La sensibilisation aux risques représente une première étape essentielle. Les dispositions contractuelles relatives à l'évaluation servent couramment à établir le lieu d'évaluation : dans le secteur minier, il peut s'agir de l'entrée de la mine ou le port d'exportation; dans le secteur pétrolier, il peut s'agir de la tête de puits ou de la bride à l'entrée du pipeline. Ces dispositions permettent également d'établir des procédures de rechange lorsque la plupart des ventes concernent une société affiliée. Dans de nombreux cas, les contrats comportent toutefois des dispositions de stabilisation, compliquant ainsi la tâche d'un gouvernement souhaitant imposer de nouvelles approches en matière d'évaluation, même lorsque les risques liés aux recettes publiques sont évidents.

Assurance d'une imposition fondée sur la juste valeur marchande

Encadré 11 : Assurer la part du gouvernement en Alaska⁷⁷

Les défis que représente l'obtention d'une part équitable des recettes ne concernent pas uniquement les pays en développement. Au cours d'une période de 25 ans, « un dollar sur six reçu par l'Alaska relativement à l'exploitation pétrolière a été obtenu à la suite de contestations judiciaires visant le paiement initial prévu par l'industrie ».

Les représentants de l'Alaska affirmaient que « l'industrie réduisait systématiquement les fondements des calculs des redevances, des taxes de cession et des impôts sur les bénéfices en sous-estimant la valeur marchande du baril de pétrole au point de vente. La surestimation des frais d'expédition au pipeline (droits de douane) avait le même résultat ». En surveillant les exportations et la valeur de chaque baril de pétrole exporté, l'administration de l'Alaska a démontré que les recettes globales étaient délibérément réduites au minimum à cause de la fausse représentation de la valeur de vente réelle du pétrole et du gonflement des coûts associés au transport de ce produit par les pipelines et les pétroliers.

De 1977 à 1994, le département des Affaires juridiques de l'Alaska a déclaré avoir versé plus de 217 M\$ à des avocats en droit contractuel et des spécialistes comptables travaillant pour 30 cabinets différents afin de poursuivre ces revendications juridiques. Cet argent a été dépensé à bon escient, puisque le règlement de ces litiges a permis au gouvernement de percevoir des paiements de 2,7 G\$ auprès des sociétés. En l'an 2000, le règlement de litiges avait permis de récolter des recettes supplémentaires s'élevant à 10,6 G\$, dont 6,8 G\$ en versements directs d'impôts et de redevances et 3,8 G\$ en suppléments d'impôts et de redevances à la suite de la révision des frais de transport par pipeline.



Le gonflement des coûts mine l'assiette fiscale

Les expériences des pays en développement riches en ressources laissent penser que les coûts inadmissibles et surestimés représentent une importante source de pertes de recettes publiques. Le gonflement des coûts de projet réduit les recettes publiques, puisque ce procédé réduit le revenu net (après couverture des frais) servant au calcul des impôts sur les bénéfices.

Coûts inadmissibles

Dans certains cas, les coûts déduits sont tout simplement inadmissibles. Dans des situations extrêmes, de fausses factures sont déclarées, même lorsque des travaux n'ont pas été réalisés (voir [Encadré 12 : Fausses factures transmises par une société minière du Chili^{B4}](#)).

Le plus souvent, les coûts réclamés sont inadmissibles, mais il arrive fréquemment que les administrations compétentes ne s'en rendent pas compte. Les études de cas démontrent que cela concerne des sociétés qui tentent de déclarer des dépenses encourues avant la signature du contrat, qui sont relatives à l'intérêt personnel d'employés expatriés et de leurs familles, qui sont associées à des factures en double pour des biens ou des services déjà comptabilisés en charges et qui sont clairement inadmissibles, comme des frais liés à des fusions et des acquisitions ou au transfert d'intérêts avec privilège de participation (voir [Encadré 13 : L'Indonésie abandonne le recouvrement de coûts à cause de pratiques abusives](#)).

L'incidence sur les recettes de l'acceptation de frais inadmissibles est amplifiée dans un système de partage de la production, où la principale source de recettes publiques concerne le partage de la production globale (soit les « bénéfiques pétroliers »). Les bénéfiques pétroliers sont répartis entre la société et le gouvernement uniquement après l'affectation des « coûts pétroliers » à la société afin de rembourser les coûts de projet admissibles. Toute augmentation des coûts de projet se traduit par une diminution des bénéfiques pétroliers distribuables. Lorsque l'augmentation des frais est légitime, la société et le gouvernement en pâtissent. Tout simplement, il y a moins de bénéfiques pétroliers à partager. Cependant, lorsque des frais inadmissibles ou surestimés sont acceptés, la société reçoit la pleine valeur des coûts pétroliers au lieu de se contenter d'une partie de la valeur grâce aux bénéfiques pétroliers. (Voir [Encadré 13 : L'Indonésie abandonne le recouvrement de coûts à cause de pratiques abusives](#).)

Encadré 12 :

Fausse factures transmises par une société minière du Chili⁸⁴

La Sociedad Química y Minera de Chile (SQM), société minière chilienne privée, effectue l'extraction, la transformation et la commercialisation de l'iode, du potassium et du lithium. La société se trouve au cœur de scandales depuis 2013, notamment pour le paiement de fausses factures permettant le versement d'impôts insuffisants.

À la suite d'enquêtes menées par l'Internal Tax Service (SII) du Chili, SQM a déclaré à ses investisseurs avoir payé plus de 800 factures totalisant plus de 11 M\$ de 2009 à 2014. La société a affirmé que ces factures « pourraient ne pas satisfaire aux exigences relatives aux dépenses admissibles au titre du code chilien des impôts ». La poursuite intentée par les investisseurs aux États-Unis vise « de fausses factures pour des services fictifs ».

Selon les témoignages, les sociétés étaient encouragées à présenter des factures à SQM, même si elles n'avaient fourni aucun service et n'avaient aucun contrat avec cette dernière. Une fois les factures payées, la plupart des sommes en cause étaient versées à des politiciens.

En 2015, la société a déposé des déclarations fiscales révisées pour les exercices compris entre 2009 et 2014; elle a payé des impôts et des intérêts s'élevant à environ 7 M\$US.

Coûts affectés incorrectement

En outre, les sociétés ont vivement intérêt à affecter des coûts incorrectement dans les différentes catégories de frais et, dans le cadre de certains régimes fiscaux, parmi diverses concessions ou divers blocs.

La plupart des régimes fiscaux établissent une distinction claire entre les coûts d'immobilisation (c.-à-d. les coûts associés à l'infrastructure et la machinerie permanentes) et les coûts d'exploitation annuels (p. ex. les salaires et les frais relatifs aux fournitures consommables, comme le carburant). Il est possible de réclamer entièrement les coûts d'exploitation dans l'exercice où ils ont été engagés. Dans la majorité des cas, les coûts d'immobilisation sont « amortis », c'est-à-dire qu'ils sont étalés sur plusieurs années. L'amortissement des coûts d'immobilisation a des répercussions sur la perception des recettes publiques. Les sociétés ont donc intérêt à affecter les frais dans les coûts d'exploitation, lorsque ces frais font plutôt partie des coûts d'immobilisation. Des vérificateurs de l'Inde ont signalé des risques liés aux recettes qui concernent la classification erronée des coûts entre les différentes phases d'un projet (exploration, mise en valeur et production), ainsi qu'aux fins de la répartition des coûts d'exploitation et des coûts d'immobilisation⁸⁵.

Par ailleurs, les coûts peuvent être mal affectés dans les différents blocs et les diverses concessions. On constate fréquemment, particulièrement dans le secteur pétrolier, que les activités soient « cantonnées » au chapitre d'un bloc ou d'une zone couverte par le contrat. Cela signifie que les bénéfices, les coûts et les impôts sont calculés de façon distincte. Cependant, il est possible de recouvrer les coûts en les imputant à la production future du bloc visé. Les sociétés peuvent ainsi tirer avantage de l'affectation de coûts aux blocs présentant le meilleur potentiel de production future, particulièrement au cours de la phase d'exploration. Par exemple, les essais sismiques, souvent réalisés pour de multiples blocs, peuvent être affectés de manière disproportionnée à un bloc très prometteur afin d'accroître la probabilité de recouvrer la majorité des coûts. Un exemple concret concerne le Timor-Leste, où un puits foré dans une région devant être cédée au gouvernement (dans le cadre d'une restitution) a été déduit d'un bloc de production (voir **Encadré 14 : Le Timor-Leste accuse des pertes de recettes découlant de coûts affectés incorrectement**⁸⁶). Un différend analogue touche actuellement le secteur pétrolier au Ghana, où des sociétés tentent de déduire les frais de développement de projets de seconde génération des bénéfices de projets de première génération⁸⁷.

Les sociétés ont donc intérêt à affecter les frais dans les coûts d'exploitation, lorsque ces frais font plutôt partie des coûts d'immobilisation.

Encadré 13 :

L'Indonésie abandonne le recouvrement de coûts à cause de pratiques abusives

L'Indonésie, pionnière du régime fiscal de partage de la production depuis les années 1960, a abandonné l'un des fondements de ce régime devant les abus incontrôlables des sociétés. Le gouvernement croyait depuis longtemps que les sociétés pétrolières gonflaient les coûts réclamés; il a ainsi resserré ses réglementations en 2001, puis en 2008. Selon le gouvernement, malgré une production à la baisse, les coûts réclamés continuaient d'augmenter au-delà de ce qui devrait se produire pour les puits de pétrole vieillissants.

En 2010, le gouvernement a adopté des règlements plus stricts (no 79/2010) exigeant que les coûts soient liés aux activités pétrolières et gazières visées par le contrat, fondés sur le principe du prix de pleine concurrence lorsqu'ils concernent des transactions entre sociétés affiliées et approuvés à l'avance par les administrations gouvernementales compétentes. Le règlement définit 22 catégories de frais qui ne sont pas recouvrables ou admis en déduction d'impôt. Bien que ce règlement contribue à dissiper l'incertitude entourant l'admissibilité des coûts réclamés, la situation continue de susciter d'importants différends. Une vérification des coûts réclamés de 2010 à 2012, menée à l'échelle du gouvernement, a recensé des dépenses inadmissibles totalisant 221,5 M\$.

Comme la mise en œuvre de règlements plus stricts n'a pas suffi pour lutter contre les abus, le gouvernement a récemment adopté une approche plus radicale en abandonnant le concept de recouvrement des coûts dans les nouveaux contrats. Au titre du règlement no 8 de 2017, les nouveaux contrats comporteront un mécanisme de « partage brut » aux fins de répartition de la production entre l'État et l'entrepreneur. Ce mécanisme a été appliqué dans le cadre des contrats de partage de la production les plus récents, signés en janvier 2017 relativement au bloc au large du nord de la province occidentale de Java. Les contrats de partage de la production existants ne seront pas visés, mais les entrepreneurs peuvent également mettre en œuvre le mécanisme de partage brut.

Surestimation des coûts

Dans d'autres cas, le prix de biens et services légitimes est délibérément gonflé. Les prix de transfert erronés représentent une préoccupation importante dans le cadre de transactions entre sociétés affiliées. Dans le secteur minier, le gonflement des coûts permet aux sociétés de délocaliser les bénéfices hors du pays producteur, souvent en les transférant à une filiale située dans une juridiction ayant un faible taux d'imposition. Dans un système de partage de la production, la surestimation des coûts représente une source directe de revenus pour une société, par un procédé de recouvrement des coûts.

Au Ghana, par exemple, des groupes de la société civile dénonçaient d'importants prix de transfert erronés dans le cadre du projet de construction d'une usine de transformation du gaz naturel financé par des prêts chinois adossés à des actifs pétroliers de 3 G\$. Des documents ont révélé qu'un concurrent aurait pu construire une meilleure usine à un prix représentant une économie de 40 M\$. La Civil Society Platform on Oil and Gas a affirmé ce qui suit : « On soupçonne que Sinopec International Petroleum Service Corporation (SIPSC) a gonflé le coût des matériaux de la salle des machines et des conduites en intégrant des frais cachés volontairement occasionnés dans le cadre d'un arrangement avec une filiale étrangère à vocation particulière immatriculée à Dubai, nommée SAF Petroleum Investments (FZE)⁸⁸ ». La Ghana National Gas Company affirme qu'elle a révisé son processus d'adjudication et qu'elle considère que les allégations sont non fondées. Rien n'indique qu'une enquête de suivi est en cours.

Encadré 14 :

Le Timor-Leste accuse des pertes de recettes découlant de coûts affectés incorrectement⁸⁵

En 2011, le Timor-Leste a lancé une série de vérifications fiscales visant les exercices compris entre 2005 et 2010. Parmi les questions soulevées par les vérifications figure l'affectation inadéquate de coûts relatifs à un puits foré Conoco Philips qui était à sec.

En 2004, une grande partie des blocs de production principaux (03-12) figurait au calendrier de restitution. Lorsque les sociétés ont sollicité une prolongation pour forer un dernier puits, l'organisme gouvernemental de réglementation a acquiescé à la requête à condition que les frais associés au puits ne puissent pas être déduits des bénéfices de la production existante. La société pourrait recouvrer ses coûts uniquement dans l'éventualité d'une production commerciale future dans la zone devant être restituée.

Le puits Firebird, foré en 2005, ne contenait que des quantités non commerciales de gaz. Néanmoins, les sociétés ont demandé que des coûts de 32 M\$ associés au puits soient déduits des bénéfices du gisement Bayu-Undan, dans la zone non restituée du bloc 03-12. La demande de recouvrement des coûts s'est traduite par une réduction de 9,7 M\$ des paiements fiscaux des sociétés.

L'organisme gouvernemental de réglementation a contesté la réclamation dans le cadre de sa révision de l'énoncé sur le recouvrement des coûts de 2005, mais le différend n'est toujours pas réglé. En 2010, le Timor-Leste a ordonné aux sociétés de payer 32,4 M\$, dont 9,7 M\$ en impôts rétroactifs, ainsi qu'une pénalité de 100 % pour faute lourde, ainsi que des intérêts mensuels fixés à 1 % et des pénalités pour le retard des paiements.

Les frais généraux et administratifs sont souvent un élément litigieux opposant les gouvernements hôtes et les sociétés extractives. Les multinationales engagent couramment des frais légitimes hors du pays hôte et ces coûts sont, par définition, des transactions avec des sociétés affiliées. Le soutien obtenu peut concerner les frais généraux (p. ex. les frais relatifs aux services de comptabilité, à la gestion des ressources humaines et à la formation, au soutien de commercialisation ou à l'approvisionnement), les services de TI (c.-à-d. le soutien relatif aux logiciels et au matériel ou pour l'acquisition de systèmes), ainsi que des fonctions et des technologies spécialisées exclusives.

L'une des façons d'analyser les frais de gestion est d'examiner la proportion des bénéfices de projet globaux affectés à ce type de frais. Une étude récente portant sur un projet de mine d'or au Zimbabwe a révélé que, en vertu d'une entente avec le gouvernement, la société a été autorisée à exiger des frais prédéterminés pour la prestation de services de gestion représentant de 7 % à 9 % des bénéfices de projet bruts au cours des dernières années⁸⁹. Une analyse de la mine d'uranium de Paladin au Malawi a permis de constater des frais de gestion totalisant 134 M\$ sur cinq ans, soit un cinquième de l'ensemble des bénéfices de la mine affectée par la chute des cours de l'uranium. Comme on pouvait s'y attendre, les frais étaient payés à une filiale située dans les Pays-Bas, ce qui permettait à la société d'éviter les retenues d'impôt à la source⁹⁰. En Guinée, il a été démontré qu'une entreprise sous-traitante du secteur minier payait à sa société mère des frais de gestion correspondant à 30 % de ses bénéfices globaux. Une vérification a révélé que de multiples services fournis n'étaient probablement pas requis par le sous-traitant en Guinée⁹¹.

Les coûts imputés au projet doivent être équitables, raisonnables et conformes au marché. Idéalement, des lois, des réglementations et des procédures claires devraient déterminer la proportion admissible des coûts indirects engagés par une entreprise associée. Pour limiter les possibilités d'abus, certains pays établissent un seuil ou plafond visant les frais du siège social. Le Mozambique, par exemple, autorise des frais du siège social équivalents à 5 % des coûts globaux d'un projet dont la valeur est inférieure à 5 M\$, mais ce taux passe à seulement 1,5 % lorsque les coûts de projet globaux excèdent 10 M\$⁹². La définition d'un plafond peut limiter l'ampleur des abus éventuels, mais les sociétés pourraient l'interpréter comme un droit plutôt que comme un montant ou un taux limite supérieur.

Financement par emprunt

Un domaine précis présentant d'importants risques éventuels liés aux recettes publiques réside dans le financement intra-entreprise des dépenses d'investissement. Selon le FMI, « Lorsque les frais d'intérêt sont déductibles en vertu de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et que l'impôt retenu à la source est faible ou inexistant, une façon évidente de transférer les bénéfices hors des juridictions ayant un taux d'imposition élevé en effectuant des prêts acheminés par une juridiction où le taux d'imposition est faible »⁹³.

Le financement par emprunt comporte deux dimensions distinctes. Premièrement, il faut se pencher sur la question de la proportion relative de la dette d'une société par rapport aux capitaux propres de celles-ci servant à financer les coûts en capital. De nombreux régimes fiscaux restreignent le ratio emprunts/capitaux propres afin d'éviter un financement par emprunt excessif, phénomène appelé « capitalisation restreinte ». Deuxièmement, il faut savoir si le taux d'intérêt applicable à la créance est abusif⁹⁴. Comme dans les cas de prix de transfert erronés, les sociétés affiliées fournissent souvent le financement. Ce scénario accroît le risque que les taux d'intérêt ne soient pas fondés sur des prix « du marché » de pleine concurrence et que ces taux soient conçus pour gonfler les coûts déductibles des bénéfices imposables.

Encadré 15 :

Le financement de la dette grève les recettes du Chili⁹⁵

Selon l'administration fiscale chilienne, la mine de cuivre de la Compañía Minera Disputada de las Condes au Chili, détenue par Exxon, était exploitée à perte pendant plus de 20 ans. Toutefois, en 2002, celle-ci a été vendue à Anglo American Plc pour la somme de 1,3 G\$. Il est évident que la mine était rentable dans la perspective d'un investissement, mais pas au chapitre fiscal. Ce constat était justifié par le financement par emprunt.

Au milieu des années 1970, Exxon a déboursé 80 M\$ pour acheter la mine de l'État chilien. En théorie, la mine a été exploitée à perte pendant 23 ans, accumulant des crédits d'impôt de 575 M\$. Des fonds qui auraient pu être déclarés à titre de bénéfices étaient versés à des sociétés affiliées, sous forme de paiements d'intérêts, notamment à Exxon Financials, située dans les Bermudes. On rapporte que le vice-président de cette entité a avoué ceci : « 96 % des passifs correspondent à des emprunts auprès du siège social ou de la filiale établie aux Bermudes; voilà pourquoi Exxon retire des paiements d'intérêts et non des bénéfices ».

L'indignation du public à l'égard de cette situation a contribué à l'établissement de règles en matière de capitalisation restreinte, qui restreignent le ratio emprunts/capitaux propres et imposent des retenues d'impôt à la source de 35 % pour les paiements d'intérêts acheminés hors du pays. Les réactions d'indignation expliquent également la décision d'exiger une redevance fondée sur la production en vue de créer une source de recettes fiable, moins vulnérable aux stratégies de réduction d'impôt des sociétés.

Le financement de la dette représente un risque important en ce qui concerne les recettes publiques. Au Chili, une mine de cuivre a évité tout impôt sur les bénéfices pendant des décennies en versant ses profits à une filiale dans les Bahamas sous forme de paiements d'intérêts. La rentabilité réelle de la mine a été révélée lorsque celle-ci a été vendue pour la somme de 1,3 G\$ (voir **Encadré 15 : Le financement de la dette grève les recettes du Chili**⁹⁵).

Des études récentes ont mis en évidence l'importance accordée à la question par les représentants des administrations fiscales en Afrique⁹⁶. Dans l'un de ses rapports, le FMI souligne le cas d'un pays africain, sans nommer celui-ci, où des investissements de 100 G\$ dans le secteur aurifère étaient presque entièrement financés au moyen d'emprunts⁹⁷. Dans un autre exemple, une mine d'or en Guinée était en exploitation depuis 20 ans sans avoir versé d'impôts sur les bénéfices, car elle déclarait des créances s'élevant à des centaines de millions de dollars, la plupart étant associées à sa société mère. Devant ces faits, la société a réduit la dette déclarée à 23 M\$ et a donc versé des impôts sur les bénéfices de 13 M\$⁹⁸.

Les risques que représente le financement par emprunt pour les recettes publiques sont également évidents dans le secteur pétrolier. Par exemple, l'administration fiscale de l'Australie a récemment eu gain de cause lors d'un procès concernant le financement par emprunt abusif entre deux filiales de Chevron (voir **Encadré 16 : Les frais du financement intra-entreprise de Chevron jugés inadmissibles**)⁹⁹. Les conventions de partage de la production sont particulièrement vulnérables à des procédés de financement par emprunt lorsque les dispositions contractuelles permettent les paiements d'intérêts à titre de coûts recouvrables et de frais déductibles légitimes aux fins de l'impôt sur les bénéfices.

Il existe un éventail de mesures pour limiter la perte de recettes découlant du financement par emprunt. Les règles en matière de capitalisation restreinte restreignent le ratio emprunts/capitaux propres. Les restrictions peuvent concerner le taux d'intérêt en misant souvent sur la majoration d'un taux repère, comme le taux du marché au jour le jour des banques de Londres (« London Overnight Banking Rate » [LIBOR]). Une autre approche consiste à restreindre les intérêts à un pourcentage des bénéfices, communément appelée « disposition contre le dépouillement des gains »¹⁰⁰.

Encadré 16 :

Les frais du financement intra-entreprise de Chevron jugés inadmissibles⁹⁹

Chevron est un partenaire en coentreprise dans le cadre du projet de gaz naturel de Gorgon en Australie, dont la valeur est établie à 56 G\$AU. Chevron Australia Holdings Pty Ltée (CAHPL) a admis avoir versé des paiements d'intérêts totalisant 5,15 G\$AU à sa propre filiale, Chevron Funding Corporation (Delaware), de 2003 à 2008.

Plus précisément, Chevron Australia a emprunté 2,5 G\$AU de sa filiale au Delaware à un taux d'intérêt de 8,97 %, même si Chevron Funding Corporation avait emprunté cette somme à un taux de 1,2 %. Aucune retenue à la source ne s'est appliquée sur les paiements d'intérêts en Australie et la filiale au Delaware n'a versé aucun impôt sur le revenu associé aux intérêts. Les versements de dividendes de Chevron Delaware à Chevron Australia étaient également exonérés d'impôt en Australie.

La Cour fédérale d'Australie a conclu que les prêts contrevenaient aux règles relatives aux prix de transfert. Ces emprunts ne respectaient pas la norme de pleine concurrence et Chevron devait donc payer 322 M\$AU en impôts rétroactifs en en pénalités.

Encadré 17 :

La Tanzania Minerals Audit Agency (TMAA)¹⁰¹

La libéralisation du secteur de l'extraction de l'or en Tanzanie vers la fin des années 1990 a donné lieu à de nouveaux investissements d'envergure, mais a généré peu de recettes publiques. Une étude menée par le gouvernement a conclu que les exportations de ressources naturelles en 2006, dont la valeur était estimée à près de 1 G\$, ont généré des recettes totalisant seulement 26 M\$. Un faible taux de redevance de 3 % combiné à des mesures d'incitation à l'investissement visant les dépenses en immobilisations étaient en partie à l'origine de cette situation. Les stratégies d'évitement fiscal abusives des sociétés étaient également préoccupantes.

Les grandes sociétés d'extraction de l'or ne versaient aucun impôt sur leurs bénéfices et déclaraient d'importantes pertes lors de chaque exercice. Les pertes globales se chiffraient à plus d'un milliard de dollars, et ce, de 1998 à 2005. Une vérification financée par le gouvernement a conclu que les sociétés avaient « surestimé les pertes » d'environ 500 M\$ dans leurs déclarations.

En 2009, le gouvernement a créé la Tanzania Minerals Audit Agency (TMAA) afin de surveiller tous les aspects des activités minières se traduisant par des recettes. L'organisme évalue de façon indépendante la quantité et la qualité des minéraux extraits et exportés, puis aide l'administration fiscale à déterminer les impôts sur les bénéfices des sociétés en vérifiant l'authenticité des recettes, des investissements et des réclamations relatives aux frais.

Les demandes de renseignements associées aux vérifications de la TMAA en 2010 illustrent les nombreuses voies menant à la perte de recettes provenant du secteur de l'extraction. Les montants représentent la valeur monétaire des réclamations des sociétés qui furent contestées par la TMAA, y compris dans les cas de sous-déclaration des bénéfices de projet (p. ex. pour les ventes de minéraux dont la sous-déclaration s'élevait à plus de 12 M\$), ainsi qu'une série de coûts de projet inadmissibles ou gonflés.

Vérification comptable courante	Montant total
Réclamation abusive liée à la couverture du passif et des pertes financières	183 645 185 \$US
Déclaration abusive de capital à risque	179 304 109,43 \$US
Frais d'exploitation et d'immobilisation non justifiés	141 253 370,23 \$US
Éléments non remboursables	53 776 029,65 \$US et 1 729 200 800 TZS
Réclamation abusive et abattement de capital précoce	44 453 468 \$US
Ventes de minéraux sous-estimées	12 446 991,13 \$US et 3 001 291 703,81 TZS
Paiements pour des services techniques sans retenues d'impôt à la source	50 874 325,99 \$US et 1 515 475 586 TZS
Frais de gestion sans retenues d'impôt à la source	23 097 348 \$US

Depuis la création de l'organisme, les recettes ont connu une croissance remarquable. En 2010, les recettes annuelles étaient supérieures à 100 milliards de shillings de Tanzanie (TZS), soit 71 M\$, pour la première fois. Au cours des années qui ont suivi, les recettes ont toujours dépassé 200 G TZS (125 M\$). En 2015, les recettes s'élevaient à près de 400 G TZS (200 M\$).

Le fardeau des coûts surestimés

Une surveillance et une vérification efficaces sont essentielles pour lutter contre le risque lié aux déclarations de coûts abusives des sociétés. La Tanzania Minerals Audit Agency (TMAA) est souvent citée en exemple, car il s'agit d'un cas où une vérification approfondie a permis d'obtenir d'importants revenus de dividendes (voir **Encadré 17 : La Tanzania Minerals Audit Agency (TMAA)**¹⁰¹).

La déclaration de prix de transfert erronés représente un enjeu de taille pour les administrations fiscales des pays industrialisés et des pays en développement¹⁰². Les contrats comportent généralement des dispositions exigeant que toutes les transactions entre sociétés affiliées soient fondées sur des prix de pleine concurrence, mais il est notoirement difficile d'appliquer ces dispositions. Pour résoudre ce problème, des efforts considérables ont été déployés récemment au sein de tribunes internationales (p. ex. le projet BEPS de l'OCDE et le Comité des Nations Unies sur les affaires fiscales), ainsi que dans le cadre d'initiatives de renforcement des compétences appuyées par le FMI, la Banque mondiale et la Norvège.

Pour contrer les prix de transfert erronés, il faut des lois claires conjuguées à une saine capacité. Certains pays industrialisés ont remporté des victoires de premier plan, notamment dans le cadre de l'affaire récente visant Chevron en Australie (voir **Encadré 16 : Les frais du financement intra-entreprise de Chevron jugés inadmissibles**). Mais il importe de mentionner de nombreux échecs dans ce domaine, notamment les cas visant la société Transocean aux États-Unis et en Norvège (voir **Encadré 18 : Transocean : les défis liés à l'imposition d'une entreprise de forage**¹⁰³).

L'expérience de l'Afrique du Sud offre un point de vue utile. Représentant manifestement l'administration fiscale la plus puissante en Afrique subsaharienne, l'administration des recettes compte sur une équipe de 20 personnes se consacrant exclusivement aux prix de transfert, et ce, dans tous les secteurs. Des rapports indiquent que 30 vérifications menées entre 2012 et 2015 ont permis des ajustements fiscaux s'élevant à près de 2 G\$, générant environ 500 M\$ en recettes publiques supplémentaires¹⁰⁴. Toutefois, il ne semble y avoir eu aucune poursuite fructueuse touchant les prix de transfert erronés en Afrique du Sud. Les enjeux au chapitre de la capacité administrative ne concernent pas exclusivement l'administration des recettes; ils touchent également les tribunaux, où il est possible que les juges ne possèdent pas les compétences pour bien comprendre un cas complexe relatif aux prix de transfert erronés. Le chef du Comité d'examen de la fiscalité a mentionné notre « pas certain qu'il y ait un juge pouvant entendre une cause relative aux prix de transfert à l'heure actuelle »¹⁰⁵.

Dans les pays en développement, les défis sont immenses. On a récemment constaté que l'Afrique présente d'importantes faiblesses en matière de législation et de capacité administrative pour ce qui touche la gestion du risque lié aux prix de transfert erronés¹⁰⁶. Des représentants d'administrations fiscales de pays de la région latino-américaine ont également souligné des enjeux similaires¹⁰⁷.

Encadré 18 :

Transocean : les défis liés à l'imposition d'une entreprise de forage¹⁰³

Transocean, la plus importante société de forage pétrolier, illustre les défis d'une administration fiscale efficace dans les pays en développement.

Cette société a été constituée à l'origine au Delaware et avait un siège social à Houston. En 1999, Transocean a transféré son domicile aux îles Caïmans. Ce déménagement a réduit son taux d'impôt global fixé à 31 % à moins de 17 %, ce qui s'est traduit par des économies d'impôts aux États-Unis d'environ 2 G\$. En 2008, comme les administrations américaines exerçaient des pressions croissantes sur les paradis fiscaux des Caraïbes, la société a déménagé son domicile de nouveau, cette fois dans le canton de Zoug, en Suisse, où le taux d'imposition est faible. Elle a toutefois conservé d'importantes activités (et plusieurs filiales) en territoire américain. À de maintes reprises, l'Internal Revenue Service (IRS) des États-Unis a émis de nouvelles cotisations relativement à des allégations de prix de transfert erronés : 413 M\$, plus les intérêts, pour la période 2004-2005; 278 M\$ pour la période 2006-2009; 290 M\$, plus les intérêts et des pénalités, pour la période 2010-2011. Transocean a eu gain de cause en cour pour tous les avis de nouvelles cotisations des exercices antérieurs à 2010 et prévoit qu'il en sera de même pour l'avis relatif à la période 2010-2011.

En outre, cette société était au cœur de la plus importante affaire de fraude ayant touché la Norvège. L'administration norvégienne alléguait que, de 1999 à 2002, Transocean avait effectué une série de « transactions ayant un objectif fiscal » impliquant des filiales norvégiennes, tout en consolidant ses droits touchant 12 installations de forage de ses filiales aux îles Caïmans. Par exemple, la plateforme de forage Polar Pioneer, en exploitation sur le plateau continental norvégien depuis 1985, a été vendue pendant une transition de huit heures en remorquage hors des eaux territoriales de la Norvège, après un entretien à un port de ce pays en mai 1999.

L'administration fiscale norvégienne a émis une nouvelle cotisation de 776 M\$ comprenant des intérêts et des pénalités. De plus, deux filiales et des employés des firmes de conseillers fiscaux externes de Transocean ont fait l'objet de poursuites pénales. En 2014, un tribunal d'Oslo a rejeté les accusations retenues contre Transocean, mais le gouvernement en a appelé de cette décision. En janvier, après environ 100 jours d'audience, la Cour d'appel a acquitté la société et ses conseillers de la plupart des chefs d'accusation. L'administration norvégienne a décidé de laisser tomber les autres poursuites et a congédié le procureur principal, qui fut accusé d'avoir mené une « croisade ». Cet échec, qui est un dur coup pour l'organisme de lutte contre la fraude fiscale de la Norvège, pourrait constituer un recul pour certaines dispositions de la législation norvégienne relative aux impôts sur les bénéficiaires des sociétés.



Prochaines étapes pour la protection des recettes publiques

Il existe de nombreuses voies menant à la perte de recettes publiques provenant du secteur de l'extraction. L'élimination de l'une des voies s'avère peu utile si les autres voies sont entièrement accessibles. La protection des recettes fournissant ultimement des avantages aux citoyens nécessite donc une approche globale.

Pratiques exemplaires émergentes

Évidemment, les marchés mal négociés garantissent l'octroi au gouvernement d'une part inéquitable de la richesse provenant des ressources naturelles. L'établissement de meilleurs accords avec le secteur de l'extraction est un composant bien connu des organismes de défense de la société civile et de la communauté internationale des donateurs. Les progrès relatifs à la divulgation des contrats de ce secteur et des ayants droit économiques des sociétés contribueront à améliorer la situation. Les orientations désormais normalisées visant à intégrer toutes (ou presque toutes) les modalités fiscales dans les lois nationales, plutôt que dans les contrats propres aux projets, réduiront la discrétion exercée par les négociateurs des gouvernements. Des modèles de contrat, annexés à la législation nationale, peuvent jouer un rôle similaire lorsque les négociations particulières aux contrats se poursuivent. L'assistance internationale pour appuyer les gouvernements dans le cadre de ces négociations a été largement soutenue, mais il est difficile d'évaluer son incidence concrète. La vigilance reste de mise, car des marchés désavantageux sont encore conclus¹⁰⁸ et les sociétés continuent de recevoir des allègements fiscaux, particulièrement lors de la chute des prix des matières premières. L'une des leçons transversales concerne l'importance de renforcer la capacité d'adaptation dans les contrats, en limitant les dispositions de stabilisation et en intégrant une échéance (p. ex. de cinq ans) pour la révision des modalités fiscales.

Les sociétés exploitent couramment les conventions contre la double imposition afin de réduire ou d'éliminer un éventail d'impôts supplémentaires, surtout pour le rapatriement de dividendes et paiements d'intérêts, ainsi que pour l'imposition des gains en capital. Ces impôts ne représentent pas les principales sources de recettes publiques provenant du secteur de l'extraction. Néanmoins, des pertes de dizaines de millions de dollars (ou plus) sont enregistrées lorsque des sociétés obtiennent des avantages au titre de traités en créant une société-écran dans une juridiction offrant de généreuses modalités. Du point de vue des recettes d'un pays en développement, les conventions contre la double imposition exigent une analyse beaucoup plus minutieuse. Il semble souvent qu'une instance gouvernementale promeut les conventions contre la double imposition pour signaler un désir d'interaction économique accrue sans en comprendre pleinement l'incidence sur les recettes. Comme un seul projet d'extraction peut fondamentalement altérer le calcul des coûts et des bénéfices d'une convention contre la double imposition, il est essentiel d'effectuer une analyse proactive. La formulation des traités conçue pour refuser les avantages aux sociétés extractives misant sur des prête-noms semble parfaitement sensée, mais il reste à établir l'efficacité de cette solution.

L'établissement de taux d'imposition justes est une condition nécessaire à l'octroi d'une part équitable aux gouvernements, mais cela n'est pas suffisant. La majeure partie de cette étude vise à illustrer que les taux d'imposition sont sans valeur en l'absence d'une assiette fiscale pour le calcul de ces taux. En termes simples, le fait que le taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés soit établi à 25 % ou à 35 % importe peu si les entreprises ne déclarent aucun revenu imposable. L'assurance de l'octroi au gouvernement d'une part équitable des recettes provenant du secteur de l'extraction exige ainsi une plus grande attention à la protection de l'assiette fiscale.

Cette protection commence par la garantie de la déclaration exacte des bénéfices globaux des projets. La surveillance efficace est fondamentale pour vérifier la quantité et la qualité des matières premières produites, y compris les produits secondaires de valeur. Bien que cela semble évident, de nombreuses juridictions n'effectuent pas ce type de vérification. Les recettes publiques sont également à risque lorsqu'une matière première est vendue à une société affiliée à des prix inférieurs à ceux du marché. Il faut également envisager l'établissement d'un prix de référence fondé sur des taux repères mondiaux pour calculer les recettes publiques. Lorsqu'il est impossible d'établir des prix de référence, il convient de prendre de grandes précautions lorsque des sociétés vendent des matières premières à une entité affiliée, particulièrement dans le cadre de contrats de vente à long terme.

La deuxième étape principale pour protéger l'assiette fiscale concerne la gestion des coûts de projet déclarés par une société. Ces questions sont beaucoup plus vastes et parfois beaucoup plus simples que la manipulation des prix de transfert entre les sociétés affiliées. Les instances gouvernementales devraient procéder à des évaluations en fonction du risque afin d'empêcher les factures frauduleuses ainsi que les autres coûts inadmissibles et de veiller à l'affectation adéquate des coûts admissibles parmi les différents projets et les diverses catégories (p. ex. les frais en immobilisations par rapport aux frais d'exploitation). Avec la présence de plus grandes multinationales spécialisées dans les ressources naturelles, il existe un risque de délocalisation des bénéfices découlant de la manipulation des prix de transfert. Le financement par emprunt présente un risque très élevé, mais il importe d'examiner de plus près aux cas concernant des entités affiliées fournissant des biens et des services. Participer aux efforts mondiaux menés avec l'OCDE et dans le cadre des processus des Nations Unies peut s'avérer utile, les pays doivent concevoir et mettre en œuvre des solutions nationales afin de restreindre la capacité des sociétés à surestimer leurs coûts. Des mesures de lutte contre l'évitement fiscal pourraient englober l'établissement ou l'augmentation des retenues d'impôt à la source et la mise en place de plafonds pour certains types de dépenses, dont les frais relatifs au siège social.

Renforcement de l'administration fiscale et élimination des échappatoires fiscales

Le renforcement de la capacité de l'administration fiscale est un point de départ évident pour la protection des recettes publiques. Il est intéressant de noter que, bien qu'on accorde une attention soutenue aux recettes provenant du secteur de l'extraction depuis plus de 15 ans (notamment grâce à la Banque mondiale et au FMI), il y a seulement cinq ans que l'on s'attarde ainsi à l'administration fiscale¹⁰⁹. Ce domaine suscite un intérêt grandissant, notamment en ce qui concerne :

- l'élaboration de directives précises concernant les risques liés aux prix de transfert et aux cours des minéraux¹¹⁰;
- le soutien des programmes pour le renforcement de la capacité menés par le FMI et la Banque mondiale, ainsi que par des donateurs bilatéraux, dont la Norvège, l'Allemagne et le Canada;
- la mise en œuvre de divers mécanismes, comme le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF) et l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), pour renforcer l'administration et la capacité de vérification.

Dans plusieurs cas, l'absence de surveillance gouvernementale est étonnante. La Zambie, par exemple, se classe au huitième rang parmi les producteurs de cuivre au monde. Les minéraux représentent 70 % de la valeur des exportations du pays et 30 % des recettes publiques. Convaincu qu'il ne touchait pas une juste part des richesses, le gouvernement a mis en œuvre, puis révoqué, une série de modifications importantes visant le régime fiscal dans le secteur minier¹¹¹. Or, cela ne fait que quelques années que des efforts notables ont été consacrés à l'administration des recettes¹¹².

Certes, il n'est jamais trop tard pour commencer. Malheureusement, tout ce travail très utile porte ses fruits après le super cycle des matières premières et il y a d'importantes pertes de recettes entre-temps.

Une meilleure capacité gouvernementale ne peut que s'avérer positive. Il serait cependant imprudent de surestimer l'efficacité de ces efforts. Dans un avenir prévisible, il demeurera un déséquilibre substantiel entre les avocats et les comptables travaillant pour les sociétés extractives et les représentants des gouvernements qui ont pour tâche d'obtenir une part équitable des recettes.

Dans les pays en développement dont l'administration fiscale est faible en comparaison, il faut envisager des mesures simples, mais robustes, pour lutter contre la perte de recettes.

Comme l'illustrent les études de cas concernant des « superpuissances » des ressources naturelles, dont l'Alaska, l'Australie et le Canada, les défis liés à l'obtention des recettes provenant du secteur de l'extraction sont énormes, et ce, même dans les pays industrialisés. Des victoires importantes ont été remportées, notamment les litiges en Alaska et les affaires en Australie mettant en cause Chevron pour le financement par emprunt et la délocalisation des bénéfices vers des entités de commercialisation à Singapour. Au Canada, des procédures juridiques d'envergure, comme celles concernant Cameco et Silver Wheaton, sont toujours en instance devant les tribunaux et l'issue en est incertaine. On porte souvent une bien moindre attention à la fréquence des procès perdus par les administrations fiscales des pays industrialisés. La lutte opposant les administrations fiscales de la Norvège et des États-Unis à Transocean, plus importante société de forage pétrolier au monde, indique que les attentes relatives à l'incidence du renforcement de la capacité de l'administration fiscale sur les recettes diminuent.

Cela peut sembler étranger, mais la prochaine grande étape pour protéger les recettes publiques pourrait concerner la révision des régimes fiscaux et la renégociation des contrats. Cependant, l'objectif ne serait pas de réviser les taux d'imposition, mais de trouver des mesures plus efficaces pour protéger l'assiette fiscale en mettant fin aux échappatoires. Dans les pays en développement dont l'administration fiscale est faible en comparaison, il faut envisager des mesures simples, mais robustes, pour lutter contre la perte de recettes¹¹³.

La révision des régimes fiscaux pourrait nécessiter des modifications à l'équilibre créé entre les impôts sur les bénéfices et les impôts associés à la production. Il y a 15 ans que sont formulées des recommandations indiquant aux pays en développement de mettre en œuvre un régime d'imposition visant les profits et les super profits, mais certains membres du FMI remettent en cause cette approche à l'heure actuelle. Un texte récent du FMI axé sur les risques liés aux recettes provenant du secteur de l'extraction signale que la conception des régimes fiscaux pourrait exiger de « faire pencher la balance entre les impôts sur les bénéfices et les redevances davantage vers celles-ci, plus qu'on ne le ferait autrement, puisqu'il est plus difficile de surveiller les coûts déductibles et les recettes »¹¹⁴.

Surveillance des recettes associées aux projets

Dans presque tous les cas, l'obtention d'une part équitable des recettes publiques nécessite une surveillance externe efficace. La bonne nouvelle est que, dans de nombreuses juridictions, la révolution en matière de transparence a permis aux milieux ne faisant pas partie des gouvernements, dont des parlementaires, des organisations de la société civile, des dirigeants communautaires et des membres des médias, d'avoir accès à des informations qui étaient totalement inaccessibles il y a quelques années à peine. Ces informations ne concernent pas uniquement des renseignements sur les recettes, mais également, dans certains cas, les contrats ainsi que les données relatives aux prix et aux volumes de production dans le secteur de l'extraction.

La divulgation publique des paiements aux gouvernements et les efforts visant le rapprochement des rentrées de fonds publics et les versements des sociétés constituent un pas en avant essentiel. Cependant, en l'absence de renseignements supplémentaires concernant le régime fiscal, les matières premières, le projet et le contrat, il est difficile de déterminer si ces paiements sont conformes aux modalités contractuelles et à la législation fiscale ou, dans une perspective plus large, équitables. Il est possible de répondre à ces questions, mais cela requiert une analyse économique exhaustive au chapitre des projets. En fin de compte, les paiements aux gouvernements ne peuvent avoir du sens que dans le contexte d'une analyse intégrée tenant compte des coûts de projet et de la production dans le cadre de celui-ci, de la valeur de vente des matières premières et des modalités fiscales applicables.

Les efforts visant à tirer profit de l'information du domaine public existante ont présenté d'importants défis. Cela est attribuable, en partie du moins, aux compétences requises pour effectuer l'analyse technique et au temps nécessaire à l'analyse approfondie de données disséminées dans de multiples sources. De plus, la communication de l'analyse technique et de l'analyse approfondie à un plus vaste auditoire, ainsi que la détermination de moyens d'exploiter ces analyses pour accroître la responsabilisation peuvent s'avérer complexes. Il est important de poursuivre les efforts en vue de mener des analyses des recettes au chapitre des projets et d'agir en fonction des conclusions tirées.

L'un des éléments fondamentaux de la lutte pour une plus grande responsabilisation dans le secteur de l'extraction vise l'assurance que les sociétés paient leur dû et que ce qu'elles doivent représente une indemnité équitable pour l'épuisement d'une ressource non renouvelable. Il existe des preuves convaincantes, dans les pays industrialisés et les pays en développement, que les gouvernements ne reçoivent pas une part équitable des recettes provenant du secteur de l'extraction.

Il peut être difficile de localiser les pertes de recettes lorsqu'on ne sait pas où regarder. Comme cette étude le montre, il y a de nombreuses voies alimentant les pertes de recettes, mais celles-ci ne sont pas innombrables. Il existe des tendances évidentes quant à la façon dont les sociétés diminuent les paiements aux gouvernements. La mise en œuvre de la méthodologie d'évaluation des risques présentée dans ce document dans le cadre de projets précis du secteur de l'extraction peut favoriser l'optimisation des recettes des pays vendant leurs ressources non renouvelables.

Annexe 1.

Scénario relatif à l'érosion de l'assiette fiscale

Les sections précédentes avaient pour but de cerner le vaste éventail des moyens adoptés par les sociétés pour réduire le chiffre d'affaires brut et net (après déduction des coûts) en fonction duquel les redevances, l'impôt sur les bénéfices et le partage de la production pétrolière sont calculés. Le tableau ci-dessous présente un projet hypothétique du secteur de l'extraction dont le revenu brut s'élève à 100 M\$. On envisage quatre scénarios distincts pour illustrer la manière dont ces techniques permettent de réduire les bénéfices et les coûts déclarés.

Figure 2 :

**Scénarios
d'érosion de
l'assiette fiscale**

1
2
3
4

Chiffre d'affaires brut (production * prix) 100 M\$		
Coûts du projet 60 M\$	Bénéfices imposables 40 M\$	
Coûts du projet 60 M\$	Coûts surestimés 20 M\$	Bénéfices imposables 20 M\$
Coûts du projet 60 M\$	Bénéfices imposables 20 M\$	Bénéfices dissimulés 20 M\$
Coûts du projet 60 M\$	Coûts surestimés 20 M\$	Bénéfices dissimulés 20 M\$

1. Le premier scénario montre les données économiques réelles du projet : les bénéfices déclarés s'élèvent à 100 M\$ et les coûts déclarés totalisent 60 M\$. Par conséquent, le revenu imposable atteint 40 M\$.
2. Le deuxième scénario illustre l'incidence du gonflement des coûts. On constate que les coûts gonflés pour la vente intra-entreprise d'équipement usagé, les frais de gestion excessifs et le financement par emprunt abusif entraînent des frais de projets supplémentaires de 20 M\$. Le chiffre d'affaires brut se maintient à 100 M\$, mais le revenu imposable s'élève à seulement 20 M\$, puisque les coûts du projet totalisent 80 M\$.
3. Le troisième scénario présente l'incidence de la sous-déclaration des bénéfices du projet. La société vend le produit primaire à une entité affiliée à des prix inférieurs à ceux du marché et omet de déclarer des produits secondaires de valeur qui sont extraits lors du processus de fonte. Les bénéfices de projet déclarés chutent à 80 M\$, au lieu de 100 M\$. Comme les coûts de 60 M\$ sont inchangés, le revenu imposable s'élève encore ici à seulement 20 M\$.
4. Le quatrième scénario est une combinaison du scénario 2 (gonflement des coûts) et du scénario 3 (sous-déclaration des bénéfices). Le chiffre d'affaires brut s'établit à 80 M\$ et les coûts déclarés totalisent 80 M\$. Il n'y a aucun revenu imposable.

Tableau 1 :
Incidence sur les recettes dans le cadre de scénarios d'érosion de l'assiette fiscale

Table 1 présente l'incidence des différents scénarios sur les recettes publiques, en assumant l'existence d'un régime fiscal simple comprenant un taux de redevance de 5 % (fondé sur la valeur de vente des matières premières) et un taux d'impôt sur les bénéfices des sociétés de 30 %. Pour conserver cet exemple à sa forme la plus simple, nous présumons que les redevances ne sont pas admissibles comme déduction dans le calcul des impôts sur les bénéfices des sociétés¹¹⁵.

Scénario

1
2
3
4

Chiffre d'affaires brut	Taux de redevance (5 %)	Bénéfices imposables	Taux d'imposition de 30 %	Recettes globales du gouvernement	Perte de recettes (Pourcentage)
100 M\$	5 M\$	40 M\$	12 M\$	17 M\$	
100 M\$	5 M\$	20 M\$	6 M\$	11 M\$	- 35%
80 M\$	4 M\$	20 M\$	6 M\$	10 M\$	- 41%
80 M\$	4 M\$	0 \$	0 \$	4 M\$	- 76%

1. Le scénario 1 génère des recettes gouvernementales de 17 M\$. Un taux de redevance de 5 % s'appliquant à des ventes de matières premières totalisant 100 M\$ génère un versement de 5 M\$. Un taux d'impôt sur les bénéfices des sociétés de 30 % s'appliquant à un revenu imposable de 40 M\$ se traduit par un paiement de 12 M\$.
2. Le scénario 2 génère des recettes gouvernementales de 11 M\$. Comme le chiffre d'affaires brut déclaré est toujours de 100 M\$, le montant des redevances est inchangé. Cependant, le gonflement des coûts réduit le revenu imposable à 20 M\$ et le paiement au gouvernement totalise seulement 6 M\$. Les recettes publiques accusent une baisse de 35 %.
3. Le scénario 3 génère des recettes gouvernementales de 10 M\$. Comme le chiffre d'affaires brut déclaré est 80 M\$, les redevances versées chutent à 4 M\$. Le revenu imposable étant réduit à 20 M\$, les impôts sur les bénéfices totalisent seulement 6 M\$. Puisque la sous-déclaration des ventes de matières premières affecte les redevances et l'impôt sur les bénéfices, les recettes du gouvernement sont réduites à 41 %.
4. Le scénario 4 génère des recettes gouvernementales s'élevant à seulement 4 M\$. Comme le chiffre d'affaires brut déclaré est 80 M\$, les redevances versées atteignent encore 4 M\$. Le revenu imposable est nul et la société ne verse donc aucun impôt sur les bénéfices. Les recettes publiques sont réduites de 76 %, ce qui illustre la grande incidence de l'érosion de l'assiette fiscale sur l'impôt sur les bénéfices¹¹⁶.

Avant de délaissier cet exemple, il convient d'envisager un cinquième scénario qui tient compte de la dimension temporelle. Les stratégies d'évitement fiscal sont couramment employées lors de la phase d'exploration et de mise en valeur, au cours de laquelle les coûts surestimés ne font souvent l'objet d'aucune surveillance indépendante et ne sont pas remis en question par l'administration fiscale. Les régimes fiscaux permettent le report des pertes des exercices précédents afin que celles-ci soient prises en compte dans le calcul des bénéfices imposables futurs¹¹⁷. Dans le cinquième scénario, la société déclare des pertes antérieures surestimées à 200 M\$; ce montant sera utilisé pour compenser tout bénéfice imposable futur¹¹⁸. La combinaison de ces techniques illustre comment il est possible, pour un projet d'extraction lucratif, de ne verser aucun impôt sur les bénéfices, et ce, **pour toujours**.

Remarques


- 1 Voici des exemples de publications : [Localisez-les! Neutralisez-les! Recouvrez-les!](#), Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations Unies, [Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique](#), 2014; Global Financial Integrity, [Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development](#), 2010; Eurodad, [Exposing the Lost Billions: How Financial Transparency by Multinationals on a Country by Country Basis Can Aid Development](#), 2011.
- 2 Global Financial Integrity, [Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001-2010](#), 2012.
- 3 Par exemple, consultez la discussion dans le document « [The World Bank Group's Response To Illicit Financial Flows: A Stocktaking](#) » (Banque mondiale, 2016).
- 4 Programme Fiscalité et Développement de l'OCDE, [Addressing Information Gaps on the Prices of Mineral Products](#) (Four-Part Consultation Document), octobre 2015. Des initiatives de plus grande envergure de l'OCDE présentent un intérêt direct, dont un examen des BEPS du point de vue des pays à faible revenu et des orientations précises sur l'utilisation des avantages fiscaux, ainsi que des mesures proposées touchant certains stratagèmes d'évasion fiscale, notamment la déclaration de prix de transfert erronés, la déductibilité des frais d'intérêts, le chalandage de conventions fiscales et la production de rapports par pays.
- 5 Pour une vue d'ensemble des travaux des Nations Unies dans ce domaine, consultez les documents suivants : Nations Unies, [Manuel des Nations Unies sur les questions spécifiques relatives à la protection de l'assiette fiscale des pays en développement](#) (en anglais, « United Nations Handbook on Selected Issues in Protecting the Tax Base of Developing Countries »), 2015.
- 6 Nations Unies, [Secretariat Report on the Expert Group Meeting on Extractive Industries Taxation](#), 28 mai 2013.
- 7 Parlement du Canada, [La fraude fiscale et le recours aux paradis fiscaux : Rapport du Comité permanent des finances](#), 2013.
- 8 Projet de loi C-621 : Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (substance économique), Parlement du Canada, 2014.
- 9 [J18 Vancouver Quadra Offshore Tax Havens: Resolutions for Debate](#), Congrès biennal du PLC (C.-B.), p. 21, 2016.
- 10 Tribunal du district de Californie (États-Unis), Consolidated Amended Class Action Complaint for the Violation of Federal Securities Laws, 18 décembre 2015, (2:15-cv-05146-CAS-JEM); rapport annuel 2015 de Silver Wheaton Corporation, 11 avril 2016, p. 44-45.
- 11 Rita Celli, [Mining for More](#), 2015.
- 12 La révolution en matière de transparence va bien au-delà du versement des recettes. Les contrats du secteur de l'extraction, qui faisaient autrefois l'objet d'un secret jalousement gardé, sont maintenant publiés dans des douzaines de pays. Don Hubert et Rob Pitman, [Past the Tipping Point? Contract Disclosure within EITI](#), Natural Resource Governance Institute (NRGI), 2017.
- 13 ITIE, [The Board Reaffirmed That Project-Level Reporting is Required](#) (communiqué de presse), 8 mars 2017. Pour une évaluation plus globale de l'efficacité de l'ITIE, consultez le texte de Siri Aas Rustad, Philippe Le Billon et Päivi Lujala, « Has the Extractive Industries Transparency Initiative Been a Success? Identifying and evaluating EITI goals », Resources Policy, Vol. 51, 2017, p. 151-162.
- 14 Cette analyse est axée sur les redevances, les impôts et les droits de production versés par les sociétés aux gouvernements. Elle ne vise pas les pertes de recettes publiques dans les situations où l'État détient une participation dans un projet d'extraction.
- 15 À moins d'indication contraire, tous les montants sont exprimés en dollars américains (\$US).
- 16 À dessein, ce rapport ne concerne pas la question tout aussi importante de la façon dont les recettes publiques sont dépensées.
- 17 Il existe une littérature abondante à ce sujet. Voici un exemple particulièrement important : [Régimes fiscaux des industries extractives : conception et application](#) (FMI, 2012).
- 18 Jack Calder, [Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries: A Handbook](#), FMI, 2014. Pietro Guj et al., [How to Improve Mining Tax Administration and Collection Frameworks](#), Banque mondiale, 2013. Brian J. Arnold et James Wilson, [Aggressive International Tax Planning by Multinational Corporations: the Canadian Context and Possible Responses](#), SPP, 2014.
- 19 GUJ, Pietro et al., [Banque mondiale, Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa: A Reference Guide for Practitioners](#), Banque mondiale, 2017. Comité d'experts des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale, [Transfer Pricing Issues in Extractive Industries](#), E/C.18/2017/CRP.9, 2017. Alexandra Readhead, [Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector](#), Natural Resource Governance Institute (NRGI), 2016.
- 20 Cette section est fondée sur le cadre d'analyse des risques dans le secteur de l'extraction, conçu en 2016 par Don Hubert de Resources for Development Consulting. Pour la mise en pratique dans un projet particulier, consultez le texte « [Mapping Risks to Future Government Petroleum Revenues in Kenya](#) » de Don Hubert, Oxfam Kenya, 2016.

- 21 « L'analyse a permis d'obtenir un barème d'imposition et des TEMI [taux effectif moyen d'imposition] cibles. Il semble ressortir de ces simulations, et de celles d'autres sources, que les fourchettes de TEMI raisonnablement envisageables seront de 40 à 60 % dans le cas des mines et de 65 à 45 % dans celui du pétrole. » FMI, [Régimes fiscaux des industries extractives : conception et application](#), 2012, p. 29.
- 22 Pour lire une excellente introduction, consultez le texte [Foreign investment, law and sustainable development: A handbook on agriculture and extractive industries](#), 2e édition, 2016. Les illustrations figurent dans les pages 47 et 25.
- 23 Une étude des dix plus importantes sociétés extractives au monde a démontré que celles-ci dirigent plus de 6 000 filiales, dont plus du tiers sont situées dans des paradis fiscaux ou des juridictions opaques. Publiez Ce que Vous Payez – Norvège, [Piping Profits](#), 2011.
- 24 Tribunal du district de Californie (États-Unis), Consolidated Amended Class Action Complaint for the Violation of Federal Securities Laws, 18 décembre 2015, (2:15-cv-05146-CAS-JEM); rapport annuel 2015 de Silver Wheaton Corporation, 11 avril 2016, p. 44-45.
- 25 Pour une vue d'ensemble claire et concise de l'imposition du secteur minier, consultez les articles suivants : « [Using Taxation to Enable a Fair and Thriving Mining Industry](#) » (Farid Tadros et Kristina Svensson), Banque mondiale, 2010; « Taxation and Investment Issues in Mining, in *Advancing the EITI in the Mining Sector* » (Paul Mitchel), ITIE, 2009, p. 27-31; « A Primer on Mineral Taxation » (Thomas Baunsgaard), document de travail du FMI, WP/01/139, 2001.
- 26 Pour le traitement définitif, consultez le texte [Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government and Civil Society](#) (James Otto et al., Banque mondiale, 2006).
- 27 Les règles d'amortissement du capital varient, mais les sociétés sont autorisées à déclarer leurs coûts d'investissement plus rapidement que les entreprises d'autres secteurs.
- 28 Lorsque les parts du pétrole est affectée en fonction d'une mesure de rentabilité (c.-à-d. un facteur « r »), le fonctionnement de ce système s'apparente à celui de rentes de ressources.
- 29 Saji Thomas, [Mining Taxation: An Application to Mali](#), FMI, WP/10/126, 2010.
- 30 Selon le FMI, « la course vers l'abîme est évidente parmi les régimes exceptionnels, particulièrement en Afrique; cela crée effectivement un système fiscal parallèle où les taux ont chuté à près de zéro ». [Italique ajouté.] S. M. Ali Abbas et al., [A Partial Race to the Bottom: Corporate Tax Developments in Emerging and Developing Economies](#), FMI, 2012, p. 1.
- 31 [Rapport sur l'investissement dans le monde](#), 2007, p. 137.
- 32 « De nombreux pays au sud du Sahara ont adopté une déduction fiscale pour capital de 100 %, ce qui nuit à la collecte en temps opportun des recettes publiques auprès des sociétés. » Friar Aarnes, [The Taxation of Multinationals in Africa: Fiscal Competition and Profit Repatriation](#), Econ Pöry, 2011.
- 33 Don Hubert, [Government Revenues from Mining: A Case Study of Caledonia's Blanket Mine](#), Oxfam Zimbabwe, 2016, p. 15.
- 34 Association internationale du barreau, [Model Mine Development Agreement](#), 2011.
- 35 George Kahal, [The Uproar Surrounding Petroleum Contract Renegotiations](#), Oxford Energy Forum, août 2010, p. 3-5.
- 36 Par exemple, prenons le cas de la décision prise par la République dominicaine en 2013 de renégocier le contrat de Pueblo Viejo, l'une des plus importantes mines en Amérique. On pourrait également suggérer la renégociation pour les gigantesques réserves gazières au large du Mozambique, mais le gouvernement a choisi de ne pas demander un marché plus avantageux.
- 37 FMI, [Spillovers in International Corporate Taxation](#), 2014, p. 26.
- 38 Bien que l'échange de renseignements fiscaux soit couramment cité comme un mécanisme permettant aux pays de se prémunir contre d'éventuelles pertes de recettes, il semble que les efforts des gouvernements des pays en développement en vue d'utiliser ces dispositions soient inefficaces. Alexandra Readhead, [Preventing Tax Base Erosion in Africa](#), Natural Resource Governance Institute (NRGI), 2016, p. 31.
- 39 FMI, [Spillovers in International Corporate Taxation](#), 2014, p. 28.
- 40 FMI, [Spillovers in International Corporate Taxation](#), 2014, p. 27.
- 41 Francis Weyzig, [The Central Role of Dutch Financing Companies in Tax Avoidance Strategies](#), 2007; Ernst & Young, Netherlands: 2015 Worldwide Tax Guide, p. 982-984.
- 42 Concernant la Mongolie : FMI, [Technical Assistance Report—Safeguarding Domestic Revenue—A Mongolian DTA Model](#), Rapport no 12/306, 2012, p. 13; Reuters, [In tax case, Mongolia is the mouse that roared](#), 2013. Conformément à l'article 2.2 de l'Accord sur les investissements de 2009, « l'impôt retenu au titre de la Loi concernant l'impôt sur les bénéfices des sociétés doit être calculé aux taux énoncés dans les dispositions respectives de la Loi (en vigueur à la date du présent Accord), conformément à toute convention contre la double imposition applicable au chapitre de l'article 2.2 de la Législation fiscale générale, lesquels taux doivent être stabilisés ». Le 5 juin 2013, le Malawi a mis fin à la convention contre la double imposition conclue avec les Pays-Bas et a ensuite négocié une nouvelle convention du même type (le 20 avril 2015) comportant des dispositions précises de lutte contre les abus (voir ci-dessous).
- 43 Francis Weyzig et Michiel van Dijk, [Incoherence Between Tax and Development Policies: The Case of the Netherlands](#), Third World Quarterly, 2009; Francis Weyzig, « [Tax Treaty Shopping: Structural Determinants of Foreign Direct Investment Routed Through the Netherlands](#) », International Tax and Public Finance, 2013; Katrin McGauran, [Should the Netherlands Sign Tax Treaties with Developing Countries?](#), SOMO, 2013.
- 44 Oxfam Novib, [The Netherlands: A Tax Haven](#), 2016.
- 45 Matt Steinglass, « [Netherlands to Review Tax Treaties with Least Developed Countries](#) », Financial Times, 6 septembre 2013.
- 46 Kristy Jonas, [EU Platform for Tax Good Governance: Adopting Anti-Abuse Provisions in Tax Treaties with Developing Countries](#), ministère des Finances des Pays-Bas, 2016.
- 47 Deloitte, [Investing in Africa through Mauritius](#), 2013; ActionAid, [Deloitte in Africa – Advising Big Businesses on How to Avoid Tax in Some of the World's Poorest Countries](#), 2013.

- 48 Jeff Mbangwa, « [How URA Won \\$404m Oil Tax Case](#) » The Observer, 7 décembre 2011; Tabu Butagira, « [Leaked Emails Expose Heritage Tax Schemes](#) », Daily Monitor, 4 avril 2016.
- 49 Réseau pour la justice fiscale-Afrique, [Kenya Must Review Double Tax Agreement with Mauritius](#), (s.l.n.d.).
- 50 Roos van Os et Roeline Knottnerus, [Dutch Bilateral Investment Treaties: A Gateway to 'Treaty Shopping' by Multinational Corporations for Investment Protection](#), SOMO, 2011.
- 51 Affaire Union of India contre Azadi Bachao Andolan, Cour suprême de l'Inde, 7 octobre 2003; description de l'affaire : Eduardo Baistrocchi, « [The Use and Interpretation of Tax Treaties in the Emerging World: Theory and Implications](#) », British Tax Review, 2008, p. 361-62.
- 52 Michael N. Kandeve, « [Treaty Shopping in Canada: The Door is \(Still\) Open](#) », Bulletin for International Taxation, octobre 2008. Deux affaires : MIL (Investments) S.A. vs la Reine (2006); Velcro Canada inc. vs la Reine (2012).
- 53 À la suite de ces pertes, le ministère des Finances du Canada a publié en 2013 un [Document de consultation sur le chalandage fiscal – Le problème et les solutions possibles](#). Dans le budget de 2014, le gouvernement proposait une modification de la Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôts sur le revenu afin d'y ajouter disposition anti-chalandage fiscal nationale. (SUAREZ, Steve. « [Canada to Unilaterally Override Tax Treaties With Proposed New Anti-Treaty-Shopping Rule](#) », Tax Notes International, 3 mars 2014, p. 797-806.) La mise en œuvre des nouvelles mesures a été suspendue pour permettre au processus du projet BEPS de l'OCDE de suivre son cours. Il est attendu que le ministère des Finances renouvellera son initiative anti-chalandage fiscal, mais il reste à voir si ladite initiative sera fondée sur la mise en œuvre des nouvelles normes BEPS ou de mesures nationales unilatérales (ou d'une combinaison des deux). (WATSON, Gwendolyn, « [Treaty Shopping and Base Erosion and Profit Shifting Action 6](#) », Canadian Tax Journal, 2014, 62:4, 1085 – 1108).
- 54 Ministère des Finances, [Transfer Pricing In The Petroleum Industry Of Trinidad & Tobago](#), 2015, p. 14-15.
- 55 Action 6 du BEPS : article X, paragraphe 7, « [Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances Action 6: Final Report](#) », OCDE, 2015.
- 56 Par exemple, voici une disposition de lutte contre les abus relative aux retenues d'impôt sur les intérêts comprise dans les conventions contre la double imposition avec le Malawi et la Zambie : « [Aucun dégrèvement ne sera accordé au titre de cet article s'il est déterminé que l'objet principal ou l'un des objets principaux de toute personne reliée à la création ou à la cession des créances au titre desquels des intérêts sont payés était de tirer avantage du présent article par voie de cette création ou cession. L'administration compétente de l'État contractant devant octroyer les avantages consultera l'administration compétente de l'autre État contractant avant de refuser lesdits avantages au titre de ce paragraphe.](#) ».
- 57 FMI, [Zambia: Selected Issues](#), Rapport no 15/153 sur les pays, juin 2015.
- 58 Partenariat Afrique Canada, [Diamond Industry Annual Review: Democratic Republic of Congo](#), 2005, p. 9.
- 59 OCDE, [Comblant le manque d'informations sur les prix des minéraux vendus sous une forme intermédiaire](#), La Plateforme de collaboration sur les questions fiscales, 2017, p. 7.
- 60 Les hypothèses du scénario sont les suivantes : 50 cargaisons expédiées, englobant 20 tonnes métriques de concentré de cuivre contenant 30 % de cuivre en poids et quatre grammes d'or par tonne. On présume que le coût de production d'une livre de cuivre atteint 1,70 \$ et que les modalités fiscales suivantes sont en vigueur : un taux de redevances de 3,5 % pour le cuivre et de 5 % pour l'or, ainsi qu'un taux d'imposition de 30 % sur les bénéfices des sociétés.
- 61 Direction norvégienne du pétrole, [Metering for Billions](#), 2009.
- 62 Government Accountability Office, [Interior's Oil and Gas Production Verification Efforts Do Not Provide Reasonable Assurance of Accurate Measurement of Production Volumes](#), 2010; Government Accountability Office, [Interior's Production Verification Efforts and Royalty Data Have Improved, but Further Actions Needed](#), 2015.
- 63 Servicio de Impuestos Internos, [Managing Tax Base: Copper Mining](#), 2016.
- 64 Projet pour soutenir la surveillance de la production de minéraux appuyé par l'UE.
- 65 OCDE, [Comblant le manque d'informations sur les prix des minéraux vendus sous une forme intermédiaire](#), 2017.
- 66 Ibid., p. 7.
- 67 Veritas Investment Research, [Accounting Alert: Cameco's Tax Fallout](#), 2013.
- 68 Concernant le Mozambique : Centre for Public Integrity, [First Major Extractive Project Fails Mozambique](#), 2013. Concernant le Yémen : Banque mondiale, [Energy Sector Management Assistance Program \(ESMAP\), Republic of Yemen: A Natural Gas Incentive Framework](#), 2007; « [Yemen to sell its LNG at Market Prices Starting 2014](#) », Gulf Times, 9 septembre 2013. Concernant la Guinée équatoriale : « [How One West African Gas Deal Makes BG Group Billions](#) », Reuters, 12 juillet 2013.
- 69 David Mihalyi, [The Miracle That Became a Debacle: Iron Ore in Sierra Leone](#), NRG1, 2 avril 2015; Serafino Capoferri, « [What Chance of a 'Tonkolili Comeback'?](#) », CRU Insights, 10 juin 2015; Présentation de l'entreprise, African Minerals Limited, janvier 2014, p. 25; Alexandra Readhead, [Transfer Pricing in the Extractive Sector in Sierra Leone](#), NRG1, 2016, p. 14.
- 70 Rebecca Hyam, [BHP Billiton Slammed for Tax Avoidance and Dishonesty by Former Treasurer Wayne Swan](#), ABC News, 12 octobre 2016; « [Rio Tinto May Face 1bn Tax Bill in Singapore Hub Row](#) », The Australian. Consultez également l'étude sur l'évitement fiscal des sociétés (« [Corporate Tax Avoidance](#) ») et le mandat révisé (« [revised mandate](#) ») englobant le secteur du gaz naturel liquéfié de la commission sénatoriale sur les références économiques (Senate Economics References Committee), ainsi que le texte [ATO Compliance Approach to Transfer Pricing Issues Related to Centralised Operating Models Involving Procurement, Marketing, Sales and Distribution Functions](#), PCG 2017/1, publié par l'Australian Tax Office en 2017.
- 71 Ministère des Finances, [Transfer Pricing In The Petroleum Industry Of Trinidad & Tobago](#), 2015, p. 14-15.
- 72 Sheila Killian, [Driving the Getaway Car: Ireland, Tax and Development, Debt and Development](#), Coalition of Ireland, 2011.
- 73 Øygunn Sundsbø Brynildsen et Dionísio Nombora, [Mining Without Development: The case of Kenmare Moma Mine in Mozambique](#), CIP/Eurodad, 2013.

- 74 Emil M. Sunley et al., [Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience](#), FMI, 2002, p. 4. Au Belize, l'administration fiscale a décidé d'ignorer le prix de vente à cause de la couverture de prix exercée par la société et d'évaluer les impôts en fonction des prix de matières premières publiés.
- 75 Jack Calder, Tax Administration, FMI, p. 82-83. Il est possible d'utiliser les produits dérivés dans des procédés similaires, quoique ceux-ci soient souvent très complexes. Friar Årnes, [Protection from Derivative Abuse](#), Publiez Ce que Vous Payez – Norvège, 2011.
- 76 Consultez l'ébauche du texte : [Addressing Information Gaps on the Prices of Mineral Products: Mineral Product Pricing Practices Case Studies: Copper, Gold and Iron Ore](#), document de consultation (3/4) du Programme Fiscalité et Développement de l'OCDE, publié en octobre 2015 (p. 4 à 9).
- 77 Richard A. Fineberg, [Securing the Take – Petroleum Litigation in Alaska](#); Svetlana Tsalik, [Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?](#), Caspian Revenue Watch, 2003, p. 53-69; Richard A. Fineberg, [SB 21 and Petroleum Revenue Policy: Six Subjects Requiring Further Consideration \(A Report on Pending Legislation\)](#), 4 avril 2013.
- 78 Jack Calder, Tax Administration, FMI, p. 72.
- 79 Direction norvégienne du pétrole, [Regulations for Determining the Norm Price](#), 1987; Michael Durst, [Improving the Performance of Natural Resource Taxation in Developing Countries](#), International Centre for Tax and Development, 2016, p. 20-21.
- 80 Jack Calder, [Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries: A Handbook](#), FMI, 2014, p. 73.
- 81 Consultez l'ébauche du texte : [Addressing Information Gaps on the Prices of Mineral Products: Mineral Product Pricing Practices Case Studies: Copper, Gold and Iron Ore](#), document de consultation (3/4), publié par le Programme Fiscalité et Développement de l'OCDE en octobre 2015.
- 82 Pablo Mir, [Mining Royalties and Taxation: The Chilean Experience](#), Brazilian Mining Association, 2010, p. 14.
- 83 Alexandra Readhead, [Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector](#), Natural Resource Governance Institute (NRGI), 2016, p. 42. La Zambie fait partie des pays où on tient compte des prix de référence dans le calcul des redevances et des impôts sur les bénéfices des sociétés.
- 84 Megan Villella, [Individually and on Behalf of All Others Similarly Situated \(Plaintiff\) vs. Chemical and Mining Company of Chile Inc. \(Defendants\)](#), procès civil no 1:15-cv-02106-ER-GWG, Tribunal de première instance du District Sud de New York, 15 janvier 2016.
- 85 Supreme Audit Institution, [Extractive Industries Financial Audit Guidelines](#), Inde (s.l.n.d.).
- 86 Consultez les communiqués de presse du Conseil du ministre : « [Timor-Leste Confirms Action Underway to Reclaim Taxes](#) » 10 juillet 2012; « [Making the Oil Companies Pay What They Owe](#) » La'o Hamutuk, 25 juin 2013; communiqué de presse du gouvernement de Timor-Leste : « [Timor-Leste Improves Domestic Revenue Collection for 2011](#) » 14 mai 2011; « [First Tax Trial Delivers Positive Result](#) », 3 février 2017; communiqué de presse commun : « [Timor-Leste and ConocoPhillips Australia Settle Tax Disputes](#) », février 2016.
- 87 Alexandra Readhead, [Alleged Consolidation of Income From Jubilee Fields, Getting a Good Deal: Ring-Fencing in Ghana](#), NRGI, 2016.
- 88 Consultez le texte « [Statement of the CS Platform on Oil and Gas on Recent Development within the Ghana National Gas Company](#) », publié par la Civil Society Platform on Oil and Gas du Ghana le 25 octobre 2012.
- 89 Oxfam, [Government Revenues from Mining: A Case Study of Caledonia's Blanket Mine](#), 2016.
- 90 ActionAid, [An Extractive Affair: How One Australian Mining Company's Tax Dealings Are Costing the World's Poorest Country Millions](#), 2015, p. 10.
- 91 Alexandra Readhead, [Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector](#), Natural Resource Governance Institute (NRGI), 2016, p. 40.
- 92 Consultez le modèle de contrat de concession d'exploration et de production du Mozambique, « [Model EPCC, 4th Licensing Round, Accounting Procedures, Annex C](#) ».
- 93 FMI, [Spillovers in International Corporate Taxation](#), 2014, p. 30. L'analyse souligne que, dans le cas de l'emprunt intra-entreprise, les notions de créance et de capitaux propres se confondent. « La planification fiscale en misant sur l'emprunt intra-entreprise amplifie le levier financier (non consolidé), mais présente peu de risques en matière de stabilité financière. De tels emprunts touchent la répartition apparente du risque au sein du groupe, mais le risque est probablement assumé par l'ensemble du groupe implicitement, si ce n'est pas de manière explicite. Ainsi, les prêts aux entités affiliées s'apparentent à une participation au capital, et ce, partout sauf au chapitre des impôts. Ibid., p. 23 et 24.
- 94 Johnny West, [Is a 12% Interest Rate by Glencore to Itself in Mauritania 'Normal'?](#), OpenOil, 2015.
- 95 Manuel Riesco, [The "Pay Your Taxes" Debate: Perspectives on Corporate Taxation and Social Responsibility in the Chilean Mining Industry](#), Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD), 2005, p. 13-15.
- 96 Pietro Guj et al., [Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa: a Reference Guide for Practitioners](#), Banque mondiale, 2017.
- 97 FMI, [Spillovers in International Corporate Taxation](#), 2014, p. 20.
- 98 Alexandra Readhead, [Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector](#), Natural Resource Governance Institute (NRGI), 2016, p. 5.
- 99 [Chevron loses landmark tax case on transfer pricing](#), FT, 21 avril, 2017. Pour plus de détails, consultez [Deconstructing the Chevron Transfer Pricing Case](#), Tax Insights, Deloitte, 2015.
- 100 Jack Calder, [Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries](#), FMI, 2014, p. 82-83. Le processus BEPS de l'OCDE propose un ratio intérêts/bénéfices fixe à un certain pourcentage de son « résultat avant charges d'intérêts, impôts et amortissement (BAIIA) ».
- 101 [Report of the Presidential Mining Review Committee to Advise the Government on Oversight of the Mining Sector](#), 2008; commentaires du président du Comité des comptes publics à la suite de la publication en 2007 d'un rapport destiné au Parlement; Mark Curtis et Tundu Lissu, [A Golden Opportunity?: How Tanzania is Failing to Benefit from Gold Mining](#), 2008, p. 21; TMAA Annual Reports 2010-2015.

- 102 Pietro Guj et al., [Reference Guide for Practitioners](#), Banque mondiale, 2017. Comité d'experts des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale, [Transfer Pricing Issues in Extractive Industries](#), E/C.18/2017/CRP.9, 2017. Alexandra Readhead, [Preventing Tax Base Erosion in Africa: A Regional Study of Transfer Pricing Challenges in the Mining Sector](#), Natural Resource Governance Institute (NRGI), 2016.
- 103 Stuart Webber, « [Escaping the U.S. Tax System: From Corporate Inversions to Re-Domiciling](#) », Tax Notes, 25 juillet 2011, p. 273-295; « Note 6 – Corporate Income Tax », notes afférentes aux états financiers consolidés des exercices de 2010 à 2015, Transocean (accessible dans le système EDGAR des États-Unis); « Indictment Sheet Case 51/05 », ØKOKRIM, 20 juin 2011.
- 104 Deloitte, [Transfer Pricing in South Africa, Presentation to the Portfolio Committee on Trade and Industry](#), 22 avril 2015. Au taux de conversion moyen de 0,097 rand pour un dollar américain.
- 105 « [Parliament Takes Aim at Corporate 'Looting'](#) », Mail and Guardian, 22 avril 2015.
- 106 Note d'information sur la perspective africaine concernant les prix de transfert erronés dans le secteur minier : International Mining for Development Centre (IM4DC), [Transfer Pricing in Mining: an African Perspective](#), 2014.
- 107 Consultez les présentations du séminaire portant le titre [Challenges in Determining the Tax Base for Extractive Industries Issues, Problems And Practice In The Andean Region](#) (FMI, 2015).
- 108 Consultez des exemples de contrats pétroliers négociés par le Malawi avec l'appui important des donateurs visant à renforcer la gouvernance dans le secteur minier. Don Hubert, [Malawi's Troubled Oil Sector: Licenses, Contracts and Their Implications](#), Oxfam Malawi, 2017.
- 109 Jack Calder, [Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries: A Handbook](#), FMI, 2014; Pietro Guj et al., [How to Improve Mining Tax Administration and Collection Frameworks: A Sourcebook](#), Banque mondiale, 2013.
- 110 Consultez le texte de Pietro Guj et al. concernant la manipulation des prix de transfert : [Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa: a Reference Guide for Practitioners](#), Banque mondiale, 2017. Comité d'experts des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale, [Transfer Pricing Issues in Extractive Industries](#), E/C.18/2017/CRP.9, 2017. Pour en savoir plus sur les cours des minéraux, consultez le texte suivant de la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales : [Comblant le manque d'informations sur les prix des minéraux vendus sous une forme intermédiaire](#) (OCDE, 2017).
- 111 FMI, [Zambia: Selected Issues](#), Rapport no 15/153 sur les pays, juin 2015.
- 112 Parmi les exemples figurent le soutien accordé par la Norvège pour le renforcement de la capacité du secteur minier auprès de la Zambia Revenue Authority (ZRA) depuis 2011 et l'appui européen visant le Mineral Production Monitoring Support Project (projet de soutien de la surveillance de la production minérale) depuis 2015.
- 113 Selon le FMI : « pour protéger leur assiette fiscale, les pays en développement devront peut-être se fier davantage sur des mesures de lutte contre l'évitement fiscal encore plus simples. Ces mesures pourraient prendre la forme, par exemple, de retenues d'impôt sur les paiements afférents aux services, la restriction des déductions autorisées pour certains types de frais, dont ceux liés aux services fournis par le siège social de la société mère, et pour les frais d'intérêts [...]. Elles pourraient cibler en particulier les activités dans des juridictions où le taux d'imposition est faible. » FMI, [Spillovers in International Corporate Taxation](#), 2014, p. 33-34.
- 114 Michael Keen et Peter Mullins, [International Corporate Taxation and the Extractive Industries: Principles, Practice, Problems](#), dans la publication « [International Taxation and the Extractive Industries](#) » de Philip Daniel et al., Taylor & Francis Group, 2017, p. 34.
- 115 Il s'agit d'une disposition peu courante; cependant, elle est mise à profit dans le régime fiscal actuel du Zimbabwe concernant le secteur minier.
- 116 Pour lire une excellente discussion sur la sensibilité de l'impôt sur les bénéfices à l'érosion de l'assiette fiscale, consultez le texte « [Improving the Performance of Natural Resource Taxation in Developing Countries](#) » de Michael Durst (International Centre for Tax and Development, 2016, p. 9).
- 117 Il existe parfois un nombre d'années maximal pour le report des pertes fiscales, mais pas toujours.
- 118 « Les recettes provenant du secteur de l'extraction sont vulnérables à l'absence de vérification au cours de la phase d'exploration et de mise en valeur. [...] Quand un projet commence à générer des recettes, cette omission de vérifier les dépenses d'exploration et de mise en valeur peut se révéler très onéreuse au chapitre de l'assiette fiscale. » FMI, [Fiscal Regimes for Extractive Industries](#), 2012, p. 67.



La mise en œuvre de la méthodologie d'évaluation des risques présentée dans ce document dans le cadre de projets précis du secteur de l'extraction peut favoriser l'optimisation des recettes des pays vendant leurs ressources non renouvelables.

**Droits d'auteur : Partenariat Afrique Canada (qui héberge PCQVP-Canada), 2017.
Tous droits réservés.**

La reproduction, en tout ou en partie, est permise, à condition d'en accorder le crédit à Partenariat Afrique Canada et pourvu que ladite reproduction, en tout ou en partie, ne soit ni vendue ni intégrée à un article vendu. Toute reproduction comprenant l'adaptation ou la modification du contenu d'origine nécessite l'autorisation écrite de Partenariat Afrique Canada.

