



La fiscalité minière du futur :

10 idées de politique fiscale pour mobiliser les revenus du secteur minier



INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development

Édité par
Alexandra Readhead,
Viola Tarus,
Thomas Lassourd,
Ezera Madzivyanyika et
Bernd Schlenther

La fiscalité minière du futur :

10 idées de politique fiscale pour mobiliser les revenus du secteur minier

Édité par Alexandra Readhead, Viola Tarus, Thomas Lassourd,
Ezera Madzivanyika et Bernd Schlenther



INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development

© 2023 Institut international du développement durable et Forum sur l'administration fiscale africaine

Publié par l'Institut international du développement durable (IISD) avec la coopération du Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF)

Cette publication est soumise à une licence internationale Creative Commons Attribution-NonCommercialShareAlike 4.0.

La fiscalité minière du futur : 10 idées de politique fiscale pour mobiliser les revenus du secteur minier

ISBN 978-1-894784-85-6

Cette publication est disponible en ligne à l'adresse :

igfmining.org

ataftax.org

ATAF

333 Grosvenor Street
Block G, 2nd Floor
Hatfield Gardens
Pretoria, South Africa

IISD / IGF

325-111 Lombard Avenue
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

Citation :

Readhead, A., Tarus, V., Lassourd, T., Madzivanyika, E., & Schlenther, B. (2023, 23 juin). *La fiscalité minière du futur : 10 idées de politique fiscale pour mobiliser les revenus du secteur minier*. Institut international du développement durable & Forum sur l'administration fiscale africaine. <https://www.iisd.org/publications/guide/future-of-resource-taxation>

Le Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF) est une organisation créée par les autorités fiscales africaines en 2009, dans le but d'améliorer la performance des administrations fiscales africaines. Les administrations fiscales de 40 pays d'Afrique sont membres de l'ATAF, représentant 74 % des administrations fiscales du continent, faisant de l'ATAF le principal organisme fiscal du continent. Le Mali et la Somalie, qui ont adhéré en 2020, sont les membres les plus récents de l'organisation. L'ATAF considère qu'une meilleure gouvernance fiscale permettra de soutenir la croissance économique, de renforcer la responsabilité de l'État vis-à-vis de ses citoyens, et d'améliorer la mobilisation des ressources nationales. Onze ans après sa création, l'ATAF s'est positionné comme la solution africaine pour améliorer la collecte des recettes, promouvoir le rôle de la fiscalité dans la gouvernance et la construction de l'État, et faire entendre la voix du continent sur les questions fiscales internationales.



Le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF) soutient ses 80 pays membres dans la réalisation de leurs objectifs de développement durable au moyen de lois, de politiques et de réglementations efficaces relatives au secteur minier. Nous aidons les gouvernements à adopter des mesures pour le développement de pratiques inclusives et soucieuses de l'égalité des sexes, l'optimisation des avantages financiers, le soutien des moyens de subsistance et la préservation de l'environnement. Notre travail porte sur l'ensemble du cycle de vie d'une mine, depuis l'exploration jusqu'à la fermeture de la mine, et sur des projets de toute taille, de l'exploitation artisanale aux opérations à grande échelle. Guidés par les besoins de nos membres, nous réalisons des évaluations au plan national, des activités de renforcement des capacités et de formation technique, et organisons des publications et des événements dans le but de promouvoir les pratiques optimales, l'apprentissage entre pairs, et d'impliquer l'industrie et la société civile. L'IGF est principalement financé par les gouvernements du Canada et des Pays-Bas.

L'Institut international du développement durable assure le secrétariat de l'IGF depuis octobre 2015. L'IISD est une organisation de bienfaisance enregistrée au Canada et possède le statut de l'alinéa 501(c)(3) aux États-Unis. Le financement opérationnel de base de l'IISD est assuré par la province de Manitoba et le financement des projets provient du Canada et de l'étranger, des agences des Nations Unies, de fondations, du secteur privé et de particuliers.



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development



International Institute for
Sustainable Development

Table des matières

Remerciements	viii
Liste des contributeurs.....	xi
Chapitre 1. Introduction et vue d'ensemble	1
Chapitre 2. Le statu quo de la fiscalité minière.....	11
Chapitre 3. Le secteur minier à la croisée des chemins : les raisons de repenser la fiscalité minière	23
Chapitre 4. La mesure du succès : cadres et outils pour la conception et l'évaluation des réformes de la politique fiscale minière.....	33
Chapitre 5. Une part minimale du bénéfice revenant à l'État : Aussi bon qu'il y paraît ?	43
Chapitre 6. La conception et la mise en œuvre des contrats de partage de production dans le secteur minier	63
Chapitre 7. La participation de l'État au capital dans le secteur minier	81
Chapitre 8. Accroître les bénéfices fiscaux grâce aux entreprises commerciales d'État dans le secteur minier	97
Chapitre 9. Les redevances variables : Une réponse à la volatilité des prix des minéraux.....	119
Chapitre 10. Utilisation de la sixième méthode pour simplifier la tarification de vente des minéraux entre parties liées et préserver les revenus miniers.....	143
Chapitre 11. Les mécanismes d'ajustement carbone aux frontières et prix du carbone : Taxer l'exploitation minière en faveur de la transition énergétique	165
Chapitre 12. Garantir une part équitable pour les communautés grâce à une taxe sur le chiffre d'affaires pour le développement.....	191
Chapitre 13. Appel d'offres concurrentiels : la concurrence pour les concessions minières permet-elle d'augmenter les recettes publiques ?	209
Chapitre 14. Amélioration du suivi de la production des carrières grâce aux technologies de contrôle à distance.....	227
Chapitre 15. Comprendre les cadres juridiques et les obligations existants	239

Remerciements

Cet ouvrage a été préparé par une équipe éditoriale du Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF) et du Forum intergouvernemental sur les mines, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF) sous la direction d'Alexandra Readhead, responsable de la fiscalité et des industries extractives à l'IGF; de Mary Baine, secrétaire exécutive adjointe et responsable des divisions des services aux membres et de la mobilisation des ressources nationales, à l'ATAF; et de Nara Monkam, ancienne directrice de recherche à l'ATAF. Il a également bénéficié de la supervision générale de Greg Radford, directeur de l'IGF, et de Logan Wort, secrétaire exécutif de l'ATAF. L'IGF et l'ATAF souhaitent remercier l'équipe éditoriale pour son travail rigoureux et sa diligence, et tout particulièrement :

- Alexandra Readhead est chef de projet à l'IGF, département Fiscalité et industries extractives. Elle a apporté son éclairage pour l'orientation stratégique de l'initiative sur la fiscalité minière du futur. Elle a de même apporté ses commentaires sur les idées de politique et collaboré directement à la rédaction des chapitres de cette publication.
- Viola Tarus, conseillère en politiques, fiscalité et industries extractives, IGF. Elle a géré l'initiative sur la fiscalité minière du futur pour l'IGF. Elle a également dirigé et coordonné l'ensemble du processus, depuis l'externalisation ouverte des idées politiques jusqu'à la sélection et au développement de celles incluses dans cette publication en collaboration avec d'autres contributeurs. Elle a géré la participation des parties prenantes externes en organisant des webinaires, en intervenant lors de rencontres, et en coordonnant et synthétisant les observations recueillies.
- Thomas Lassourd, conseiller principal en politiques, département Fiscalité et industries extractives, IGF. Il a fourni un appui stratégique à l'initiative et contribué à l'élaboration des chapitres de cet ouvrage; il a co-écrit en particulier le chapitre sur les redevances à taux variable.
- Ezer Madzivanyika, responsable, Recherche appliquée et statistiques, ATAF. Il a géré le projet de taxation des ressources pour le compte de l'ATAF depuis sa phase de création, lorsque le concept a été développé, en supervisant l'ensemble du processus de recherche jusqu'à la finalisation et le lancement de l'étude. Il a relu l'ouvrage, organisé et participé à des webinaires et à d'autres rencontres en collaboration avec l'IGF, et a intégré les observations reçues au titre de l'ATAF.
- Bernd Schlenther, consultant indépendant. Il a fourni un appui stratégique à l'initiative et a contribué à l'élaboration de plusieurs parties de cette publication. Il est co-auteur des trois premiers chapitres et du chapitre relatif à la sixième méthode.

L'IGF et l'ATAF sont extrêmement reconnaissants envers les professionnels et les organisations qui ont généreusement apporté leur expertise, leurs connaissances et leur temps pour développer un grand nombre des idées de politiques exposées dans cet ouvrage. Ces personnes sont toutes citées et leur nom figure dans la liste des contributeurs. L'IGF et l'ATAF souhaitent également remercier les autres personnes ayant apporté leur concours et partagé leurs idées : Francis Agbere, Oxfam Ghana; Ali Seidou, ministère des Mines, Niger; Jorge Valverde, Maastricht University School of Business and Economics; Emilio Castillo, Universidad de Chile; Jamil Hijazi et Paulo Honório de Castro Júnior, William Freire Advogados Associados; Tiago de Mattos Silva, William Freire

Advogados Associados; Beneta Ackah, ministère des Mines et de l'Énergie, Liberia; Lionel Bassega, Global Financial Integrity; Rahul Basu, Goa Foundation; Harold McClure; Natalia Pushkareva, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD); Kabenga Kaisu, Tanzania National Business Council; Matthew Schneider et Ross Lyons, Minerals Council of Australia; John Condon, ancien président du groupe de travail de l'ICMM; Khar Ndiaye, Oxfam Sénégal; Ganza Gloire, Université de Bukavu; Papa Gora Bar, Industries chimiques du Sénégal; Miguel Angel Rodríguez Camacho, Centro de Estudios del Trabajo (CEDETRABAJO); Esteban Valle Riestra Padró, Groupe justice fiscale, Pérou; Katia Maritza Toledo Ruiz, consultante sur les prix de transfert; Gueye Moussa Mbaye, Enda Lead, Afrique francophone; Gabriel Sadiki Lumande, ministère des Finances, République démocratique du Congo; Abdelganiou Ouro-Adoi, services fiscaux, Togo; Mahaman Omar Oumarou, Oxfam Niger; Alpha Abdoulaye Diallo, Publiez Ce Que Vous Payez, Guinée.

L'IGF et l'ATAF sont reconnaissants aux nombreux agents des administrations publiques qui ont répondu à leur enquête auprès des autorités gouvernementales et qui ont contribué au développement des idées de politique, et spécialement les représentants des ministères des Mines et des Finances, ainsi que des autorités fiscales de l'Afghanistan, de l'Angola, de l'Argentine, de l'Arménie, du Bhoutan, du Botswana, du Brésil, du Burkina Faso, du Cambodge, du Canada, du Tchad, du Chili, de la Chine, de la Colombie, du Costa Rica, de la République dominicaine, de l'Équateur, de Fidji, du Gabon, de l'Allemagne, du Ghana, de la Guinée, d'Haïti, du Honduras, de l'Indonésie, de la Côte d'Ivoire, du Kirghizistan, du Lesotho, de Madagascar, de la Malaisie, du Mexique, de la Mongolie, du Myanmar, du Népal, du Niger, du Nigéria, de Panama, du Paraguay, du Pérou, des Philippines, de l'Afrique du Sud, du Sénégal, de la Somalie, du Soudan, du Togo, de l'Ouganda, de l'Uruguay, des États-Unis, de la Zambie et du Zimbabwe.

Cet ouvrage a également bénéficié de la rétroaction d'un éventail d'autres personnes et organisations, notamment les suivantes : Lee Corrick, Nthabiseng Dibeila et Michael Masiya, ATAF; Jaqueline Taquiri (IGF); Ana Bastida, Université de Dundee; Thomas Baunsgaard, Fonds monétaire international (FMI); William Davis, Natural Resource Governance Institute; Isaac Gonzalo Arias Esteban, Centre interaméricain des administrations fiscales; Howard Mann; Daniel Mulé, Oxfam; Wilson Prichard, Centre international de la fiscalité et du développement (ICTD); Antonia Strachey, Bureau des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement du Royaume-Uni; Andrew Viola et Kalale Mambwe, Organisation de coopération et de développement économiques; groupe de travail de l'ICMM (International Council on Mining and Metals); Dan Devlin, Fonds monétaire international (FMI); Ron Smit, Ron Smit Consulting; Daniel Dumas, Paradoxum Consulting; Aaron Cosbey, IISD; Michael Durst, ICTD; Isaac Agyiri Danso (Oxford University); et les participants aux séminaires de recherche sur la fiscalité des industries extractives, organisés en 2021 et 2022 par l'IGF et l'Institut mondial de recherche sur l'économie du développement (UNU-WIDER) de l'Université des Nations Unies.

Enfin, l'IGF et l'ATAF souhaitent exprimer leur gratitude à la Fondation Ford et à la Direction du développement et de la coopération de la Suisse pour leur soutien financier.

Ford Foundation



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Liste des contributeurs

Alexandra Readhead

Alexandra Readhead est responsable de la fiscalité et des industries extractives au sein du programme droit et politiques économiques de l'Institut international du développement durable (IISD). Elle supervise l'Initiative mondiale sur la fiscalité minière au sein du Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable, ainsi que les travaux de l'IISD sur les liens entre fiscalité et investissement. Elle enseigne également la politique et l'administration de la fiscalité minière à la Blavatnik School of Government de l'Université d'Oxford, dans le cadre de son cours sur la gouvernance minière, pétrolière et gazière.

Ali Eliasu

Ali Eliasu est analyste politiques au Centre africain pour la politique énergétique (Africa Centre for Energy Policy). Ses recherches portent sur le renforcement de l'équité et de la gestion de l'environnement dans le cadre l'exploitation des ressources naturelles et la gestion des revenus extractifs. Il a travaillé sur une large gamme de projets au Ghana, notamment sur une analyse des causes des irrégularités dans les contrats publics, la sensibilité de genre dans les dépenses de recettes pétrolières, et une triple évaluation de l'impact de l'exploitation minière sur les communautés environnantes.

Alison Futter

Alison Futter est maître de conférences au département des finances et de la fiscalité de l'Université du Cap, en Afrique du Sud, et responsable du programme du master fiscalité internationale. Auparavant, elle était responsable de la fiscalité du groupe pour la compagnie pétrolière nationale d'Afrique du Sud, Petroleum Oil and Gas Corporation of South Africa.

Anna Fleming

Anna Fleming est chef de projet au sein de la division conseil de Benchmark Mineral Intelligence. Elle a dix ans d'expérience en tant qu'analyste économique et politique dans le secteur minier. Elle a travaillé auparavant pour le Natural Resource Governance Institute et le CRU Group.

Benjamin Boakye

Benjamin Boakye, professionnel de la gouvernance énergétique, est actuellement le directeur exécutif du Centre africain pour la politique énergétique (ACEP). Il a contribué à la gouvernance du secteur extractif au Ghana et en Afrique, notamment sur la gouvernance d'entreprise, le développement institutionnel, la gouvernance fiscale, la gouvernance des contrats et l'évolution du cadre juridique pour une gestion efficace des ressources extractives. Il a également travaillé comme consultant pour le Groupe Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement et de nombreux instituts de recherche dans le secteur des ressources naturelles.

Bernd Schlenther

Bernd Schlenther est un expert transdisciplinaire et intégré sur les flux financiers illicites et la mobilisation des ressources intérieures. Il travaille sur les pays en développement pour le compte de diverses institutions internationales, dont le Forum africain de l'administration fiscale, le Fonds monétaire international, les Inspecteurs des impôts sans frontières des Nations Unies et l'Organisation mondiale des douanes, en tant qu'expert en la matière. Il est titulaire d'un doctorat en politique fiscale de l'Institut fiscal africain de l'Université de Pretoria, où il est également enseignant.

Charles Gyamfi Ofori

Charles Gyamfi Ofori est le responsable des politiques en matière de changement climatique et de transition énergétique au Centre africain pour la politique énergétique (ACEP). Ses recherches portent sur l'atténuation des risques et les décisions d'investissement sur les technologies d'énergie renouvelable à petite et à grande échelles en Afrique. Il a également travaillé sur plusieurs projets dans l'industrie extractive, notamment la dynamique de l'offre et de la demande de gaz naturel au Ghana, la participation locale dans le secteur du pétrole et du gaz, l'absorption de la main-d'œuvre locale dans l'industrie extractive du Ghana et la budgétisation sensible au genre dans les communautés affectées par l'exploitation minière.

David Manley

David Manley est analyste principal au Natural Resource Governance Institute. Il a travaillé sur les défis de la fiscalité minière en Asie du Sud-est et en Afrique et, plus récemment, sur les industries minières dans la transition énergétique. Auparavant, il était économiste principal et chercheur associé à l'Overseas Development Institute de la Zambia Revenue Authority.

Ezera Madzivanyika

Dr. Ezera Madzivanyika est le responsable de la recherche et des statistiques à l'ATAF. Il est un évaluateur TADAT certifié par le FMI. Avant de rejoindre l'ATAF, il a travaillé pendant 20 ans pour l'administration fiscale du Zimbabwe à divers postes, notamment en tant que responsable de la fiscalité intérieure, responsable des douanes, responsable de la gestion des risques, responsable de la recherche et du développement et directeur de la recherche. Il est titulaire d'un doctorat, d'une maîtrise et d'une licence en économie, ainsi que d'un master en fiscalité. Au Forum sur l'administration fiscale africaine, M. Madzivanyika a entrepris et supervisé plusieurs projets de recherche, notamment dans les domaines des taxes environnementales ; de l'imposition efficace du secteur informel ; de l'imposition des industries extractives ; de la gestion des arriérés d'impôts ; de l'évaluation de l'efficacité de l'administration fiscale en Afrique ; de la gestion efficace des dépenses fiscales en Afrique et des flux financiers illicites dans les industries extractives.



Kudzai Mataba

Kudzai Mataba est analyste de politiques au Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable, où elle travaille sur le carrefour entre fiscalité et investissement, ainsi que sur certaines questions de fiscalité minière. Elle est titulaire d'un master en droit du commerce et de l'investissement en Afrique et d'un master en droit des industries extractives à l'Université de Pretoria, Afrique du Sud.

Nara Monkam

Dr. Nara Monkam est l'ancienne directrice de la recherche à l'ATAF. Elle est titulaire d'un doctorat en économie de l'AYSPS à la Georgia State University à Atlanta, Géorgie (États-Unis). Elle a publié des travaux de recherche spécialisée et axée sur les politiques portant sur l'économie publique, la réforme fiscale, l'administration des recettes, la décentralisation fiscale et la fiscalité des collectivités locales. Elle a plus de 16 ans d'expérience dans la recherche et l'analyse politique en Afrique et travaille à la promotion de solutions innovantes pour renforcer les systèmes fiscaux africains.

Scot Anderson

Scot Anderson est associé au sein du cabinet Hogan Lovells, et travaille bénévolement pour l'International Senior Lawyers Project.

Theophilus Boadu Adoko

Theophilus Boadu Adoko est responsable de la politique minière et minière au Centre africain pour la politique énergétique (ACEP). Il possède une expérience en matière de réformes fiscales et juridiques dans les secteurs extractifs de la sous-région ouest-africaine. Dans le cadre de ses recherches, il a effectué une analyse des lacunes du régime contractuel du secteur minier nigérian, une analyse des lacunes de la loi ghanéenne sur les minéraux et l'exploitation minière, ainsi qu'une étude sur la pertinence des exonérations fiscales dans le secteur minier ghanéen.

Thomas Lassourd

Thomas Lassourd est conseiller principal en politiques au sein du programme de droit et de politique économiques de l'Institut international du développement durable. Dans le cadre de ses fonctions actuelles, il supervise les programmes d'assistance technique en fiscalité minière pour les pays membres du Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable, dans le cadre de l'Initiative mondiale sur la fiscalité minière. Auparavant, il était analyste économique principal au Natural Resource Governance Institute à New York, et avait travaillé pour des programmes d'assistance technique en Guinée, au Mozambique et au Burundi.

Thomas Poggee

Thomas Pogge est professeur et directeur du Global Justice Program à l'Université de Yale, président de *Academics Stand Against Poverty* et auteur des ouvrages intitulés *World Poverty and Human Rights* et *Politics as Usual*.

Thomas Scurfield

Thomas Scurfield est analyste économique principal au Natural Resource Governance Institute. Il est chargé de l'analyse et du renforcement des capacités en matière de politique économique dans les pays riches en ressources naturelles. Il a précédemment travaillé au ministère des Finances de la Sierra Leone et comme consultant sur des questions similaires.

William Davis

William Davis est économiste au Natural Resource Governance Institute, où il travaille sur la fiscalité des industries extractives, la dépendance et la diversification, entre autres sujets. Il préside le conseil consultatif technique de l'Initiative mondiale sur la fiscalité minière de l'IGF. Antérieurement, il a travaillé pour l'Economist Intelligence Unit, les Nations Unies et le Trésor de sa Majesté, au Royaume-Uni.

Viola Tarus

Viola Tarus est conseillère en politiques, fiscalité et industries extractives, au sein du Programme droit et politique économique au sein de l'Institut international du développement durable (IISD). Elle travaille sur le projet du secrétariat du Forum intergouvernemental sur les mines, les minéraux, les métaux et le développement durable visant à lutter contre l'érosion de l'assiette fiscale et le transfert des bénéfices dans le secteur minier. Elle a une formation d'économiste spécialisée dans les industries extractives. Avant d'intégrer l'IISD, elle a occupé plusieurs postes, notamment au sein d'Oxfam et à la National Oil Corporation du Kenya.



Chapitre 1.

Introduction et vue d'ensemble

L'exploitation minière fait son grand retour. La transition vers une économie à faible émission de carbone signifie que la société doit passer des combustibles fossiles aux énergies renouvelables et aux technologies de transport, qui sont dépendantes des minéraux et des métaux. Alors que le cuivre, le cobalt, le lithium et de nombreux autres minéraux essentiels deviennent l'épine dorsale de la transition vers l'énergie verte, cette période est une occasion unique pour les pays riches en ressources, en particulier les pays en développement, de repenser la mobilisation des ressources nationales pour le développement durable.

Par le passé, le secteur minier n'a souvent pas permis aux gouvernements de mobiliser les recettes attendues. Cela s'explique par plusieurs raisons, à savoir, les incitations fiscales trop généreuses, la faiblesse de la gouvernance, des contrats mal ficelés, la planification fiscale agressive de la part des multinationales et les politiques fiscales mal conçues. Les pays riches en ressources naturelles se voient aujourd'hui offrir une seconde chance de repenser la meilleure manière de maximiser les avantages financiers de l'exploitation minière. Compte tenu des conséquences économiques et sociales dévastatrices de la pandémie (COVID-19), de l'aggravation de la crise de la dette pour les pays en développement et de la baisse des recettes publiques provenant des combustibles fossiles, cette mission n'a jamais été aussi importante.

L'automatisation est un autre phénomène qui oblige les gouvernements à reconsidérer le modèle traditionnel de partage des bénéfices. Bien qu'elle ne soit pas propre au secteur minier, l'automatisation réduit le nombre d'emplois peu qualifiés sur le site minier—l'un des principaux avantages que les pays riches en ressources attendent en échange de leurs ressources non renouvelables. Pour que l'exploitation minière soit socialement et politiquement viable pour de nombreux pays en développement riches en ressources, il est nécessaire de procéder à un rééquilibrage, notamment en accordant un rôle plus important aux recettes publiques.

Malgré ces changements dans le secteur et la société, les éléments de base de la fiscalité minière sont restés largement inchangés depuis plusieurs décennies. L'impôt sur les sociétés est généralement censé fournir la première part des recettes publiques, suivi par les redevances sur la production minière. Il existe de bons arguments en faveur de cette

approche, qui associe des revenus précoces et prévisibles provenant des redevances, avec une part des entreprises rentables. Toutefois, dans la pratique, l'impôt sur les sociétés peut être difficile à collecter, retardé et vulnérable au transfert de bénéfices. Le Fonds monétaire international estime que les pays africains perdent chaque année jusqu'à 730 millions USD de recettes minières en raison de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices (Albertin et al., 2021).

Les défis actuels en matière de collecte des revenus miniers nous incitent à nous demander si le système actuel de taxation minière est encore adapté au XXI^{ème} siècle. Existe-t-il d'autres moyens par lesquels les pays en développement riches en ressources pourraient tirer un avantage financier de leurs richesses minérales ?

Ce livre constitue un point de départ pour répondre à cette question. En juillet 2020, le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF) et le Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF) ont lancé « L'avenir de la fiscalité minière », un dialogue inclusif et multipartite visant à repenser la manière dont les pays en développement tirent des avantages financiers de leurs ressources minérales. Cette initiative s'appuie sur l'expérience des deux organisations en matière d'assistance technique aux gouvernements sur les questions de fiscalité internationale et minière. Les gouvernements, la société civile, le monde universitaire et l'industrie ont répondu à l'appel, chacun contribuant aux idées novatrices et tournées vers l'avenir qui composent cet ouvrage (voir section 1.1).

Aucune de ces idées n'est une solution miracle. Elles nécessitent une évaluation minutieuse de la part des gouvernements pour déterminer si elles sont adaptées, en fonction de leur vision du secteur minier et de leurs objectifs de politique fiscale. Mais elles élargissent les options politiques à la disposition des gouvernements et, surtout, montrent que plusieurs pays riches en ressources naturelles mettent déjà en œuvre des approches réussies du partage des bénéfices financiers qui s'écartent du statu quo. Certaines sont progressives—par exemple, une mesure visant à combler une lacune dans le régime fiscal—tandis que d'autres représentent une refonte radicale des modèles traditionnels de partage de la rente minière.

Bien entendu, le succès de ces propositions dépend d'un environnement favorable plus large. Les gouvernements doivent disposer des ressources humaines et financières nécessaires pour les mettre en œuvre. Les conditions fiscales devraient être transparentes afin de promouvoir la responsabilité et de limiter la corruption. Les gouvernements devraient éviter les incitations fiscales inefficaces et inefficientes qui compromettraient l'intégrité de leurs cadres juridiques et politiques. Ils devraient limiter le recours aux dispositions de stabilisation fiscale, veiller à ce que les entreprises aient des obligations juridiques claires de payer leur juste part d'impôt et utiliser leurs pouvoirs gouvernementaux pour les faire respecter. Enfin, la mise en œuvre de ce programme progressiste serait soutenue par les organisations internationales et régionales, les partenaires bilatéraux du développement et la société civile, qui augmenteraient de manière significative leur assistance financière et technique aux pays en développement riches en ressources naturelles pour ce qui est de la collecte des recettes minières.



La conversation ne s'arrête pas là. Le secteur minier et la société continueront d'évoluer de manières nouvelles et différentes, ce qui pourrait obliger les gouvernements à adapter leur modèle de partage des bénéfices financiers. L'IGF et l'ATAF s'engagent à travailler avec les pays en développement riches en ressources et d'autres parties prenantes pour relever ce défi. L'IGF, l'ATAF et leurs partenaires y parviendront par le biais de leurs programmes d'assistance technique aux gouvernements, mais aussi en laissant la place à de nouvelles idées politiques et à un débat inclusif entre toutes les parties prenantes, dont l'objectif est de transformer les richesses minérales en résultats significatifs pour le développement.

1.1 La structure du manuel

Ce manuel est structuré comme suit :

Le chapitre 2 met en évidence les caractéristiques uniques du secteur minier et décrit le régime fiscal dominant. Il décrit ensuite les principaux instruments fiscaux qui composent le régime fiscal, en particulier les redevances et l'impôt sur les sociétés. Il détaille également les défis liés à la collecte des recettes dans le cadre du système actuel. Ces défis relèvent de questions politiques comme de questions administratives.

Le chapitre 3 passe en revue les changements mondiaux qui ont un impact sur la manière dont les pays bénéficient financièrement du secteur minier. Des facteurs tels que la demande croissante de minéraux et métaux critiques, l'évolution du paysage fiscal international et l'aggravation de la crise de la dette pour de nombreux pays en développement représentent de nouvelles opportunités et de nouveaux risques pour le secteur minier, et qui nécessitent également une réponse en termes de politique fiscale.

Le chapitre 4 fournit un cadre d'évaluation des propositions politiques décrites dans le manuel. Il commence par brosser un tableau de ce à quoi ressemble le succès pour toutes les parties prenantes impliquées dans le secteur minier. Il met ensuite en évidence les principes clés souvent utilisés par les gouvernements pour analyser leur régime fiscal minier, et se termine par des outils pratiques pour soutenir cette analyse.

Les chapitres 5 à 14 constituent l'essentiel de la contribution du manuel. Chaque chapitre décrit une proposition spécifique de politique visant à améliorer la collecte des recettes minières. Il décrit les objectifs de la politique, la manière dont elle fonctionnerait (ou fonctionne) dans la pratique, ainsi que ses principaux avantages et défis. Il fournit également des recommandations pour la mise en œuvre, basées sur l'expérience des pays. Les 10 propositions sont décrites dans l'encadré 1.1.

Le dernier chapitre analyse les défis juridiques potentiels liés à la mise en œuvre des propositions politiques du manuel.

Encadré 1.1. Dix propositions de politique fiscale et administrative pour transformer la fiscalité minière

1

Une part minimale du bénéfice revient à l'État : aussi bon qu'il y paraît ?

Il existe aujourd'hui plusieurs régimes fiscaux dans le monde qui exigent que le gouvernement reçoive une part déterminée des bénéfices générés par une mine. Ces régimes reposent toujours sur le paiement de redevances et de l'impôt sur le revenu des sociétés, mais ils exigent un paiement supplémentaire si la part des bénéfices revenant à l'État est inférieure au seuil prescrit. **Chapitre 5** utilise un modèle économique pour analyser cette forme de « partage des bénéfices » en Tanzanie, aux Philippines et en Équateur, afin de déterminer si elle représente une amélioration par rapport au régime fiscal dominant basé sur les redevances et l'impôt sur les sociétés, et comment elle peut être affinée.

2

La conception et la mise en œuvre des contrats de partage de production dans le secteur minier

De nombreux gouvernements tirent d'importants revenus de leur secteur pétrolier, souvent par le biais de contrats de partage de production, ce qui a conduit certains pays à se demander si un tel modèle pouvait être reproduit à leur avantage dans le secteur minier. **Chapitre 6** analyse le fonctionnement des contrats de partage de production et fournit des recommandations aux pays désireux de les introduire dans leur secteur minier.

3

La participation de l'État au capital du projet minier

La participation de l'État au capital est un élément du régime fiscal général applicable aux projets miniers qui donne aux États la possibilité de recevoir des revenus et de participer aux avantages potentiels des projets miniers. **Chapitre 7** fournit des conseils concernant la mise en œuvre pratique de la participation de l'État au capital.



4

L'accroissement des avantages fiscaux grâce aux entreprises commerciales d'État dans le secteur minier

La montée en puissance des entreprises d'État dans le secteur minier reflète souvent le désir des pays de redevenir propriétaires de leurs ressources. Leurs promoteurs cherchent souvent à maximiser les avantages financiers et économiques des actifs miniers nationaux. Malgré des expériences historiques mitigées, l'intérêt actuel pour la participation directe de l'État justifie l'importance de comprendre les conditions dans lesquelles les entreprises minières publiques peuvent réussir. **Chapitre 8** présente des recommandations aux gouvernements qui envisagent d'introduire, de développer ou de réformer des entreprises publiques commerciales dans leur secteur minier.

5

Les redevances variables : une réponse à la volatilité des prix des minéraux ?

Les redevances variables peuvent constituer une amélioration par rapport aux redevances à taux fixe. Elles fournissent des revenus plus flexibles que les redevances à taux fixe et sont plus faciles à mettre en œuvre que les taxes basées sur les bénéfices ou sur les flux de trésorerie. **Chapitre 9** passe en revue des exemples de redevances variables dans 15 pays, en montrant les approches à imiter et celles qu'il faut éviter.

6

L'utilisation de la sixième méthode pour simplifier la fixation du prix des ventes de minéraux entre parties liées et préserver les revenus miniers

Les pays d'Amérique latine riches en ressources naturelles ont mis au point « la sixième méthode » pour lutter contre les mécanismes de planification fiscale abusive dans les transactions portant sur des matières premières ou des produits de base. En utilisant les prix des matières premières cotés sur une bourse pertinente (par exemple, la Bourse des métaux de Londres), souvent avec peu ou pas d'ajustements, cette méthode vise à fournir une norme claire et transparente pour déterminer le prix des ventes de minéraux à des parties liées, qui serait plus facile à appliquer pour les autorités fiscales et moins vulnérable à l'évasion fiscale. **Chapitre 10** vise à mieux faire comprendre le fonctionnement de la sixième méthode, en particulier pour les minéraux dont le prix est plus difficile à déterminer.

7

Les mécanismes d'ajustement carbone aux frontières et prix du carbone : Taxer l'exploitation minière en faveur de la transition énergétique

L'Union européenne envisage d'introduire un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF). Il s'agit d'une taxe sur les importations en provenance de pays tiers, calculée sur la base du dioxyde de carbone estimé émis lors de leur production. Cette taxe est égale au prix que les produits fabriqués dans l'Union européenne paient déjà pour ces émissions dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union. **Chapitre 11** examine l'impact potentiel du MACF sur les pays à revenu faible et intermédiaire riches en minéraux et la possibilité pour eux d'introduire leurs propres prix du carbone.

8

Garantir une part équitable pour les communautés grâce à une taxe sur le chiffre d'affaires pour le développement

Certains des instruments fiscaux les plus importants dans le secteur minier ciblent les besoins spécifiques des populations des pays riches en ressources. **Chapitre 12** propose une taxe sur le chiffre d'affaires pour le développement qui obligerait les sociétés minières privées à investir dans des infrastructures publiques partagées. En l'absence de tels investissements, les autorités fiscales nationales percevraient une taxe sur le chiffre d'affaires pour le développement qui serait reversée à un fonds de développement minier administré par le gouvernement, aux priorités de dépenses similaires.

9

Les appels d'offres concurrentiels : la concurrence pour les droits miniers peut-elle accroître les recettes publiques ?

Dans de bonnes conditions, les appels d'offres peuvent être un moyen efficace d'attribuer des licences publiques à des entreprises privées pour l'extraction des ressources souterraines. **Chapitre 13** décrit les conditions nécessaires pour que les pays puissent mettre en œuvre avec succès les appels d'offres pour l'attribution de licences minières et augmenter les revenus qu'ils tirent de ce secteur.

10

L'amélioration du suivi de la production des carrières grâce aux technologies de télésurveillance

Dans la plupart des pays riches en ressources, les efforts de surveillance réglementaire et de mobilisation des recettes dans le secteur minier se concentrent sur les minéraux précieux au détriment des minéraux industriels, tels que les granulats de carrière. **Chapitre 14** propose d'utiliser la technologie de surveillance à distance pour permettre aux autorités fiscales des pays en développement et des pays à revenu intermédiaire de contrôler les volumes de production et les ventes de granulats de carrière par les entreprises extractives en dehors du site.

1.2 Élaboration participative des 10 propositions politiques

L'IGF et l'ATAF ont utilisé des approches multisectorielles et participatives pour recueillir les dix propositions de politiques. Ils ont tenu à entendre toutes les parties prenantes sur les diverses propositions, reconnaissant qu'il y'aurait des différences dans les points de vue, et que certaines idées seraient attrayantes pour certains pays ou groupes de parties prenantes, mais moins pour d'autres. Leur objectif était d'organiser un débat inclusif, de permettre aux idées les plus intéressantes de remonter jusqu'au sommet et de reconnaître qu'un menu de bonnes options nous permettrait d'aller plus loin que des affirmations selon lesquelles une seule réponse répondrait à tous les besoins.

Les idées politiques ont été recueillies de manière participative auprès de parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales. En avril 2021, l'IGF et l'ATAF ont lancé un appel ouvert aux universités, aux organisations internationales, à la société civile et à l'industrie pour la soumission de propositions politiques et administratives. Ils ont reçu plus de 30 propositions en réponse. Chacune d'entre elles décrivait les objectifs politiques et les impacts potentiels sur les recettes minières des pays en développement riches en ressources naturelles.

En août 2021, l'IGF et l'ATAF ont mené une enquête auprès des fonctionnaires des ministères des Mines et des Finances et des autorités fiscales de pays riches en ressources naturelles. L'enquête, qui comprenait 12 questions, visait à identifier les tendances émergentes, les objectifs des gouvernements en matière de politique fiscale minière, les défis liés à la collecte des recettes minières et, surtout, à déterminer s'ils mettaient en œuvre des innovations politiques ou administratives en réponse à ces défis. Quarante-vingt-dix-sept (97) fonctionnaires de 49 pays ont répondu à l'enquête.

Figure 1.1. Réponses régionales à l'enquête menée auprès des gouvernements

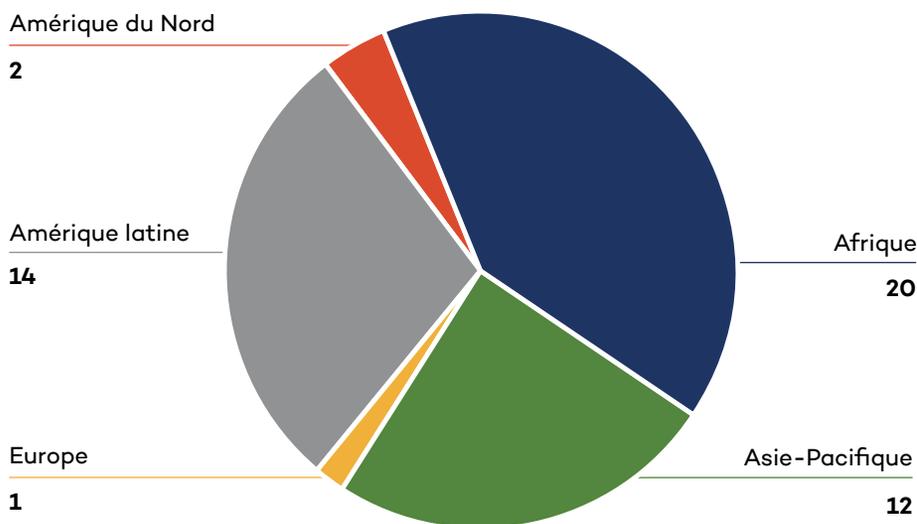
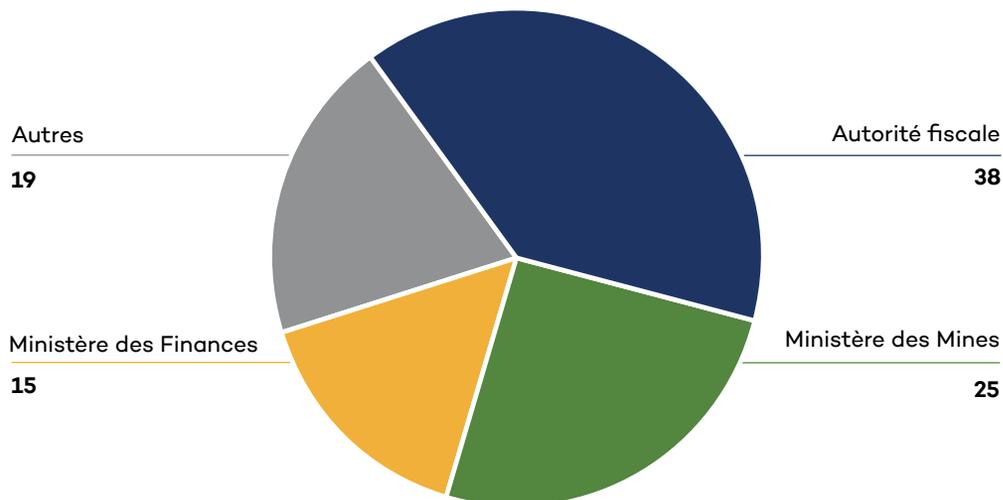


Figure 1.2. Réponses à l'enquête réparties par institutions gouvernementales



Note : La catégorie « autre » comprend, par exemple, les ministères de l'Énergie, de la terre et des géosciences.

Les résultats issus de l'enquête et de l'appel à idées ont corroboré les recherches initiales menées par l'IGF et l'ATAF visant à mieux comprendre le rôle de l'investissement dans le secteur minier et la raison d'être de l'imposition des ressources minières. Cette recherche avait pour toile de fond les changements en cours dans le secteur et leurs effets sur la manière dont les bénéfices financiers sont versés aux gouvernements. La recherche a également permis de répertorier l'évolution des systèmes fiscaux miniers et les défis posés à la collecte des revenus miniers. Les résultats de l'enquête sont examinés dans les deux chapitres suivants.

Chaque proposition politique a été évaluée sur la base des paramètres suivants :

- Innovante : soit une innovation testée par le gouvernement ou une idée non testée.
- Tournée vers l'avenir : capable de s'adapter à l'évolution du secteur minier et de la société.
- Répondant à un défi fiscal ou à une opportunité fiscale dans le secteur minier.
- Si elle prend en compte les besoins contextuels des pays en développement.

Dix propositions politiques ont été présélectionnées. Chacune d'entre elles a fait l'objet d'une recherche plus approfondie afin d'évaluer, en détail, ses avantages et ses risques, ainsi que la manière dont elles fonctionneraient dans la pratique, en tirant des enseignements des pays qui les mettent déjà en œuvre. Les auteurs ont mené à la fois des recherches documentaires et primaires, en interrogeant les gouvernements, l'industrie et les experts en la matière. Certaines idées ont également été évaluées à l'aide de modèles économiques.



L'IGF et l'ATAF ont utilisé une approche consultative tout au long du processus. Ils ont constitué un comité technique spécialisé avec des représentants des gouvernements, de la société civile, des universitaires et des organisations internationales. Ce comité a participé à la présélection et au développement des idées. Le public a également été invité à apporter sa contribution tout au long du processus, en participant à des webinaires et en donnant son avis sur les idées au cours de la période de consultation. Les membres gouvernementaux de l'IGF et de l'ATAF, ainsi que les parties prenantes de l'industrie minière, ont également été invités à faire part de leurs commentaires à travers des sessions séparées à huis clos.

Les propositions politiques contenues dans le présent document sont le résultat d'un effort collaboratif de la part d'un groupe diversifié uni par l'objectif commun de résultats équitables pour toutes les parties prenantes, sur la base de règles plus claires et plus justes pour tous.

1.3 Références

Albertin, G., Yontcheva, B., Devlin, D., Devine, H., Gerard, M., Beer, S., Jankulov Suljagic, I., & Thakoor, V. V. (2021). *Tax avoidance in sub-Saharan Africa's mining sector*. Fonds monétaire international. <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/09/27/Tax-Avoidance-in-Sub-Saharan-Africas-Mining-Sector-464850>



Chapitre 2.

Le statu quo de la fiscalité minière

2.1 Comment et pourquoi le secteur minier est-il taxé ?

La fiscalité des ressources naturelles a évolué de manière très distincte de la fiscalité des entreprises en général. Ce qui différencie les industries extractives, c'est avant tout le fait que la ressource est un bien public. Les constitutions nationales de la plupart des pays confient les ressources naturelles à l'État, y compris les minéraux situés sur leur territoire. Ces ressources naturelles appartiennent à la population et sont détenues en fiducie par l'État au profit de la population. Cet arrangement crée une relation dans laquelle l'État, agissant en tant que fiduciaire, gère les richesses en ressources au profit de ses citoyens. Par ailleurs, les ressources minérales sont limitées et non renouvelables—un gisement minier peut être épuisé en moins d'une génération. Ces caractéristiques distinguent le secteur et nécessitent une approche différente de la politique fiscale—qui a pour objectif de maximiser les recettes sous réserve d'autres objectifs politiques.

Les autres caractéristiques suivantes du secteur extractif sont également pertinentes pour l'élaboration de la politique fiscale :

- La ressource se trouve à un endroit spécifique, ce qui signifie que l'investisseur doit opérer là où la ressource est localisée. Cette caractéristique rend les investissements moins mobiles et donc moins adaptables aux changements des conditions fiscales.
- Il s'agit d'un secteur à forte intensité de capital. La plupart des coûts sont encourus au début du projet, avec de longs délais avant que des revenus ne soient générés.
- Il existe une incertitude importante. Les gisements géologiques varient d'un pays à l'autre et peuvent nécessiter différentes méthodes d'extraction, impliquant parfois des technologies hautement spécialisées. Les prix mondiaux des matières premières sont incertains et volatils, ce qui signifie que les revenus sont cycliques, ce qui peut affecter la capacité des investisseurs à payer des impôts.

- L'asymétrie de l'information place souvent les gouvernements dans une position désavantageuse, en particulier lors de la négociation et du suivi des conditions fiscales (Cameron & Stanley, 2017).

En outre, il est possible de générer des rentes économiques substantielles. Lorsque les investisseurs obtiennent le droit exclusif d'extraire des ressources, ils sont souvent en mesure de vendre ces ressources à un prix supérieur à leur coût d'extraction (y compris un retour sur investissement normal et proportionnel aux risques encourus) (Baunsgaard & Devlin, 2021). En principe, les gouvernements devraient pouvoir taxer près de 100 % des rentes économiques associées sans heurter les décisions d'investissement. Cependant, il peut être difficile de mesurer précisément la rente, et les gouvernements tentent de l'obtenir par le biais de divers instruments fiscaux. L'extraction de la rente est une préoccupation majeure à l'heure de déterminer comment les gouvernements devraient bénéficier financièrement du secteur minier.

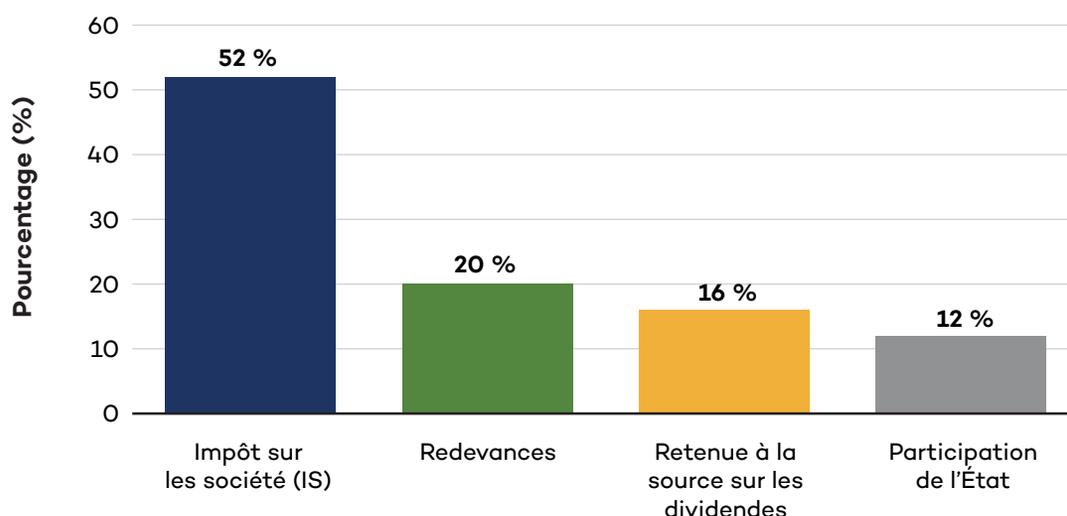
La conception des régimes fiscaux miniers varie en fonction des objectifs politiques de chaque gouvernement des pays d'accueil. Toutefois, les outils fiscaux de base du secteur minier sont restés les mêmes au cours des dernières décennies. Les deux principaux éléments sont l'impôt sur les sociétés (IS) et les redevances, piliers de ce que l'on appelle le « régime fiscal de l'impôt et des redevances ». L'IS est basé sur les bénéfices nets, avec des taux qui varient généralement entre 20 et 40 %. Il présente plusieurs avantages évidents. Tout d'abord, l'IS et les impôts similaires sur les bénéfices font souvent partie d'un régime fiscal d'application générale. En outre, ils sont conçus pour épargner les entités déficitaires tout en prélevant une part importante des entreprises rentables, encourageant ainsi l'investissement et l'activité économique. Toutefois, cela peut entraîner des retards dans la perception des recettes en raison des longs délais de construction des exploitations minières. Le recouvrement de l'IS peut manquer de stabilité/prévisibilité et dépend fortement du calendrier du projet. Ces régimes peuvent également être compliqués à administrer, sujets à des incitations fiscales mal conçues et vulnérables au transfert de bénéfices.

Dans le secteur minier, les redevances sont généralement comprises entre 2 et 6 % du montant brut des ventes (elles ne sont pas basées sur les bénéfices, comme c'est plus souvent le cas dans l'industrie pétrolière et gazière). Les gouvernements prélèvent des redevances pour de nombreuses raisons. Tout d'abord, elles représentent un paiement pour le droit d'extraire des ressources non renouvelables. Leur conception ad valorem présente également des avantages. Elles génèrent des recettes dès qu'une mine commence à produire, plutôt que lorsqu'un projet est rentable, qui peut être de nombreuses années plus tard. Elles constituent une source fiable de recettes et sont plus facile à percevoir pour les gouvernements que les impôts basés sur les bénéfices, un facteur particulièrement important pour les gouvernements qui sont encore en train de développer leur connaissance du secteur minier. Elles constituent une source de recettes stable et prévisible, bien qu'elle puisse être affectée par les incertitudes de la production et la volatilité des prix, en fonction de leur conception. Enfin, certains gouvernements utilisent les redevances pour bénéficier directement les communautés. Des pays ont établi des fonds de développement communautaire financés en partie par les redevances minières afin d'encourager le développement économique et les services sociaux locaux.



En théorie, les paiements de redevances devraient rapporter proportionnellement moins que l'impôt sur les sociétés sur la durée de vie d'un projet minier (Bouterige et al., 2020). La figure 2.1 est une représentation stylisée de la répartition théorique des recettes publiques provenant du secteur minier, selon une modélisation ex ante réalisée par le Fonds monétaire international (FMI). Toutefois, dans la pratique, en raison de la difficulté de collecter l'impôt sur les sociétés, de nombreux pays en développement ont tendance à percevoir une proportion beaucoup plus faible de l'IS et à s'appuyer davantage sur les paiements de redevances (Natural Resources Governance Institute, 2019).

Figure 2.1. Ventilation théorique des recettes minières par instrument, sur la base d'une modélisation ex ante¹

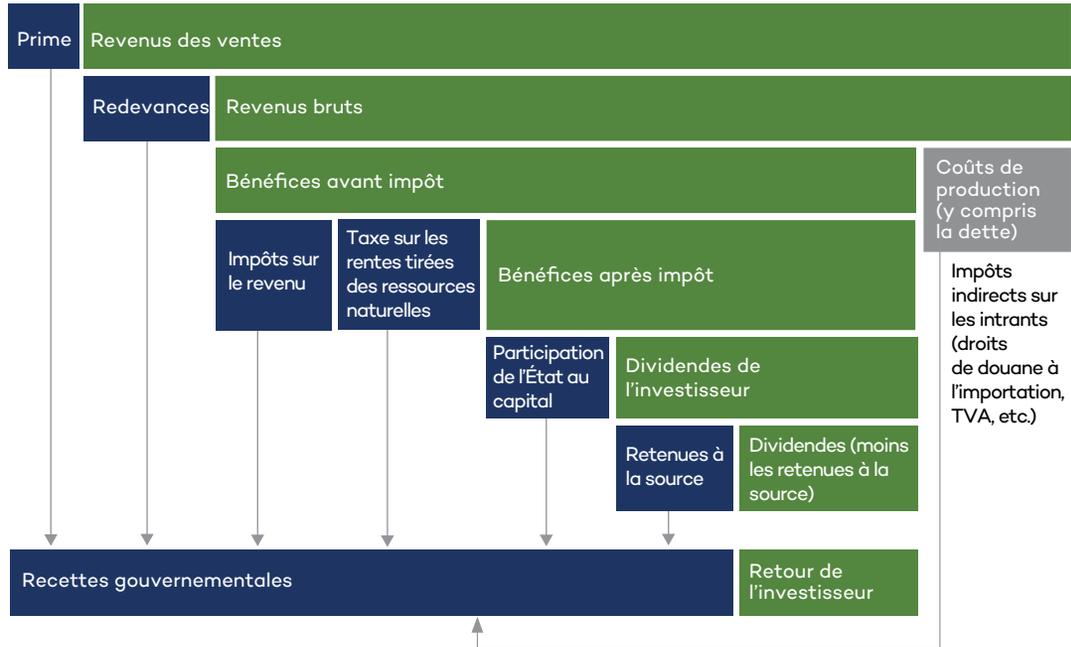


Source : Luca & Mesa Puyo, 2016.

Les prises de participation de l'État dans les projets miniers sont de plus en plus communes, bien que les dividendes puissent être retardés de manière significative ou ne soient pas toujours garantis, ce qui en fait une source de recettes peu fiable. Certains pays ont introduit des taxes sur les bénéfices exceptionnels ou excédentaires et, dans certains cas, les ont par la suite abrogées. Elles réapparaissent dans certains pays d'Afrique (Bouterige et al., 2020). D'autres impôts couramment appliqués aux entreprises s'appliquent également au secteur minier, tels que les droits de douane, les taxes sur la valeur ajoutée, les droits d'utilisation des terres, les retenues à la source sur les intérêts, les redevances, les dividendes, les droits de timbre ou l'impôt sur les plus-values (Otto, 2018). Les fonds de développement communautaire font leur apparition en même temps que les exigences en matière de contenu local. La figure 2.2 illustre la répartition typique des avantages fiscaux entre les gouvernements et les investisseurs.

¹ Le modèle AFIE du FMI suppose une redevance de 5 % sur les ventes brutes, un taux d'imposition sur les sociétés de 30 % et 10 % de participation gratuite de l'État. Deux régimes alternatifs sont inclus dans le modèle : un impôt supplémentaire sur les bénéfices et un impôt sur la rente.

Figure 2.2. Répartition typique des avantages fiscaux entre les gouvernements et les investisseurs



Source : Natural Resources Governance Institute, 2015.

2.2 Les difficultés liées à la perception des recettes dans le cadre du régime fiscal minier actuel

Pour de nombreux pays en développement riches en ressources, les ressources minières représentent une opportunité économique inégalée d'accroître les recettes publiques et l'activité économique nationale. Cependant, la réalité est que la plupart des pays en développement ont eu du mal à réaliser pleinement les recettes attendues du secteur en raison d'une série de difficultés, tant externes, telles que la planification fiscale agressive des multinationales, qu'internes, notamment la faible application de la législation fiscale et les incitations fiscales trop généreuses.



Il existe de nombreux défis liés à la collecte des recettes minières, allant des questions politiques aux questions administratives. Ces défis sont décrits ci-dessous sur la base des résultats de l'enquête menée auprès des gouvernements.

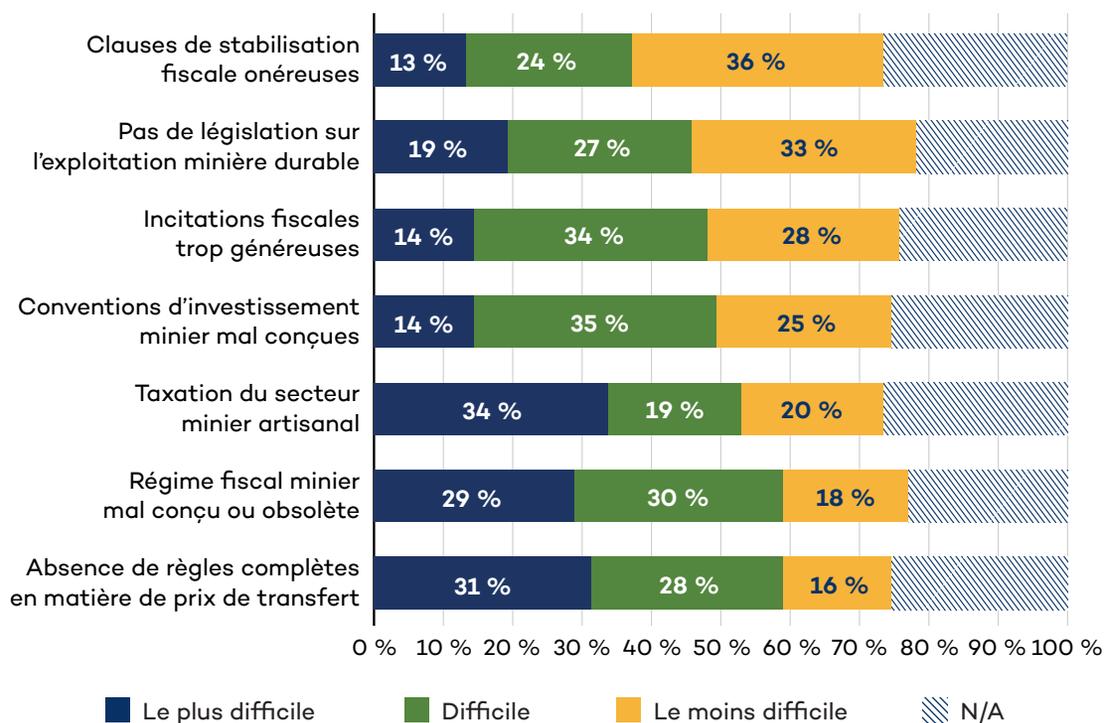
2.2.1 Les lacunes et les faiblesses des systèmes de la politique fiscale minière

La difficulté de taxer les entreprises multinationales, pas seulement ou même surtout dans le secteur minier, est largement reconnue comme un défi auquel sont confrontées les administrations fiscales dans le monde entier. Des lois inadaptées et des ressources humaines et financières limitées signifient que les pays en développement, en particulier, sont mal équipés pour appliquer des normes fiscales internationales complexes, telles que le principe de pleine concurrence (Ezenagu, 2010) et les conventions de double imposition (Brooks & Krever, 2015), ce qui les rend vulnérables à l'érosion de la base d'imposition et au transfert des bénéfices (BEPS), qui, selon le FMI, prive les pays africains de jusqu'à 730 millions USD de recettes minières par an (FMI, 2021). L'enquête l'a confirmé, de nombreux pays citant l'inadéquation des règles relatives au prix de transfert comme le principal obstacle à la collecte des recettes minières (voir figure 2.3). Les règles relatives aux prix de transferts régissent la manière d'évaluer et de tarifer les transactions entre parties liées.

De nombreux pays ont également confirmé qu'ils travaillent avec des régimes fiscaux miniers obsolètes et des accords d'investissement minier mal rédigés. Ces accords contiennent souvent des incitations fiscales qui compliquent encore la collecte des recettes minières. Si certains gouvernements peuvent estimer que des incitations fiscales efficaces et efficaces sont nécessaires pour encourager l'investissement dans le secteur minier, cela implique souvent un coût pour l'administration fiscale et peut entraîner des pertes involontaires de recettes (Readhead, 2018). Les pays ont également identifié les clauses de stabilisation fiscale comme une difficulté supplémentaire, car il s'agit de garanties juridiques qui peuvent verrouiller des conditions fiscales mal conçues, entraînant des avantages pour les investisseurs qui sont intenables pour les gouvernements et qui peuvent donner lieu à des litiges coûteux.

L'imposition de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle (ASM) a également été identifiée comme un défi majeur. Il est très difficile de générer des recettes publiques substantielles à partir de l'ASM compte tenu du caractère informel du secteur et de la nécessité de tirer parti de l'ASM pour promouvoir un développement socio-économique à grande échelle. L'ASM induisant des dépenses plus importantes au niveau local, il peut être plus prometteur de se concentrer sur les impôts indirects et les impôts sur la fortune plutôt que sur les taxes sur l'extraction ou à l'exportation. Si les recettes de ces taxes sont réinvesties localement pour améliorer la formalisation et la prestation de services locaux, elles peuvent augmenter les niveaux de conformité et, en fin de compte, les recettes du gouvernement provenant de l'ASM.

Figure 2.3. Principaux défis politiques à la collecte des revenus miniers



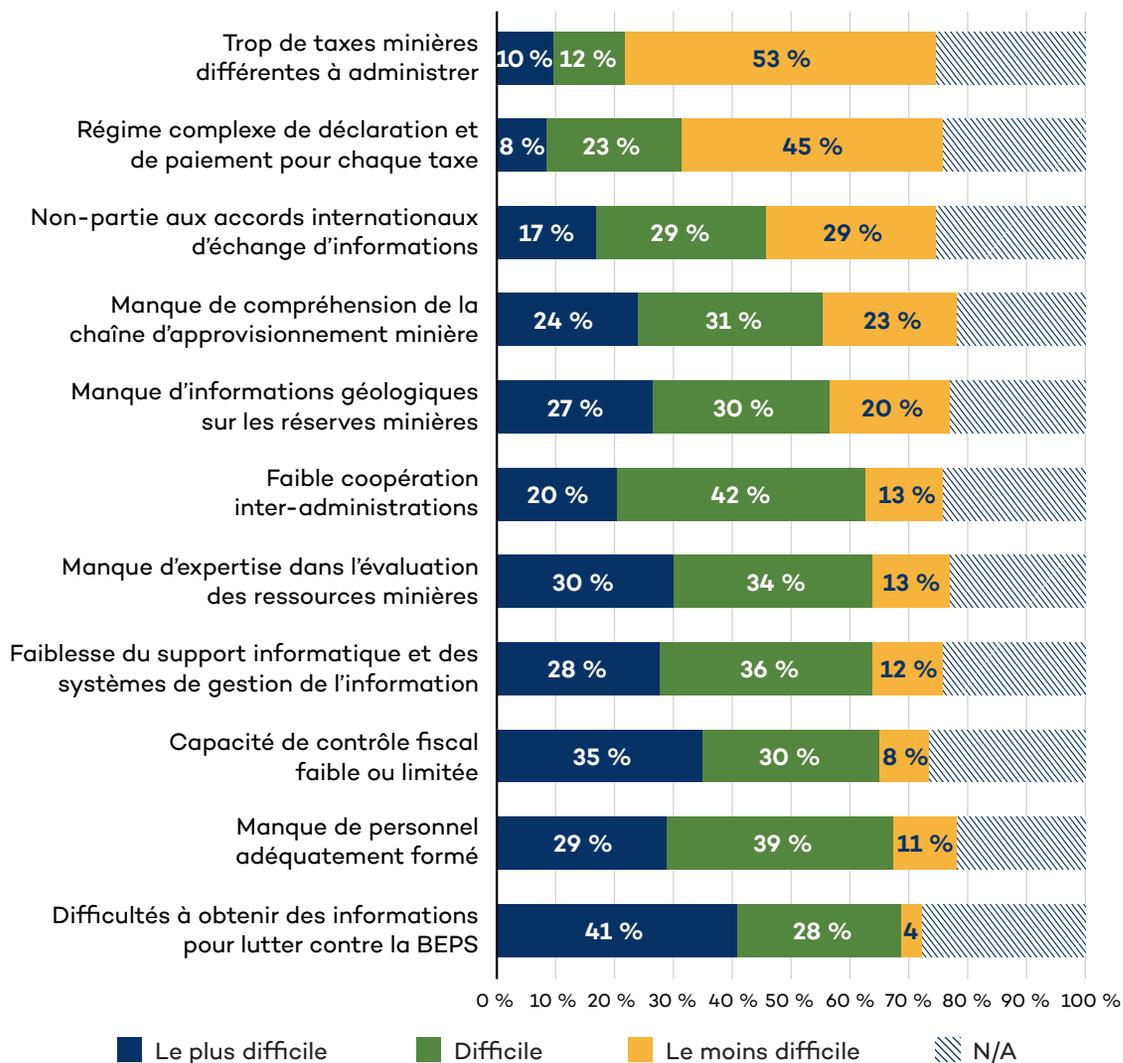
Source : enquête menée auprès des gouvernements.

2.2.2 Les défis liés à la mise en œuvre

Une bon régime fiscal minier n'est utile que si les gouvernements peuvent le mettre en œuvre. L'accès aux renseignements et à l'expertise sont deux facteurs majeurs qui ont un impact sur l'administration de la fiscalité minière. Les renseignements, en particulier ceux provenant d'autres juridictions, sont essentiels pour permettre aux administrations fiscales d'identifier et d'évaluer les transactions afin de percevoir le montant juste de l'impôt. Il existe divers instruments pour améliorer l'échange de renseignements, notamment les conventions fiscales bilatérales, les accords d'échange de renseignements fiscaux, la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et l'Accord du Forum sur l'administration fiscale africaine sur l'assistance mutuelle en matière fiscale, mais le processus reste lent et fastidieux pour de nombreux pays en développement (Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, 2014). La connaissance du secteur minier, ainsi que la capacité générale de contrôle fiscal, sont des défis majeurs. Les différentes agences des gouvernements impliquées dans la collecte des recettes minières ne disposent pas nécessairement de la capacité de vérifier la quantité et la qualité des réserves et produits miniers. La coopération inter-agence est également importante pour mieux réglementer l'industrie et éviter de suivre une approche cloisonnée pour atteindre des objectifs étroits (Bocoum et al., 2013).



Figure 2.4. Principaux défis de l'administration fiscale à la collecte des recettes minières

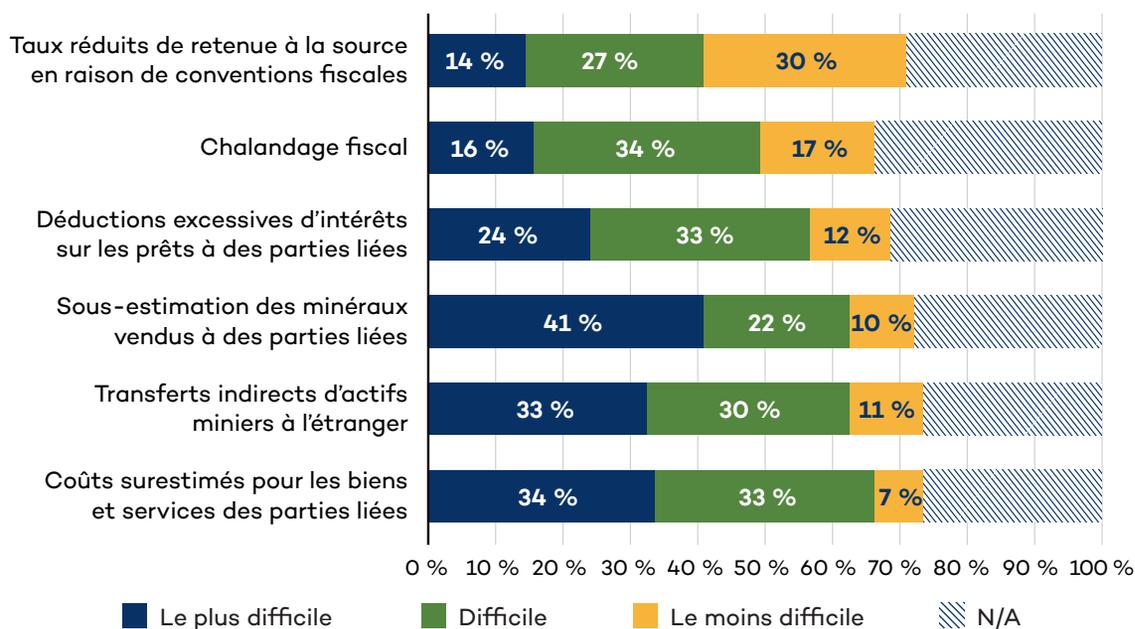


Source : enquête menée auprès des gouvernements.

Bon nombre des risques de BEPS dans le secteur minier reflètent les contraintes des gouvernements en termes de capacité, par exemple, si les gouvernements disposent ou non de l'expertise nécessaire pour vérifier le coût des biens et des services et le prix des minéraux (voir figure 2.5). Alors que les questions relatives au financement et aux conventions fiscales sont relativement générales, ces autres transactions exigent des

contrôleurs fiscaux qu'ils aient une connaissance détaillée de la chaîne de valeur de la production minière, y compris des différents produits de base. La surestimation des coûts est un risque particulier en raison de l'échelle des opérations minières (Otto, 2018, p. 13). L'évaluation des actifs incorporels, tels que la propriété intellectuelle, devient également plus pertinente avec l'essor de l'automatisation et de la technologie dans le secteur minier (Albertin et al., 2021). L'imposition de la vente d'actifs miniers indirects offshore est un autre problème. Bon nombre de pays ne disposent pas de règles pour taxer ces transactions, ce qui les prive souvent de recettes importantes (Plateforme de collaboration sur les questions fiscales, 2020).

Figure 2.5. Principaux défis fiscaux en matière de BEPS à la collecte des recettes minières



Source : enquête menée auprès des gouvernements.



2.3 Conclusion

De nombreux pays en développement riches en ressources naturelles s'appuient sur le secteur minier pour obtenir une part importante de recettes publiques. Ils comptent sur le système unique de la fiscalité minière, qui vise généralement à collecter autant de recettes que possible, sous réserve d'autres objectifs politiques. Cependant, dans de nombreux cas, le secteur minier n'a pas généré les recettes escomptées. Les raisons incluent, entre autres, une législation et des accords d'investissement obsolètes, des incitations fiscales trop généreuses et la planification fiscale agressive des entreprises multinationales. Certains pays manquent d'expertise, de renseignements et d'outils pour mettre en œuvre efficacement leur système de fiscalité minière. La corruption et la mauvaise gestion des recettes minières restent également un défi permanent.

Cependant, il n'y a pas que de mauvaises nouvelles. Des progrès ont été accomplis dans l'amélioration de la collecte des recettes minières. De nombreux pays mettent à jour les paramètres de leur politique fiscale minière et renforcent leur capacité de contrôle fiscal. De nouvelles normes encouragent l'utilisation plus judicieuse des clauses de stabilisation fiscale et l'échange de renseignements entre les administrations fiscales. Tous les pays qui mettent en œuvre l'Initiative pour la transparence des industries extractives sont désormais tenus de déclarer les contrats miniers, pétroliers et gaziers, ce qui accroît considérablement la transparence des conditions fiscales, entre autres.

Reste à savoir si ces améliorations sont suffisantes pour répondre aux besoins importants de mobilisation des recettes nationales des pays en développement dans un délai qui leur permette de bénéficier pleinement de la demande renouvelée de ressources minières dans le contexte de la transition énergétique. Certains affirment que le régime fiscal minier traditionnel, qui s'appuie sur l'impôt sur les sociétés et les redevances, ne sera probablement pas en mesure de générer le niveau de recettes publiques robustes et durables escompté par les modèles théoriques (Otto, 2018, p. 3). À l'avenir, les pays en développement riches en ressources devront peut-être explorer de nouveaux modèles de partage des bénéfices financiers.

2.4 Références

- Albertin, G., Yontcheva, B., Devlin, D., Devine, H., Gerard, M., Beer, S., Jankulov Suljagic, I., & Thakoor, V. V. (2021). *L'évasion fiscale dans le secteur minier en Afrique subsaharienne* (en anglais). Fonds monétaire international. <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/09/27/Tax-Avoidance-in-Sub-Saharan-Africas-Mining-Sector-464850>
- Baunsgaard, T., & Devlin, D. (2021). Resource-rich developing countries and international tax reforms. Dans R. Mooij, A. Klemm, & V. Perry (Eds.), *Corporate income taxes under pressure: Why reform is needed and how it could be designed*. Fonds monétaire international.
- Bocoum, B., Guj, P., Limerick, J., Maybee, B., & Meaton, M. (2013). *How to improve mining tax administration and collection frameworks: A sourcebook*. Groupe de la Banque mondiale. <http://documents.worldbank.org/curated/en/576391468330004326/How-to-improve-mining-tax-administration-and-collection-frameworks-a-sourcebook>
- Bouterige, Y., de Quatrebarbes, C., & Laporte, B. (2020). *La fiscalité minière en Afrique : quelle évolution récente en 2018 ?* Centre international pour la fiscalité et le développement. <https://www.ictd.ac/fr/publication/la-fiscalite-miniere-en-afrique-quelle-evolution-recente-en-2018/>
- Brooks, K., & Krever, R. (2015). The troubling role of tax treaties. Dans G. M. M. Michiels & V. Thuronyi, (Eds.), *Tax design issues worldwide* (Series on International Taxation, Vol. 51) (p. 159–178). Kluwer Law International.
- Cameron, P., & Stanley, M. (2017). *Oil, gas, and mining: A sourcebook for understanding the extractive industries*. Banque mondiale. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26130/9780821396582.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Ezenagu, A. (2019, août). *Safe harbour regimes in transfer pricing: An African perspective*. (Working paper 100). International Centre for Tax and Development. https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14620/ICTD_WP100.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Fonds monétaire international. (2021). *L'évasion fiscale dans le secteur minier en Afrique subsaharienne* (en anglais). <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/09/27/Tax-Avoidance-in-Sub-Saharan-Africas-Mining-Sector-464850>



- Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. (2014). *Échange automatique de renseignements : feuille de route relative à la participation des pays en développement*. <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/echange-de-renseignements-fiscaux/DWG-roadmap-french.pdf>
- Luca, O., & Mesa Puyo, D. (2016, février). *Fiscal Analysis of Resource Industries (FARI) Methodology*. Fonds monétaire international. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1601.pdf>
- Natural Resource Governance Institute. (2015). *Fiscal regime design: What revenues the government will be entitled to collect*. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Fiscal-Regime-Design.pdf
- Otto, J. M. (2018). The taxation of extractive industries: Mining. Dans T. Addison & A. Roe (Eds.), *Extractive industries: The management of resources as a driver of sustainable development*. Oxford University Press.
- Plateforme de collaboration sur les questions fiscales. (2020). *L'imposition des transferts indirects opérés à l'étranger – une boîte à outils*. <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/taxation-of-offshore-indirect-transfers.htm>
- Readhead, A. (2018). *Incitations fiscales dans l'industrie minière : limiter les risques pour les recettes* (Note pratique). Organisation de coopération et de développement économiques & Institut international du développement durable. <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/incitations-fiscales-dans-l-industrie-mini%C3%A9re-minimiser-les-risques-en-terme-de-recettes-ocde-igf.htm>



Chapitre 3.

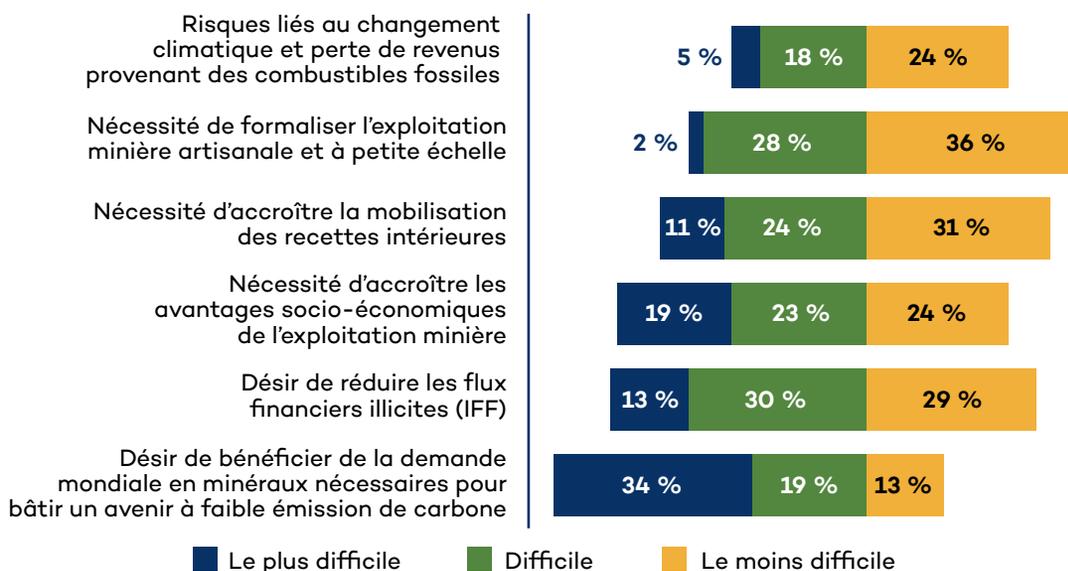
Le secteur minier à la croisée des chemins : les raisons de repenser la fiscalité minière

3.1 Introduction

Il existe plusieurs raisons de repenser la fiscalité du secteur minier. Le principal paradigme économique d'il y a 30 ans, pour les pays en développement en particulier, soulignait que la politique fiscale visait davantage à attirer les investissements (étrangers) plutôt qu'à collecter des recettes. Ce paradigme a évolué, en particulier pour les industries menant leurs activités dans un endroit précis, telles que l'extraction de matières premières. La politique fiscale a toujours un rôle à jouer dans la création d'un environnement robuste pour les investissements dans les projets miniers, mais les décideurs politiques ont maintenant une compréhension plus nuancée des éléments importants pour les investisseurs ainsi que des types d'investissements et de bénéfices qui conduisent à une croissance et à un développement durable dans le pays d'accueil (Hund et al., 2020).

Le secteur extractif se trouve également à l'intersection de plusieurs phénomènes mondiaux : l'impact du changement climatique et la volonté de rendre l'économie mondiale plus verte, le développement de technologies affectant les marchés du travail, une économie mondiale post-COVID en difficulté et un élan mondial en faveur des réformes fiscales. Ces changements présentent de nouvelles opportunités et de nouveaux risques pour le modèle de partage des bénéfices financiers du secteur.

Figure 3.1. Perception par les gouvernements de la mesure selon laquelle les nouvelles opportunités et les nouveaux risques motivent la réforme fiscale du secteur minier



Source : enquête menée auprès des gouvernements.

3.2 La demande de minéraux essentiels pour alimenter la transition énergétique

La demande de minéraux essentiels offre aux pays une deuxième chance de tirer un avantage financier du boom minier. Les prix de minéraux tels que le lithium et le cobalt ont plus que doublé (Kim, 2022). Cependant, cette demande s'accompagne de quelques incertitudes. Le potentiel de croissance future des recettes publiques dépend de nombreux facteurs. Il est possible que le recyclage et la pression croissante en faveur des politiques d'économie circulaire réduisent le besoin d'extraction primaire de certains minéraux au cours des prochaines décennies (Toledano et al., 2020, p. 2). Les minéraux tels que le cuivre et l'aluminium sont faciles à recycler sans perdre leur qualité. Le recyclage nécessite moins d'énergie que la production primaire. Les évolutions technologiques, telles que la technologie des batteries pour le stockage de l'énergie, pourraient également



avoir des répercussions importantes, et dans certains cas, encore imprévues, sur la future demande de cobalt, de lithium et d'autres composants des batteries, et donc sur les pays d'accueil et les investisseurs.

Figure 3.2. Augmentation de la demande de minéraux critiques



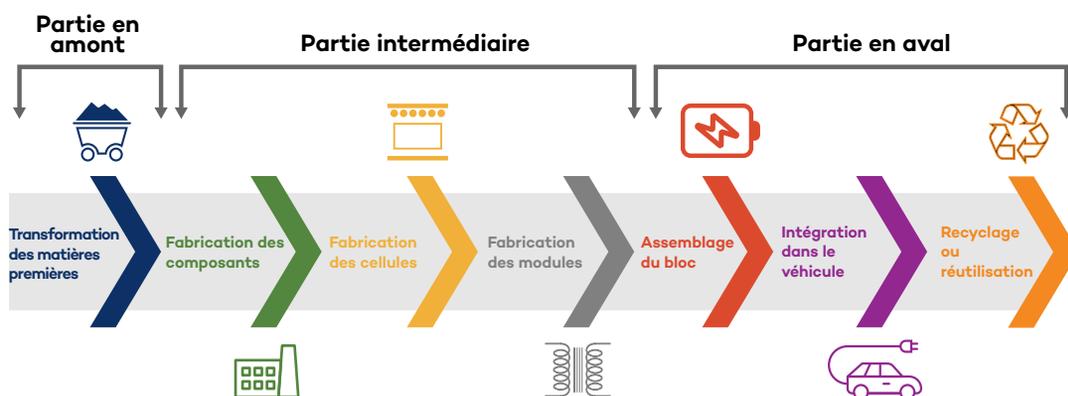
Source : Hendriwardani & Ramdoo, 2022 ; reproduit avec autorisation.

Les pays risquent de concevoir des politiques budgétaires trop dépendantes des recettes tirées des minéraux essentiels, qui sont potentiellement moins stables et moins prévisibles en raison de l'innovation dynamique dans les technologies de l'énergie. Les prix élevés des minéraux, la rareté de l'offre, les lacunes en matière de gouvernance et une politique fiscale mal conçue dans certaines juridictions risquent également de pousser les fabricants à réaliser d'énormes investissements dans la recherche et le développement pour trouver des substituts (Zaremba, 2020). Les régimes miniers qui courent après les prix et les technologies ont rarement réussi à maximiser les recettes publiques à long terme. La politique budgétaire à long terme, entre autres conditions, sera essentielle pour garantir que les gouvernements et les citoyens soient les mieux placés pour maximiser la valeur de la croissance potentielle de ces matières premières.

3.3 De nouvelles opportunités pour la création de valeur ajoutée locale

Les pays ont la possibilité d'accroître les bénéfices tirés du secteur minier grâce à la création de valeur ajoutée. La Zambie, sixième producteur de cuivre au monde, et la République démocratique du Congo, qui détient 70 % des réserves mondiales de cobalt, souhaitent s'associer pour fabriquer des batteries électriques. Grâce à cette association, les deux pays pourraient connaître une augmentation des recettes provenant de leurs secteurs miniers mais aussi créer des emplois (Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, 2022). Le succès de la valorisation dépendra de la proximité au marché, de l'infrastructure et de la disponibilité d'autres intrants, ainsi que d'un environnement fiscal favorable. La figure 3.3 illustre la chaîne d'approvisionnement des batteries.

Figure 3.3. La chaîne d'approvisionnement des batteries



Source : Ramdoo, 2022 ; reproduit avec autorisation.

Les pays mettent en œuvre des mesures fiscales pour promouvoir la création de valeur ajoutée. Le Zimbabwe a récemment interdit l'exportation de lithium brut (Africa News, 2023) tandis que l'Indonésie a interdit l'exportation de minerai de nickel (Agence internationale de l'énergie, 2022) et a introduit des taxes à l'exportation sur ses métaux semi-transformés (Reuters, 2017). De telles restrictions fonctionneront si le pays dispose de tous les autres éléments nécessaires à la valorisation mentionnés ci-dessus ; dans le cas contraire, elles pourraient décourager l'investissement. Une politique fiscale bien conçue est nécessaire pour garantir que les pays riches en ressources tirent le meilleur parti du potentiel de sources supplémentaires de recettes et de nouveaux liens économiques provenant des minéraux à faible teneur en carbone.



3.4 Le changement climatique

Alors que le monde s'attaque lentement au changement climatique et se détourne des combustibles fossiles, les pays qui dépendent traditionnellement des revenus du pétrole, du gaz ou du charbon devront diversifier leur assiette fiscale. Les pays dotés de grandes entreprises publiques seront les plus exposés au risque de se retrouver avec des actifs de combustibles fossiles inexploitable et d'importants passifs (Manley et al., 2017). Chaque gouvernement évaluera ses propres options en termes de politique économique, mais l'on s'attend à ce que les pays qui ont déjà investi des ressources humaines et financières dans leurs secteurs extractifs, comme l'Arabie saoudite ou le Nigeria, mettent davantage l'accent sur le secteur minier (Okechukwu & Arowosaiye, 2020 ; Oxford Business Group, 2017). Aujourd'hui plus que jamais, il y a une pression accrue sur le secteur minier pour générer des recettes pour les économies.

Il est également clair que les pays en développement, qui sont peu responsables du réchauffement climatique, seront particulièrement vulnérables aux impacts du changement climatique, qu'il s'agisse de sécheresses, d'inondations, d'ouragans ou d'autres phénomènes climatiques. L'adaptation à ces risques et le développement d'une économie résiliente nécessiteront d'importantes ressources financières pour investir dans de nouvelles infrastructures et dans le capital humain (Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2016). Ces ressources font déjà défaut. Les gouvernements chercheront à augmenter les contributions et à obtenir des financements innovants chaque fois qu'ils le pourront. Ils sont en droit d'attendre le soutien des économies développées, qui sont responsables de la majeure partie des émissions mondiales de carbone et de l'évolution du climat.

3.5 Les technologies de rupture ont un impact sur le partage des bénéfices de la production minière.

Le secteur minier connaît une transition technologique majeure. De l'utilisation de trains et de camions longue distance autonomes à la numérisation complète des opérations minières en passant par l'utilisation d'outils d'optimisation tels que l'apprentissage automatique et l'intelligence artificielle, le secteur connaît une transformation rapide. L'ensemble des nouvelles technologies disponibles et émergentes va révolutionner la façon dont l'exploitation minière est menée dans de nombreux cas. D'une part, ces changements offrent de nouvelles opportunités, notamment la viabilité accrue des opérations face à la baisse des teneurs en minerai, l'amélioration de la santé et de la

sécurité des travailleurs, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et davantage d'opportunités pour les femmes sur le lieu de travail (Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable, 2019, p. 5). De plus, les nouvelles technologies pourraient également permettre d'améliorer la surveillance du secteur minier par les pouvoirs publics. La numérisation des opérations signifie que les sites miniers sont riches en données en temps réel. Le meilleur accès à l'information peut également faciliter la mise en œuvre de conditions fiscales plus nuancées et plus ciblées.

D'un autre côté, l'adoption de certaines nouvelles technologies pourrait considérablement modifier le modèle traditionnel de partage des bénéfices de l'industrie minière, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, les effets de ce changement se faisant sentir de manière plus aiguë dans les pays en développement. La technologie remplacera probablement un nombre important de travailleurs peu ou moyennement qualifiés dans les pays où elle est déployée (Cosbey et al., 2016, p. 27). Cela aura non seulement un impact sur les moyens de subsistance, mais se traduira également par une diminution des cotisations sociales et des impôts indirects provenant des activités économiques menées autour des mines, qui représentent actuellement une part importante des paiements aux gouvernements. Les technologies entraîneront une augmentation significative de la part de la valeur des actifs incorporels liés à l'exploitation minière, tels que les brevets, les algorithmes, et d'autres, dans la chaîne de valeur industrielle du secteur minier. Les actifs incorporels représentent déjà un risque majeur de transfert de bénéfices pour les entreprises multinationales.

3.6 Une crise de la dette qui s'aggrave pour de nombreux pays en développement

La plupart des gouvernements des pays en développement connaissent des difficultés financières suite à la pandémie de COVID-19. Les pays ont beaucoup dépensé financièrement pour faire face à la pandémie, pour protéger leurs entreprises et leurs travailleurs, et pour reconstruire leurs économies. En outre, les pays sont aux prises avec le coût élevé de la vie, l'inflation des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, qui s'expliquent en partie par la guerre en Ukraine (Mensah, 2022). Les pays en développement sont confrontés à des paiements d'intérêts croissants sur la dette libellée en dollars, car la Réserve fédérale et d'autres banques centrales dans le monde durcissent les conditions de financement pour lutter contre l'inflation (Peralta-Alva & Mishra, 2023). De nombreux pays sont désormais fortement endettés, ce qui affecte leur stabilité macro-budgétaire (Banque mondiale, 2023). Les pays se tournent donc vers leurs secteurs les plus productifs, tels que le secteur minier, pour obtenir les recettes dont ils ont tant besoin.



3.7 Un paysage fiscal international en mutation

Le Cadre inclusif de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices a récemment introduit un impôt minimum mondial de 15 % (OCDE, 2023). Les incitations fiscales peuvent abaisser les taux effectifs annuels d'imposition des multinationales pendant de nombreuses années en dessous du taux minimum prescrit de 15 %. Une société multinationale relevant du champ d'application de l'impôt minimum et dont le taux effectif d'imposition est inférieur à 15 % dans un pays donné au cours d'une année donnée peut être amenée à verser la différence à l'autorité fiscale d'un autre pays, qu'il s'agisse du pays de son siège social ou d'un autre pays où elle mène des activités. Les pays miniers pourraient donc être amenés à modifier leur régime fiscal. Certains devront peut-être supprimer les incitations fiscales basées sur les bénéfices qui réduisent les taux effectifs d'imposition à moins de 15 % et qui sont devenues inefficaces. D'autres voudront peut-être introduire un impôt minimum national pour garantir un taux effectif d'imposition de 15 % pour tous les investisseurs (Christians et al., 2022).

La solution à deux piliers convenue dans le cadre inclusif OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices a ouvert des possibilités. Bien que de nombreux pays ne soient pas satisfaits de ses résultats, il est désormais clair que les règles fiscales internationales peuvent être réformées. De nombreux gouvernements proposent d'autres changements et encouragent les Nations Unies à assumer un nouveau rôle en matière de fiscalité internationale (Forum sur l'administration fiscale africaine, 2022). Les pays en développement ont ainsi la possibilité d'élaborer des règles fiscales nationales et internationales qui servent mieux leurs intérêts (Isaac, 2022).

3.8 Conclusion

Les outils de base de la fiscalité du secteur minier sont restés les mêmes au cours des dernières décennies. Cependant, l'industrie et la société évoluent. En particulier, la demande de minéraux essentiels pour alimenter la transition énergétique offre aux pays riches en ressources, et notamment aux pays en développement, une occasion unique de repenser leur secteur minier, y compris la manière dont ils en tirent des avantages financiers. Les attentes sont élevées compte tenu des pressions financières pour reconstruire les économies après la crise de la COVID, lutter contre l'inflation, éviter l'aggravation de la crise de la dette, assurer la sécurité énergétique tout en se diversifiant et délaissant les combustibles fossiles, et pour faire face aux pertes d'emplois potentielles dues à l'automatisation.

Les pays en développement riches en ressources naturelles ont besoin d'un plus grand nombre d'approches et d'outils pour faire face à ces tendances émergentes. Ils ont besoin d'un menu d'idées politiques innovantes et tournées vers l'avenir qui amélioreront la collecte des recettes provenant du secteur minier ainsi que d'un cadre pour réfléchir à ces options et les évaluer. Aucune des idées présentées dans ce manuel n'est une solution miracle pour relever les anciens défis et gérer les nouveaux risques et opportunités auxquels le secteur minier est confronté. Mais elles démontrent qu'il existe différentes façons de prélever une part des rentes minières, que certains pays mettent déjà en œuvre, et qui pourraient améliorer le système fiscal minier actuel dans certains contextes. Chacune de ces idées est intéressante en soi et, ensemble, elles pourraient encourager les décideurs politiques, les universitaires, les experts et les organisations de la société civile à innover encore davantage pour relever les défis de ce siècle.

3.9 Références

- Africa News. (2023). *Zimbabwe bans all lithium exports*. <https://www.africanews.com/2022/12/29/zimbabwe-bans-all-lithium-exports/>
- Agence internationale de l'énergie. (2022). *Prohibition of the export of nickel ore*. <https://www.iea.org/policies/16084-prohibition-of-the-export-of-nickel-ore>
- Banque mondiale. (2023). *Leveraging resource wealth during the low carbon transition*. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b25833ff-3f51-4e0b-905a-5e411d9f0f7c/content>
- Christians, A., Lassourd, T., Mataba, K., Ogbemor, E., Readhead, A., Shay, S., & Poug Tingha, P. (2022). *A guide for developing countries on how to understand and adapt to the global minimum tax*. Institut international du développement durable. <https://www.iisd.org/publications/guide/developing-countries-adapt-to-global-minimum-tax>
- Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. (2022). *La Zambie et la RDC signent un accord de coopération pour la fabrication de batteries électriques*. <https://www.uneca.org/fr/stories/la-zambie-et-la-rdc-signent-un-accord-de-coop%C3%A9ration-pour-la-fabrication-de-batteries>
- Cosbey, A., Mann, H., Maennling, N., Toledano, P., Geipel, J., & Brauch, M. D. (2016). *Les mines, un mirage ? Réévaluer le paradigme du partage de la chaîne de valeurs au regard des progrès technologiques dans le secteur minier* (en anglais). Institut international du développement durable. <https://www.iisd.org/system/files/publications/mining-a-mirage.pdf>



- Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable. (2019). *New tech, new deal: Technology impacts review*. <https://www.iisd.org/system/files/publications/new-tech-new-deal-technology.pdf>
- Forum sur l'administration fiscale africaine. (2022). *ATAF statement on the success of the Africa Group resolution for the creation of a United Nations Convention on international tax cooperation*. <https://www.ataftax.org/ataf-statement-on-the-success-of-the-africa-group-resolution-for-the-creation-of-a-united-nations-convention-on-international-tax-cooperation>
- Hendriwardani., M., & Ramdoo, I. (2022). *Les minéraux critiques : fiche informative*. Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF). <https://www.igfmining.org/wp-content/uploads/2022/11/critical-minerals-primer-fr-WEB.pdf>
- Hund, K., La Porta, D., Fabregas, T. P., Laing, T., & Drexhage, J. (2020). *Minerals for climate action: The mineral intensity of the clean energy transition*. Banque mondiale. <http://pubdocs.worldbank.org/en/961711588875536384/Minerals-for-Climate-Action-The-Mineral-Intensity-of-the-Clean-Energy-Transition.pdf>
- Isaac, A. (2022). UN agrees global tax rules resolution giving developing nations greater say. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2022/nov/23/un-agrees-global-tax-rules-resolution-giving-developing-nations-greater-say>
- Kim, T.-Y. (2022). *Critical minerals threaten a decades-long trend of cost declines for clean energy technologies*. Agence internationale de l'énergie. <https://www.iea.org/commentaries/critical-minerals-threaten-a-decades-long-trend-of-cost-declines-for-clean-energy-technologies>
- Manley, D., Cust, J., & Cecchinato, G. (2017). *Stranded nations? The climate policy implications for fossil fuel-rich developing countries* (OxCarre Policy Paper 34). SSRN Electronic Journal. <http://www.doi.org/10.2139/ssrn.3264765>
- Mensah, K. (2022). *How Ghana, Africa's rising star, ended up in economic turmoil*. Aljazeera. <https://www.aljazeera.com/features/2022/12/31/how-ghana-africas-rising-star-ended-up-in-economic-turmoil>
- Okechukwu, C. & Arowosaiye, J. (2020, May). *Reforms in the mining sector of Nigeria*. S. I. Azubuike (Ed.). Extractives Hub. <http://sites.dundee.ac.uk/energyhubplus/wp-content/uploads/sites/195/2022/06/Reforms-in-the-Mining-Sector-of-Nigeria.pdf>
- Organisation de coopération et de développement économiques. (2023). *Réforme de la fiscalité internationale : l'OCDE diffuse des orientations techniques pour la mise en œuvre de l'impôt minimum mondial*. <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/reforme-de-la-fiscalite-internationale-l-ocde-diffuse-des-orientations-techniques-pour-la-mise-en-oeuvre-de-l-impot-minimum-mondial.htm>

- Oxford Business Group. (2017). *Economic diversification in Saudi Arabia to favour mining development*. <https://oxfordbusinessgroup.com/reports/saudi-arabia/2018-report/economy/mined-the-gap-economic-diversification-is-set-to-favour-mining-development>
- Peralta-Alva, A., & Mishra, P. (2023, 10 avril). *Faire face à l'envolée de la dette publique*. Fonds monétaire international. <https://www.imf.org/fr/Blogs/Articles/2023/04/10/how-to-tackle-soaring-public-debt>
- Programme des Nations Unies pour l'environnement. (2016). *UNEP report: Cost of adapting to climate change could hit \$500B per year by 2050*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/05/unep-report-cost-of-adapting-to-climate-change-could-hit-500b-per-year-by-2050/>
- Ramdoo, I, 2022. *A brief guide to batteries*. Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF). <https://www.igfmining.org/wp-content/uploads/2022/11/agm-brief-guide-batteries-WEB.pdf>
- Reuters. (2017). *Indonesia sets new tax rates for mineral exports*. <https://www.reuters.com/article/indonesia-mining-exports-idAFJ9N1EZ02C>
- Toledano, P., Brauch, M. D., Kennedy, S., & Mann, H. (2020). *Don't throw caution to the wind: In the green energy transition, not all critical minerals will be goldmines*. Columbia Center on Sustainable Investment. <http://ccsi.columbia.edu/files/2020/05/Dont-Throw-Caution-to-the-Wind.pdf>
- Zaremba, H. (2020, July 5). *Tesla's ambitious plan to ditch cobalt*. OilPrice.com. <https://oilprice-com.cdn.ampproject.org/c/s/oilprice.com/Energy/Energy-General/TeslasAmbitious-Plan-To-Ditch-Cobalt.amp.htm>



Chapitre 4.

La mesure du succès : cadres et outils pour la conception et l'évaluation des réformes de la politique fiscale minière

4.1 La définition du succès du secteur minier dans les pays en développement riches en ressources naturelles

Un gouvernement devrait évaluer la politique fiscale minière en fonction de sa contribution à la réalisation de sa vision globale et de ses ambitions pour le secteur. Comme le montre ce manuel, les gouvernements peuvent tirer de nombreux avantages financiers du secteur minier. Le choix et la combinaison précis des approches et des outils fiscaux dépendront des compromis faits par le gouvernement entre les différents objectifs politiques et ce qu'il souhaite obtenir du secteur dans son ensemble.

D'après la vision du régime minier de l'Afrique (VMA) (Union africaine, 2009), l'objectif du secteur minier devrait être d'assurer « une exploitation équitable et optimale des ressources minières en vue d'une large croissance durable et d'un développement socio-économique » (p. v). Si elles sont correctement investies, les recettes constituent un objectif important de la gestion des ressources naturelles. Parmi les autres objectifs figurent l'achat local de biens et de services, le soutien au développement des fournisseurs locaux, la création d'emplois locaux, le développement des compétences par l'éducation et la formation, et la construction ou l'amélioration de l'infrastructure locale et des réseaux logistiques. La valeur ajoutée est au cœur de la VMA, l'Afrique ayant historiquement exporté principalement des minéraux non transformés. De nombreux pays cherchent à développer des chaînes d'approvisionnement pour les minéraux critiques. Cet objectif a gagné en importance à l'ère de la transition énergétique. L'exploitation de ces gains socio-économiques plus larges du secteur minier est considérée comme un moyen important d'éviter la « malédiction des ressources ».

Bon nombre des buts et objectifs de la VMA sont repris dans d'autres cadres de politique minière et outils de gestion des ressources. Le Cadre directif pour l'exploitation minière (2013) du Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable souligne le rôle du secteur minier dans la contribution au développement durable et à la réduction de la pauvreté dans les pays producteurs. De même, la Charte des ressources naturelles guide les gouvernements dans les différentes décisions politiques requises pour transformer leurs richesses extractives en prospérité durable (Natural Resource Governance Institute [NRGI], 2014). L'Initiative pour la transparence des industries extractives (2019) mesure également le succès en fonction de la capacité du secteur minier à produire une croissance économique durable qui contribue au développement durable et à la réduction de la pauvreté. Elle avertit que s'il n'est pas géré correctement, le secteur minier peut faire plus de mal que de bien.

Les recettes ont un rôle important à jouer pour garantir que le secteur minier contribue au développement durable. Certains affirment que les recettes sont le principal avantage de l'extraction des ressources (Daniel et al., 2017, p. 80). Contrairement à d'autres industries axées sur l'exportation, les projets extractifs fonctionnent généralement comme des « enclaves » avec peu de liens interindustriels (Auty, 2006). Cela s'explique par le fait que les sites miniers sont généralement reculés et qu'il n'est souvent pas rentable de procéder à une transformation en aval significative dans le pays, faute d'un accès fiable à l'électricité et à d'autres infrastructures nécessaires. Le nombre d'emplois peu qualifiés sur le site minier est également limité et diminue en raison de l'automatisation (Cosbey et al., 2016, p. 27). Ces autres avantages étant susceptibles de diminuer, les paramètres de la politique fiscale, et les recettes qui en découlent, seront probablement encore plus importants à l'avenir.

Mais même dans ce cas, la mobilisation des recettes nationales n'est qu'un moyen de parvenir à une fin. L'objectif est le développement durable fondé sur les industries extractives, et c'est à l'aune de cet objectif que les idées politiques contenues dans ce manuel devraient être mesurées. Pour certains pays, quelques-unes des idées pourraient être plus attrayantes, par exemple, prélever une part de la production plutôt que des impôts pour permettre des liens en aval dans l'enrichissement des minerais et la fabrication. D'autres pays pourraient devoir faire des compromis, en réduisant les impôts existants pour accommoder une nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires au profit des communautés. Le manuel vise à offrir un menu d'options aux gouvernements, dans lequel ils peuvent piocher en fonction du contexte local et de leur vision pour le secteur.

Toutes les parties prenantes ont un rôle à jouer pour veiller à ce que le secteur minier contribue au développement durable. Les gouvernements sont responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un cadre juridique et de gouvernance robuste pour la réglementation et la surveillance du secteur. Le régime fiscal en fait partie, en conciliant l'objectif de maximisation des recettes publiques, sous réserve d'autres préférences politiques, et la fourniture d'un rendement attrayant pour les investisseurs. Les recettes doivent être distribuées équitablement, y compris aux communautés d'accueil. Enfin, l'on attend des investisseurs qu'ils mènent leurs activités dans le respect de la loi et des meilleures pratiques internationales.



4.2 Les principes de conception et de mesure des régimes fiscaux miniers

La Charte des ressources naturelles (NRGI, 2014) stipule que l'objectif de la politique fiscale minière et des dispositions contractuelles devrait être de « permettre au gouvernement de dégager la pleine valeur de ses ressources, en étant capable d'attirer les investissements nécessaires et de traverser sans heurts des situations changeantes » (p. 17). En d'autres termes, l'objectif du gouvernement devrait être de percevoir *autant de recettes que possible* de l'extraction de ses ressources naturelles, d'une manière compatible avec le taux d'investissement souhaité. Le régime fiscal devrait être suffisamment souple pour atteindre cet objectif pour différents projets et niveaux de rentabilité.

Plusieurs organisations, notamment le Fonds monétaire international (FMI ; Daniel et al., 2010, p. 190-194), ont fourni un ensemble de principes pour orienter les gouvernements dans la conception et l'évaluation des régimes fiscaux miniers. Les décideurs politiques devraient utiliser ces principes pour évaluer les idées contenues dans le manuel.

- **La simplicité.** Un régime fiscal simple est facile à comprendre, à communiquer et à administrer, tant pour les contribuables que pour l'administration publique. Il peut contribuer à formaliser l'industrie. L'inconvénient d'un régime fiscal simple est qu'il n'est pas toujours parfaitement adapté à chaque projet minier et qu'il pourrait soit limiter les investissements dans des projets marginaux, soit taxer insuffisamment des investissements très rentables.
- **Le calendrier des recettes.** Les gouvernements peuvent avoir des préférences temporelles différentes s'agissant de la perception des recettes. Les pays en développement préféreront probablement les instruments fiscaux qui anticipent les recettes, même si cela signifie moins de recettes globalement. Une redevance, par exemple, permettra au gouvernement de commencer à percevoir des recettes dès le début de la production. L'inconvénient d'une redevance est qu'elle réduit la « teneur de coupure », au-delà de laquelle il n'est plus rentable d'exploiter le gisement, ce qui risque de laisser des minéraux précieux dans le sous-sol.
- **La neutralité.** Un régime fiscal neutre n'affecte pas le calendrier ou le rythme de l'extraction ou du réinvestissement. La plupart des impôts, redevances et autres paiements au gouvernement imposent un coût sur les investissements qui influence les décisions d'investissement. Chaque pays trouve le bon équilibre en fonction de ses objectifs politiques. Il est important de comprendre quels éléments du régime fiscal ont plus ou moins d'impact sur les investissements afin de renforcer les sources fiables de recettes tout en réduisant les obstacles à l'investissement.

- **L'adaptabilité** (également appelée progressivité). Un régime fiscal progressif est un régime qui s'ajuste en fonction de la rentabilité des projets miniers. Un régime fiscal progressif est souvent perçu favorablement par les investisseurs, car il abaisse le taux de rendement minimal pour les projets miniers. Il peut également offrir aux gouvernements de meilleures perspectives de recettes à long terme, mais au détriment de recettes stables et à court terme. Les pays voudront peut-être trouver un équilibre entre la progressivité et la fiabilité des recettes minières.
- **La stabilité** est importante pour les investisseurs, qui engagent souvent d'importantes dépenses en capital dans des projets miniers, devant attendre des années pour les recouvrer. La stabilité pourrait être offerte par le biais de clauses de stabilité spécifiques dans les contrats miniers, mais ces dernières années, la pratique internationale a changé. Les gouvernements peuvent offrir une stabilité plus crédible en adoptant des conditions fiscales claires, simples et mutuellement avantageuses et en consultant les sociétés minières avant toute modification significative de la législation ou de la réglementation.
- **La résistance face au transfert de bénéfices** peut être obtenue à la fois en concevant un régime fiscal adapté au niveau de capacité administrative d'un pays et en intégrant des mesures contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices à la législation sur l'impôt sur le revenu et aux instruments fiscaux internationaux. Les régimes fiscaux miniers seront mieux à même de résister à l'évasion fiscale s'ils sont composés d'impôts et de redevances réalistes, faciles à appliquer et à exécuter, et s'ils incitent au respect des règles.

Ces principes constituent un moyen utile d'évaluer les idées présentées dans ce manuel et de comprendre les compromis. Certaines idées génèrent des recettes rapides, ce qui peut être important pour les gouvernements dont les ressources sont limitées, mais augmentent le coût de l'investissement, réduisant ainsi le montant total des recettes sur la durée de vie d'un projet. D'autres idées peuvent être simples à mettre en œuvre et plus résistantes face au transfert de bénéfices, mais faussent les décisions d'investissement. D'autres encore peuvent être plus complexes à gérer mais pourraient maximiser les recettes publiques à long terme. Chaque gouvernement sera prêt à faire des compromis différents. Mais en utilisant ce cadre, les décideurs politiques disposent d'un moyen transparent et objectif d'évaluer les idées politiques et d'un langage commun pour définir et justifier leurs choix auprès des autres parties prenantes.



4.3 L'utilisation de la modélisation financière pour évaluer l'impact quantitatif de différentes politiques fiscales

Les modèles financiers sont des représentations du monde réel destinées à fournir des informations utiles. Ils peuvent être utilisés pour aider les gouvernements à faire des choix politiques plus éclairés, par exemple quant aux idées de ce manuel qu'ils devraient adopter, compte tenu des impacts attendus sur les recettes publiques et les rendements des investisseurs.

Le FMI utilise un modèle basé sur Excel, l'Analyse fiscale des industries extractives (AFIE) (FMI, 2022), pour évaluer les régimes fiscaux des industries extractives. Parmi les autres praticiens de la modélisation dans le secteur à but non lucratif, on peut citer le Columbia Center on Sustainable Investment, l'Institut international du développement durable, le NRGJ et l'Overseas Development Institute. OpenOil a développé une approche à source ouverte de la modélisation financière des projets de l'industrie extractive et a publié des modèles de projets en Amérique latine, en Afrique et en Asie (OpenOil, 2019) (voir l'encadré 4.2 pour d'autres outils pratiques utilisés pour évaluer la conception d'un régime fiscal).

Les gouvernements devraient utiliser ces modèles et d'autres modèles disponibles publiquement ou des modèles internes pour réaliser une évaluation quantitative des idées contenues dans ce manuel et de leur régime fiscal minier plus généralement. Cela permettra aux décideurs politiques de comparer différentes idées en fonction d'indicateurs clés, tels que le taux effectif moyen d'imposition (ou la part du gouvernement) et le taux de rendement pour l'investisseur (voir encadré 4.1). Le modèle devrait intégrer différents scénarios de prix et de coûts des minéraux pour voir comment les résultats varient en fonction de la rentabilité. Il pourrait également comparer le régime fiscal à celui d'autres pays de la région ou de pays produisant les mêmes minéraux afin d'évaluer la compétitivité.

Encadré 4.1. Indicateurs clés pour comparer l'impact quantitatif des politiques fiscales minières

- **La valeur actuelle nette pour l'investisseur (VAN)** – Une mesure de la rentabilité après impôt d'un projet, calculée comme la valeur actuelle des revenus moins la valeur actuelle des coûts et des paiements à l'État. Un taux d'actualisation (représentant le coût du capital de l'investisseur, le rendement minimum requis de l'investissement) est utilisé pour convertir les flux de trésorerie futurs en valeurs actuelles. Une VAN positive signifie qu'un projet est économiquement viable pour les investisseurs après déduction de toutes les recettes publiques.
- **Le taux de rendement interne après impôt** – Le retour sur investissement d'un projet après impôt, qui indique dans quelle mesure le projet minier est économiquement intéressant pour les investisseurs à la recherche de rendements financiers. Un taux de rendement interne supérieur au taux d'actualisation signifie qu'un projet est économiquement viable.
- **Le taux effectif moyen d'imposition ou la part revenant à l'État** – Il s'agit de la part des flux de trésorerie nets totaux avant impôts d'un projet qui reviennent à l'État. Il est calculé sur l'ensemble du cycle de vie d'un projet en utilisant la valeur actuelle des flux de trésorerie futurs estimés.
- **Le taux marginal effectif d'imposition** – Il s'agit d'une mesure de la charge que le régime fiscal fait peser sur un « projet marginal » (c'est-à-dire un projet viable financièrement de justesse [VAN = 0]) et indique dans quelle mesure le régime fiscal pourrait dissuader l'investissement marginal.
- **Le prix d'équilibre** – Il s'agit du prix minimum des minéraux nécessaire pour que le projet soit économiquement viable après impôt. Un prix d'équilibre plus bas signifie qu'un projet résistera mieux à une chute des prix ou de la rentabilité et constitue donc une meilleure proposition d'investissement. Il peut être utile d'évaluer la manière dont la conception d'un régime fiscal affecte le prix d'équilibre.



Le manuel examine chaque idée politique de manière indépendante. Cependant, en réalité, aucune idée ne peut être considérée de manière indépendante car c'est l'impact combiné des différents paramètres fiscaux qui affectera l'investissement et les recettes publiques. Par conséquent, la conception d'un régime fiscal exige que tous les impôts et charges qui pèsent sur les investisseurs miniers soient considérés comme un package (ensemble d'éléments). Un modèle financier permet de mieux comprendre l'impact cumulatif du régime fiscal dans son ensemble sur le partage des bénéfices financiers entre l'État hôte et les investisseurs. C'est aussi un moyen de savoir comment les différentes approches et outils fiscaux peuvent interagir pour renforcer ou éventuellement saper les objectifs de la politique gouvernementale. La prise d'une participation au capital d'un projet peut obliger le gouvernement à concéder des taxes plus immédiates, compromettant l'objectif d'obtention de recettes précoces, par exemple. La modélisation financière aide à identifier et à quantifier ces compromis potentiels.

La modélisation financière peut également aider les décideurs politiques à comprendre les impacts différentiels des politiques fiscales sur les projets miniers. Certains projets disposeront d'une rente économique plus importante que d'autres, ce qui leur permettra d'absorber plus ou moins facilement un niveau plus élevé d'imposition. Des rentes élevées peuvent être le résultat de coûts faibles, de prix élevés ou des deux. La modélisation des idées présentées dans ce manuel selon divers scénarios de rentabilité montrera l'impact différentiel de certaines politiques sur les projets miniers. Certaines idées peuvent être mieux adaptées à des projets ou à des minéraux spécifiques, ainsi qu'à des contextes politiques et économiques particuliers.

Enfin, bon nombre des idées présentées dans ce manuel peuvent être conçues—en théorie—pour donner au gouvernement la même part de recettes tout au long du cycle de vie d'un projet, avec un ensemble donné d'hypothèses économiques. Toutefois, dans la pratique, cette équivalence peut s'effondrer en fonction de la capacité administrative des gouvernements des pays d'accueil et de la vulnérabilité de certains impôts au transfert de bénéfices. En d'autres termes, bien que certaines politiques puissent être en théorie équivalentes sur le plan économique, elles produisent des résultats différents dans la pratique.

Encadré 4.2. Outils pratiques pour la conception d'un régime fiscal minier

1. La modélisation financière

Les normes de la modélisation financière

- Flexible, appropriée, structurée et transparente (FAST) : un ensemble de règles fournissant des orientations quant à la structure et à la conception de feuilles de calcul efficaces, mis à disposition par l'organisation de normalisation FAST (s.d.).
- Best Practice Spreadsheet Modelling : un document de politique corporative prêt à l'emploi, développé et mis à disposition par le Spreadsheet Standards Review Board (Best Practice Modelling, s.d.).
- SMART : une méthodologie fondée sur les meilleures pratiques pour les prévisions financières et l'analyse de scénarios développée par Corality (Université Texas Tech, 2023).

Plusieurs modèles financiers de projets miniers se trouvent dans le domaine public :

- Le modèle AFIE (FMI, 2022 – en anglais)
- Le modèle de référence Gold (Columbia Center on Sustainable Investment, 2023)
- Le modèle macro-budgétaire de la Mongolie (Mihalyi et al., 2017)
- La bibliothèque de modèles de projets conformes aux normes FAST (OpenOil, 2019)

Pour plus d'informations sur les fondamentaux de la modélisation financière, voir :

- La note technique et le manuel de l'AFIE (FMI, 2022)
- L'approche normalisée à source ouverte d'OpenOil pour la modélisation financière (OpenOil, 2019)
- Le manuel de modélisation financière (grâce au financement participatif) (Financial Modelling Handbook, 2023)
- Cours de modélisation financière (F1F9, 2023)

2. Les bases de données comprenant des législations fiscales et des dispositions contractuelles

- L'atlas des législations minières africaines : il s'agit d'une base de données des législations minières africaines de 53 pays africains. La base de données peut être utilisée pour comparer les conditions fiscales, entre autres (Atlas des législations minières africaines, s.d.).
- La base de données de la Fiscalité des industries minières (FERDI) : la FERDI met à disposition une base de données des législations fiscales et des régimes fiscaux s'appliquant aux mines industrielles d'or dans plus de 20 pays d'Afrique (FERDI, s.d.).
- Ressource contrats : le NRGI coordonne ResourceContracts.org, un recueil de contrats pétroliers, gaziers et miniers accessibles au public dans un format de données d'accès libre, lisible à la machine et consultable (Resource Contracts, 2015).

4.4 Conclusion

Les gouvernements disposent de plusieurs moyens pour tirer des avantages financiers de leurs richesses minières. La bonne approche politique et le bon ensemble d'instruments fiscaux dépendront d'une série de facteurs, allant de la vision et des ambitions d'un pays pour son secteur minier, jusqu'à sa capacité administrative. Il n'existe pas de politique universelle, c'est pourquoi ce manuel présente un menu d'options parmi lesquelles les pays peuvent piocher. La plupart d'entre eux utiliseront une combinaison d'approches et d'instruments pour équilibrer leurs différents objectifs. Des compromis complexes peuvent être nécessaires pour équilibrer les intérêts d'un gouvernement et de ses investisseurs. Pour concevoir un régime fiscal minier éclairé et transparent, il est essentiel de disposer d'un cadre clair et d'outils pour sélectionner les politiques les plus appropriées et évaluer la mesure dans laquelle elles permettent d'atteindre les objectifs des gouvernements.

4.5 Références

Atlas des législations minières africaines. (s.d.). <https://www.a-mla.org/fr>

Auty, R. M. (2006). Mining enclave to economic catalyst: Large mineral projects in developing countries. *The Brown Journal of World Affairs*, 13(1), 135–145. <http://www.jstor.org/stable/24590649>

Best Practice Modelling. (s.d.). Best practice fundamentals. <http://www.ssrb.org/files/documents/BPM-Best-Practice-Fundamentals.pdf>

Columbia Center on Sustainable Investment. (2023). *Open fiscal models*. <https://ccsi.columbia.edu/content/open-fiscal-models>

Cosbey, A., Mann, H., Maennling, N., & Toledano, P. (2016). *Les mines, un mirage ? Réévaluer le paradigme du partage de la chaîne de valeurs au regard des progrès technologiques dans le secteur minier* (en anglais). Institut international du développement durable. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/mining-a-mirage.pdf>

Daniel, P., Keen, M., & McPherson, C. P. (2010). *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice*. Routledge/Fonds monétaire international.

Daniel, P., Keen, M., Świstak, A., & Thuronyi, V. (2017). *International taxation and the extractive industries*. Routledge.

- Initiative pour la transparence des industries extractives. (2019). *La norme ITIE*. https://eiti.org/sites/default/files/attachments/eiti_standard_2019_fr_a4_web.pdf
- Fiscalité des industries minières. (s.d.). *Comprendre le partage de la rente minière entre États et investisseurs*. <https://fiscalite-miniере.ferdi.fr/>
- Financial Modelling Handbook. (2023). Home. <https://www.financialmodellingshandbook.org/>
- F1F9. (2023). *Best practice financial modelling*. <https://www.f1f9.com/training/financial-statement-modelling/>
- Fonds monétaire international. (2022). *Analyse fiscale des industries extractives* (en anglais). <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-analysis-of-resource-industries>
- Forum intergouvernemental sur l'exploitation minières, les minéraux, les métaux et le développement durable. (2013). *Cadre directif pour l'exploitation minière*. <https://www.igfmining.org/wp-content/uploads/2022/11/MPF-FR.pdf>
- Mihalyi, D., Baksa, D., & Romhanyi, B. (2017). *Mongolia macro-fiscal model*. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/mongolia-macro-fiscal-model>
- Natural Resource Governance Institute. (2014). *Charte des ressources naturelles* (2^{ème} éd.). https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/natural_resource_charter_french20141002-2.pdf
- OpenOil. (2019). Home. <https://openoil.net/>
- Resource Contracts. (2015). *About the site*. <https://www.resourcecontracts.org/about>
- The FAST Standard Organisation. (s.d.). *The FAST standard*. <https://www.fast-standard.org/the-fast-standard/>
- Union africaine. (2009). *Vision du régime minier de l'Afrique*. <https://au.int/sites/default/files/documents/30995-doc-africaminingvisionfrench.pdf>
- Université Texas Tech. (2023). *Corality 10 smart guidelines*. <https://www.studocu.com/en-us/document/texas-tech-university/finance-modeling/corality-10-smart-guidelines/8156367>



Chapitre 5.

Une part minimale du bénéfice revenant à l'État : Aussi bon qu'il y paraît ?

Thomas Scurfield, du Natural Resource Governance Institute, avec la contribution des ministères des Mines de l'Équateur et des Philippines, et le soutien de l'IGF et de l'ATAF

5.1 Introduction

Il existe aujourd'hui plusieurs régimes fiscaux dans le monde qui exigent que le gouvernement reçoive une part déterminée des bénéfices générés par une mine. Ces régimes reposent toujours sur le paiement de redevances et de l'impôt sur les sociétés, mais ils exigent un paiement supplémentaire si la part des bénéfices revenant à l'État est inférieure au seuil attendu. Ce seuil est de 50 % ou plus dans les régimes identifiés comme ayant cette caractéristique.

Chaque pays a une approche unique pour fixer la part des bénéfices revenant à l'État. Ce document d'orientation évalue les régimes de la Tanzanie, des Philippines et de l'Équateur, examinant s'ils supposent une amélioration par rapport au régime fiscal dominant pour le secteur minier et s'ils représentent un modèle que d'autres pays peuvent suivre. L'analyse utilise un modèle économique élaboré à cette fin (Natural Resource Governance Institute, 2023).

5.2 Les régimes en Tanzanie, aux Philippines et en Équateur

5.2.1 L'approche de la Tanzanie

Face à la frustration du public concernant les conventions minières en Tanzanie, le gouvernement et Barrick Gold ont renégocié des conventions d'exploitation minière (CEM) pour trois des principales mines d'or du pays en 2019. Les accords renégociés prévoient un partage à 50/50 des « gains (avantages) économiques » (Acacia Mining PLC, 2019). Depuis lors, le gouvernement a conclu un accord de partage 55/45 avec Petra Diamonds pour la seule mine de diamants à grande échelle de Tanzanie, le gouvernement recevant la part la plus importante (Jamasmie, 2021). Alors que ces mines sont déjà en production, le gouvernement semble également suivre cette approche de partage dans les conventions relatives à au moins un nouveau projet. Les discussions avec des fonctionnaires suggèrent que le gouvernement cherche à obtenir une part de plus de 50 % dans le cadre de ces conventions².

Ce mécanisme de partage n'est pas actuellement défini dans le cadre juridique applicable au secteur minier, et les CEM avec Barrick Gold ainsi que les conventions relatives à d'autres projets n'ont pas été rendues publiques. Cette analyse se base donc sur l'accord-cadre entre le gouvernement et Barrick Gold qui a été publié et a servi de base aux CEM, ainsi que sur des discussions avec les représentants du gouvernement et de l'industrie³. Bien que l'analyse se concentre sur l'accord 50/50, les implications d'une répartition différente, telle qu'au titre de l'accord 55/45 conclu avec Petra Diamonds, sont également examinées. Les trois éléments clés du mécanisme de partage sont présentés ci-dessous.

La définition des gains économiques. Bien que les « gains économiques » ne soient pas définis dans l'accord-cadre, les discussions avec les représentants du gouvernement et de l'industrie suggèrent qu'ils comprennent les flux de recettes du gouvernement (à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée [TVA])⁴, les dividendes des actionnaires et tout bénéfice restant non distribué sous forme de dividendes. Ces gains sont calculés sur une base cumulative depuis le début de l'exploitation d'une mine (c'est-à-dire depuis le début de la période visée par la licence). À la fin de la durée de vie d'une mine typique, ses gains

² La plus grande mine concernée, Kabanga, qui produira du nickel et du cobalt, a signé un accord-cadre avec le gouvernement prévoyant que les gains économiques seront « équitablement partagés » (Kabanga Nickel Limited, 2021).

³ Cet accord-cadre a été rendu public dans un document présentant l'offre de Barrick Gold d'acheter les actions qu'elle ne possédait pas encore dans Acacia Mining, l'ancien propriétaire des mines de Bulyanhulu, Buzwagi et Mara Nord en Tanzanie (Acacia Mining PLC, 2019).

⁴ Les principales sources de revenus sont les droits de licence, les droits à l'importation, les taxes sur le développement des compétences, les redevances, les frais de dédouanement à l'exportation, l'impôt sur les sociétés, les retenues à la source sur les intérêts, les retenues à la source sur les dividendes, ainsi qu'une part des dividendes et des remboursements de prêts par l'intermédiaire d'une participation de l'État. L'accord-cadre avec Barrick ne prévoit qu'une part des remboursements de prêts aux actionnaires (Acacia Mining PLC, 2019), mais les Réglementations minières de 2020 (relatives à la participation de l'État) prévoient une part du remboursement de tous les prêts des parties liées ou non liées.

économiques devraient être largement équivalents à ses bénéficiaires totaux. Les discussions avec les fonctionnaires suggèrent que le cumul est basé sur le flux de trésorerie réel et non actualisé, et qu'il ne tient donc pas compte de la valeur temporelle de l'argent.

Le déclenchement du mécanisme de partage. Le partage est déclenché lorsque le flux de trésorerie cumulé après impôt est positif, ce qui signifie que tous les coûts d'exploration et de développement ont été récupérés. Les discussions avec les fonctionnaires suggèrent que le moment de ce déclenchement est fixé à l'avance en utilisant le plan de durée de vie de la mine au lieu d'être basé sur la performance réelle.

Le mécanisme de partage. L'investisseur paie les impôts prévus par le régime fiscal, tels que les redevances et l'impôt sur les sociétés, conformément à l'approche habituelle. Toutefois, après le déclenchement du partage, si la part cumulée de l'une des parties depuis le début de l'exploitation de la mine est supérieure à 50 % à la fin d'une année, celle-ci doit payer à l'autre partie le montant nécessaire pour rééquilibrer la situation. Les discussions avec les fonctionnaires suggèrent que ce paiement pourrait être effectué à ce moment-là ou, si l'investisseur a trop payé, être considéré comme un paiement anticipé d'impôts futurs.

5.2.2 L'approche des Philippines

Le régime philippin exige des mines opérant dans le cadre d'un accord d'assistance financière ou technique (AAFT) qu'elles donnent à l'État une part représentant au moins 50 % du « revenu minier net » annuel après une période de recouvrement des coûts (République des Philippines, s.d.)⁵. Sept projets actuels relèvent d'un AAFT.

Ce mécanisme est principalement décrit dans un modèle d'AAFT disponible publiquement (République des Philippines, s.d.). L'AAFT pour un projet donné fait l'objet de négociations et peut donc différer légèrement de ce modèle⁶. L'accent est mis ici sur le régime défini dans le modèle d'AAFT.

La définition du revenu minier net. Le revenu minier net est le revenu des ventes (net de frais de transport et de traitement) moins les dépenses déductibles au cours d'une année donnée. Les dépenses déductibles incluent, entre autres, les coûts de développement après le début de la production, les coûts d'exploitation, les paiements d'intérêts et les redevances.

Le déclenchement du mécanisme de partage. Le mécanisme de partage est déclenché à la fin de la « période de recouvrement ». La période de recouvrement prend fin cinq ans après le début de la production ou au moment où toutes les dépenses de préproduction ont été recouvrées, la date survenant le plus tôt étant retenue. Le moment de ce déclenchement est basé sur la performance réelle d'une mine et non pas fixée à l'avance.

⁵ Toute mine concédée à une entreprise étrangère doit faire l'objet d'un AAFT.

⁶ Par exemple, certaines modalités de l'AAFT initial pour une mine d'or d'Oceana (République des Philippines, 1994) différaient dans certains domaines. (L'extension récemment signée de cet AAFT contient à nouveau des modalités légèrement différentes).

Le mécanisme de partage. L'investisseur paie la « part de base revenant à l'État » pendant toute la durée de vie du projet. Toutefois, la composition de cette part de base revenant à l'État n'est pas la même pendant la période de recouvrement et une fois que celle-ci a pris fin. Une liste exhaustive des taxes incluses dans la part de l'État au cours de ces deux périodes figure dans le modèle d'AAFT et dans la législation applicable, mais les principales composantes jusqu'à la fin de la période de recouvrement incluent une taxe d'accise, les redevances et une taxe locale sur les entreprises. La part de base revenant à l'État après la période de recouvrement inclut ces mêmes taxes, ainsi que les droits à l'importation, l'impôt sur les sociétés et les retenues à la source sur les intérêts et les dividendes.

Après la fin de la période de recouvrement, si la part de base revenant à l'État est inférieure à 50 % des revenus miniers nets au cours d'une année donnée, l'investisseur doit payer une « part supplémentaire » à l'État pour porter la part totale de l'État à 50 % des revenus miniers nets. En revanche, si la part de base revenant à l'État est supérieure à 50 % des revenus miniers nets, le gouvernement n'est pas tenu d'indemniser l'investisseur. En d'autres termes, le mécanisme agit comme un plancher pour la part de l'État, sans toutefois la plafonner.

5.2.3 L'approche de l'Équateur

Le régime équatorien exige que les mines fournissent à l'État une part d'au moins 50 % des « bénéfices accumulés ». Cette exigence est inscrite dans la constitution du pays (Cour constitutionnelle de l'Équateur, 2022). Elle est principalement énoncée dans les règlements généraux de la loi minière (Gouvernement de l'Équateur, 2019).

La définition des bénéfices accumulés. Les « bénéfices accumulés » sont la somme des recettes publiques spécifiées dans les règlements et de tout flux de trésorerie disponible pour l'investisseur⁷. Ces bénéfices sont calculés sur une base cumulative à partir du début de l'exploitation d'une mine (bien que les flux de revenus applicables ne soient payables à l'État qu'à partir du début de la production). Contrairement à l'approche tanzanienne, ce calcul tient compte de la valeur temporelle de l'argent. Les flux de trésorerie sont actualisés pour refléter le fait que plus ils se produisent tôt, plus ils ont de valeur pour l'une ou l'autre des parties⁸.

⁷ Ces recettes publiques sont la TVA, les redevances et l'impôt sur les sociétés. Le régime inclut également une part des bénéfices avant impôt qui est actuellement divisée entre les employés de l'entreprise et le gouvernement, la part reçue par le gouvernement étant incluse dans ses bénéfices accumulés. Toutefois, une récente décision de justice signifie que la totalité de cette part des bénéfices sera reversée aux employés à partir du début de l'année 2024 (Cour constitutionnelle de l'Équateur, 2022). Cette analyse se concentre sur ce nouvel arrangement, ce qui signifie qu'aucune partie de la part des bénéfices reversée aux employés n'est incluse dans les bénéfices de l'État.

⁸ Le taux d'actualisation utilisé est spécifique à une mine et est basé sur le coût moyen pondéré du capital. Cette analyse suppose que le coût moyen pondéré du capital est d'environ 7 % en termes réels, sur la base d'un taux d'intérêt de la dette de 6 %, d'un coût des capitaux propres de 8 % et d'un ratio dettes/capitaux propres de 50/50.



Le déclenchement du mécanisme de partage. Le partage se déclenche lorsque le flux de trésorerie disponible cumulé et actualisé est positif. À ce stade, l'investisseur a recouvré tous les coûts d'exploration et de développement et obtenu le taux de rendement minimum requis. Le fait que l'investisseur puisse obtenir le rendement requis avant que le partage ne soit déclenché signifie que le mécanisme présente certaines similitudes avec un impôt sur les flux de trésorerie, communément appelé taxe Brown (Broadway & Keen, 2010).

Le mécanisme de partage. L'investisseur paie les impôts prévus par le régime fiscal conformément à l'approche habituelle. Après le déclenchement du partage, si les recettes publiques cumulées sont inférieures à 50 % des bénéfices accumulés à la fin de l'année, l'investisseur doit payer un « ajustement souverain » pour porter la part de l'État à 50 %. Toutefois, si les recettes publiques sont supérieures à 50 % des bénéfices accumulés, le gouvernement n'est pas tenu d'indemniser l'investisseur. En d'autres termes, à l'instar de l'approche des Philippines, le mécanisme agit comme un plancher pour la part de l'État, sans toutefois la plafonner.

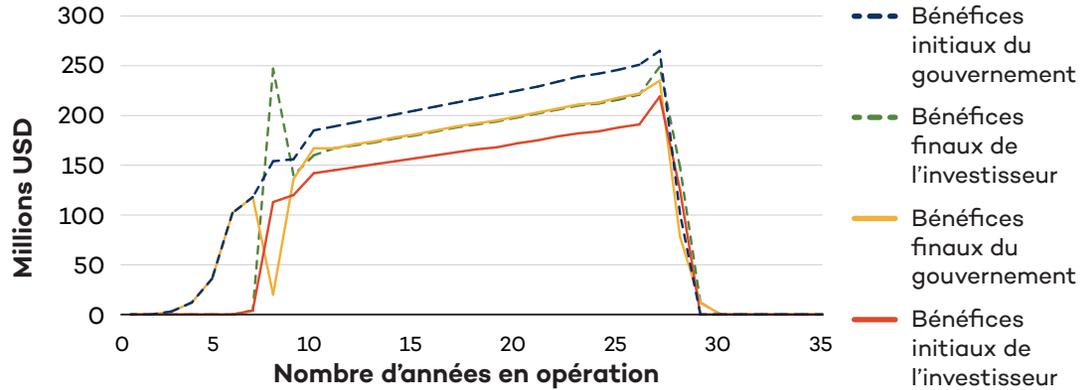
5.2.4 La modélisation du fonctionnement pratique des trois approches

Les approches tanzanienne, philippine et équatorienne ont été modélisées pour une mine d'or à rentabilité moyenne en utilisant un prix de l'or de 1 600 USD l'once, ce qui correspond à la moyenne des prix sur 10 ans (Banque mondiale, 2022). Dans les figures ci-dessous, les « bénéfices initiaux du gouvernement » sont les revenus que le gouvernement aurait reçus sans le mécanisme de partage, et les « bénéfices finaux du gouvernement » sont les revenus qu'il reçoit en fin de compte après un éventuel rééquilibrage.

La Tanzanie

Comme la montre la figure 5.1 le gouvernement reçoit des bénéfices de la mine avant le déclenchement du partage, sous la forme de taxes sur les intrants, de redevances et de certains paiements d'impôts sur les sociétés. Le partage est déclenché au cours de la septième année du projet. À ce moment-là, la part cumulée de l'État sera nettement supérieure à 50 %. Il devra donc effectuer un paiement à l'investisseur ou renoncer à des paiements d'impôts futurs pour rééquilibrer la situation. Cette dernière option est modélisée, étant donné qu'il sera probablement politiquement difficile pour le gouvernement d'effectuer un paiement direct à l'investisseur. Les implications de ces deux options sont examinées plus loin dans ce chapitre. Après ce rééquilibrage initial, le régime fiscal continue de générer une part initiale des bénéfices plus importante pour le gouvernement que pour l'investisseur. Le gouvernement continue donc de renoncer à une partie des futurs paiements d'impôts pour rééquilibrer la situation.

Figure 5.1. Partage des bénéfices en Tanzanie pendant la durée de vie d'une mine d'or réalisant des bénéfices moyens⁹

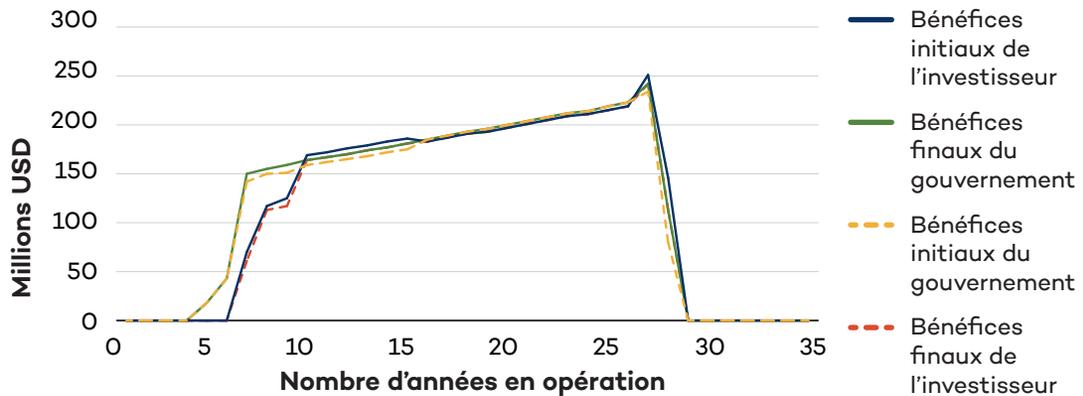


Source : auteur, sur la base de la modélisation.

Les Philippines

Comme le montre la figure 5.2, la période de recouvrement prend fin après 3 années de production, à la septième du projet. Comme la part de base revenant à l'État est inférieure à 50 % des revenus miniers nets jusqu'à la 16^{ème} année, l'investisseur paie une part supplémentaire à l'État. Au cours des quelques années suivantes, la part de base revenant à l'État est d'au moins 50 % des revenus miniers nets. Cela signifie que l'investisseur n'effectue aucun paiement supplémentaire. Toutefois, contrairement à l'approche tanzanienne, le gouvernement n'est pas tenu de compenser l'investisseur du fait qu'il ait reçu plus de 50 % des revenus miniers nets.

Figure 5.2. Partage des bénéfices aux Philippines pendant la durée de vie d'une mine d'or réalisant des bénéfices moyens¹⁰



Source : auteur, sur la base de la modélisation.

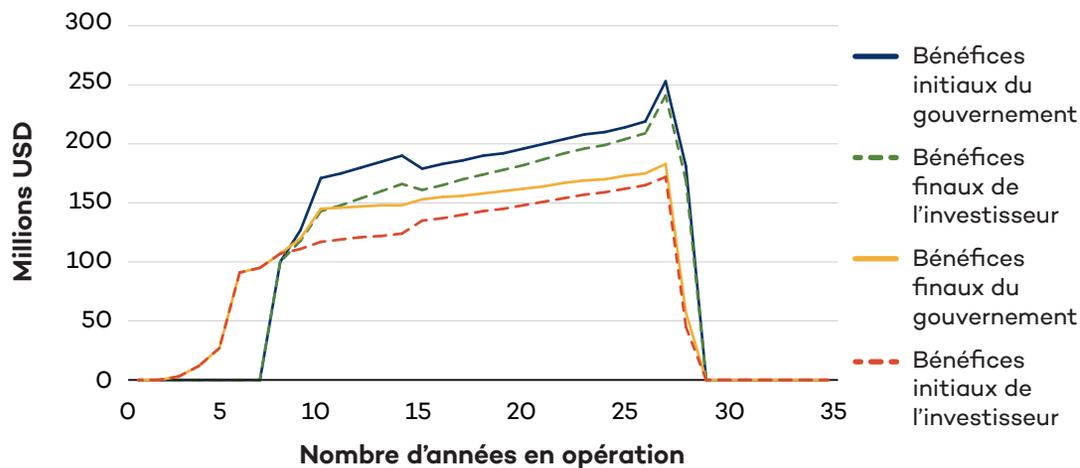
⁹ Avec un prix de l'or de 1 600 USD l'once.

¹⁰ Avec un prix de l'or de 1 600 USD l'once.

Équateur

Comme le montre la figure 5.3, le partage est déclenché au cours de la huitième année du projet, soit un an plus tard que dans l'approche tanzanienne, car l'investisseur est autorisé à obtenir le rendement requis avant le partage. À partir de ce moment, les rendements annuels de l'investisseur sont nettement supérieurs aux recettes de l'État. Par conséquent, bien que le gouvernement ait reçu des revenus au cours des années précédentes, sa part des bénéfices cumulés tombe en dessous de 50 %, et l'investisseur effectue un paiement supplémentaire. Cependant, ces paiements ne font pas en sorte que le gouvernement et l'investisseur reçoivent le même montant monétaire chaque année. Le partage est basé sur les flux de trésorerie actualisés. Les revenus que le gouvernement a reçus au cours des premières années d'exploitation de la mine valent plus que le même montant monétaire reçu par l'investisseur plus tard. Cela réduit le montant des paiements supplémentaires que l'investisseur doit effectuer pour que les bénéfices cumulés soient partagés de manière égale.

Figure 5.3. Partage des bénéfices en Équateur pendant la durée de vie d'une mine d'or réalisant des bénéfices moyens¹¹



Source : auteur, sur la base de la modélisation.

¹¹ Avec un prix de l'or de 1 600 USD l'once. Le modèle suppose que la totalité de la part des bénéfices revenant aux salariés leur est effectivement reversée, conformément à la récente décision de justice, et qu'aucune part n'est donc incluse dans les prestations publiques.

5.3 L'évaluation des trois régimes

Les approches de la Tanzanie, des Philippines et de l'Équateur ont été examinées à la lumière des objectifs typiques d'un régime fiscal : maximiser les recettes publiques sans décourager l'investissement, trouver un équilibre entre des recettes fiables et une certaine flexibilité en fonction de l'évolution des bénéficiaires (souvent appelée progressivité), et privilégier la simplicité pour limiter les risques d'évasion fiscale. Les implications en termes d'économie politique ont également été prises en compte.

Dans l'analyse de la performance des régimes pour une mine d'or, et afin d'isoler l'effet du mécanisme de partage, la performance des régimes a été comparée avec et sans ce mécanisme. La Tanzanie, les Philippines et l'Équateur sont en concurrence avec d'autres pays pour attirer les investissements ; c'est pourquoi leurs régimes ont également été comparés à ceux de certains autres producteurs d'or dans le monde.

5.3.1 La part de l'État avec une rentabilité moyenne

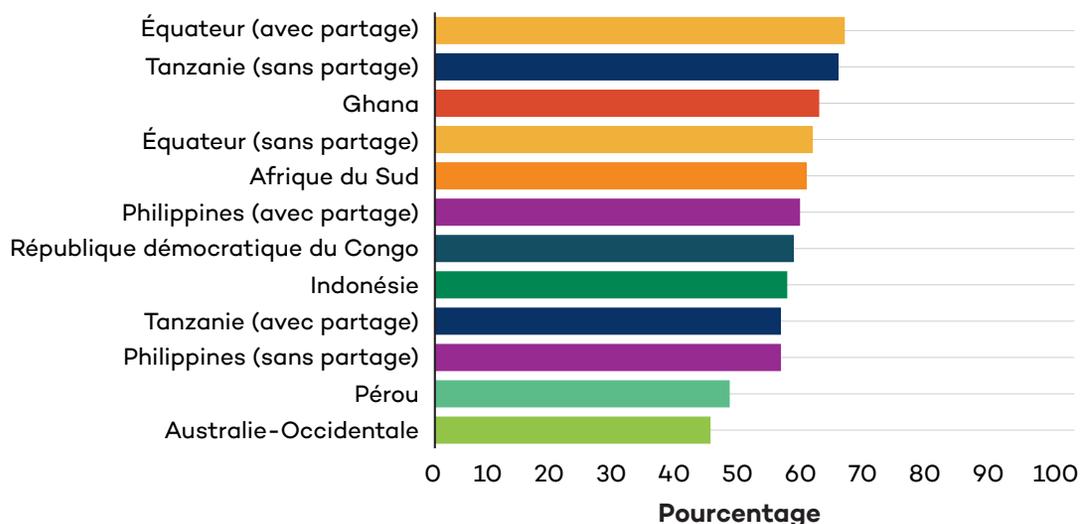
Comme le montre la figure 5.4, le mécanisme de partage affecte différemment la part revenant à l'État dans les régimes tanzanien, philippin et équatorien.

Les mécanismes des Philippines et de l'Équateur augmentent tous deux la part d'une mine à rentabilité moyenne revenant à l'État par rapport aux régimes qui seraient autrement applicables. Cependant, le mécanisme équatorien a un impact plus important, malgré deux caractéristiques (mises en avant dans la section 5.2.3) qui devraient avoir un impact plus faible que le mécanisme philippin. Tout d'abord, l'investisseur est en mesure d'obtenir le rendement requis avant le partage. Deuxièmement, le partage est basé sur un bénéfice cumulatif plutôt qu'annuel, et donc les revenus que le gouvernement obtient au début de la vie de la mine comptent pour sa part plus tard dans la vie de la mine. Le mécanisme équatorien a un impact plus important parce que plusieurs taxes importantes, telles que les droits de douane à l'importation et les retenues à la source sur les intérêts et les dividendes, ne sont pas prises en compte dans le calcul de la part des bénéfices revenant à l'État. L'exclusion de ces taxes augmente le paiement supplémentaire que l'investisseur doit effectuer pour que le gouvernement reçoive 50 % des bénéfices cumulés.

À l'inverse, le mécanisme tanzanien réduit la part de l'État en raison du plafond qu'il impose sur la part des bénéfices revenant à l'État. Cependant, il génère toujours un taux effectif moyen d'imposition (TEMI) supérieur à 50 % (avec une actualisation de 10 %) parce que le partage 50/50 est basé sur le flux de trésorerie réel. Étant donné que le gouvernement perçoit des revenus avant l'investisseur, il reçoit une part plus importante sur une base actualisée.

La question de savoir si les trois régimes établissent un équilibre raisonnable entre la génération de recettes publiques et la compétitivité d'une mine à rentabilité moyenne dépend du climat général d'investissement de ces pays, qui n'entre pas dans le cadre de la présente analyse. Par exemple, les prélèvements publics en Équateur sont plus élevés que dans les autres pays analysés, mais il est possible que le pays dispose de politiques plus prévisibles ou de meilleures infrastructures.

Figure 5.4. TEMI pour une mine d'or à rentabilité moyenne avec un prix de l'or de 1 600 USD l'once¹²



Source : auteur, sur la base de la modélisation.

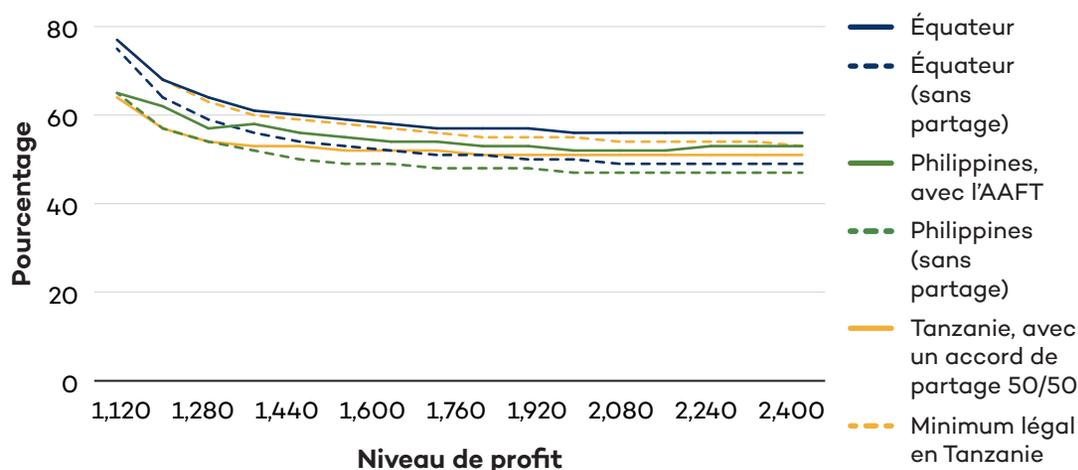
5.3.2 Fiabilité et flexibilité

De nombreux gouvernements souhaitent un régime qui génère des recettes budgétaires chaque année, que les bénéfices d'une mine soient faibles ou élevés. Ils souhaitent également des impôts qui soient simples à mesurer et donc difficiles à éviter. Cependant, les taxes sur les intrants et la production nécessaires pour atteindre ces objectifs peuvent entraver le développement des mines à faible rentabilité ou leur survie face aux ralentissements si ces taxes sont fixées à un niveau trop élevé. Le régime optimal doit concilier les objectifs de fiabilité et de simplicité tout en permettant aux investisseurs d'obtenir le rendement qu'ils requièrent à partir d'un large éventail de mines. Flexibles, les impôts basés sur les bénéfices, sont alors nécessaires pour capter la plus grande part possible des bénéfices au-delà de ce seuil.

¹² Avec un taux d'actualisation de 10 %. Bien que le mécanisme de partage de l'Équateur ne tienne pas compte de la part des bénéfices reversée aux salariés parce qu'aucune part ne sera versée au gouvernement à partir de 2024, elle est incluse dans le TEMI parce qu'il s'agit d'une taxe pour le projet. Le régime de la République démocratique du Congo prévoit un impôt sur les bénéfices excédentaires qui est déclenché lorsque le prix réalisé est supérieur d'au moins 25 % au prix indiqué dans l'étude de faisabilité d'une mine. Le modèle a supposé que l'étude de faisabilité avait un prix de 1 300 dollars l'once, de sorte que l'impôt sur les bénéfices excédentaires n'est pas déclenché.

Les mécanismes de partage entravent de différentes manières les régimes tout autant qu'ils les aident à atteindre ces objectifs. Les figures 5.5 et 5.6 illustrent l'équilibre entre fiabilité et flexibilité en représentant graphiquement la part de l'État à différents niveaux de bénéfices, mesurée respectivement en termes de TEMI et de part des bénéfices totaux revenant à l'État¹³. Après avoir fixé une part revenant à l'État qui fournit le rendement requis à un investisseur dans une mine à faible rentabilité, le régime optimal décrit ci-dessus aurait un TEMI relativement plat pour les mines à plus forte rentabilité (ce qui se traduit par une légère augmentation de la part des bénéfices totaux revenant à l'État en fonction des bénéfices) (Wen, 2018).

Figure 5.5. Le TEMI à différents niveaux de profit¹⁴

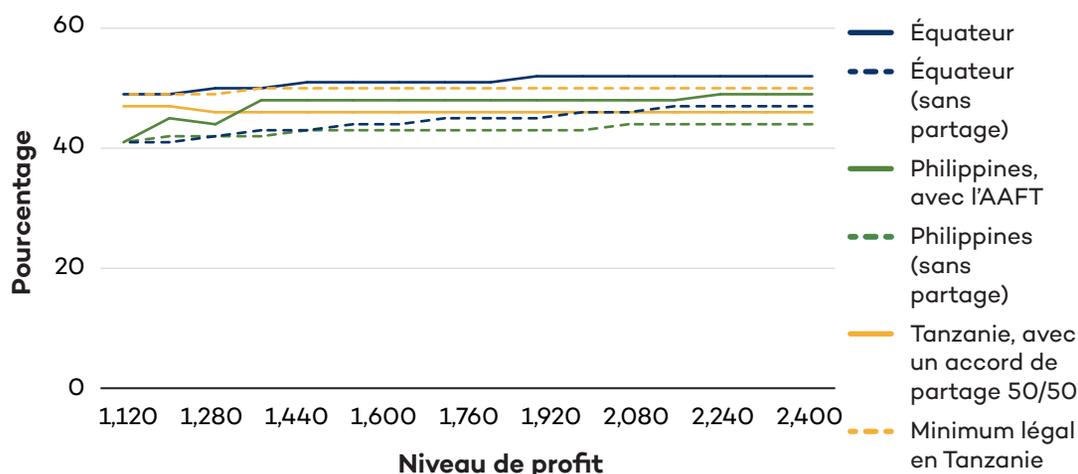


Source : auteur, sur la base de la modélisation.

¹³ Dans ce cas, les bénéfices totaux sont les revenus générés par un projet moins les coûts d'exploitation et le capital de remplacement (mais pas le capital d'exploration et de développement). Ce flux de trésorerie représente l'argent disponible pour rembourser l'investissement initial et fournir un rendement.

¹⁴ Avec un taux d'actualisation de 10 %. Seuls les résultats concernant la Tanzanie, les Philippines et l'Équateur sont présentés afin d'illustrer clairement chaque point de données. Les résultats pour les autres pays se trouvent dans le modèle.

Figure 5.6. Part des bénéfices totaux revenant à l'État à différents niveaux de profit¹⁵



Source : auteur, sur la base de la modélisation.

Le mécanisme équatorien permet d'améliorer l'équilibre entre fiabilité et flexibilité. Compte tenu que l'investisseur est en mesure d'obtenir le rendement requis avant le partage, et que le partage est basé sur les bénéfices cumulés, l'impact sur les mines à faible rentabilité est limité. Pour les mines plus rentables, le mécanisme augmente de manière significative la part revenant au gouvernement. Ainsi, il fonctionne presque comme un impôt sur les bénéfices exceptionnels. Toutefois, sa flexibilité pourrait encore être améliorée. L'exclusion de certains impôts de la part des bénéfices revenant au gouvernement signifie que même les mines à faible rentabilité peuvent être amenées à effectuer un paiement supplémentaire. Cela a un impact particulier car le reste du régime équatorien impose une charge relativement élevée sur les mines, même lorsque les bénéfices sont faibles. Cela signifie également que le TEMI diminue légèrement avec les bénéfices au lieu de rester relativement stable. En plus d'inclure toutes les taxes dans la part des bénéfices revenant au gouvernement, l'on pourrait obtenir une plus grande flexibilité si le mécanisme de partage comportait plusieurs tranches.

¹⁵ Avec un taux d'actualisation de 10 %. Seuls les résultats pour certains pays sont présentés afin d'illustrer clairement chaque point de données. Les résultats pour tous les pays évalués se trouvent dans le modèle.

Le mécanisme mis en place aux Philippines améliore la capacité du gouvernement à prélever les bénéfices exceptionnels. Il risque toutefois d'alourdir la charge pesant sur les mines à faible rentabilité. En effet, si la limitation des impôts pendant la période de recouvrement apporte un certain soulagement, le partage se déclenche avant que l'investisseur n'obtienne le rendement requis, et se fonde sur des bénéfices annuels et non cumulatifs. Cela limite également la possibilité de prélever une part encore plus importante des bénéfices exceptionnels par le biais du mécanisme de partage, car une part plus importante pour l'État risquerait d'alourdir la charge pesant sur les mines à faible rentabilité. Une taxe distincte sur les bénéfices exceptionnels serait donc nécessaire pour ce faire.

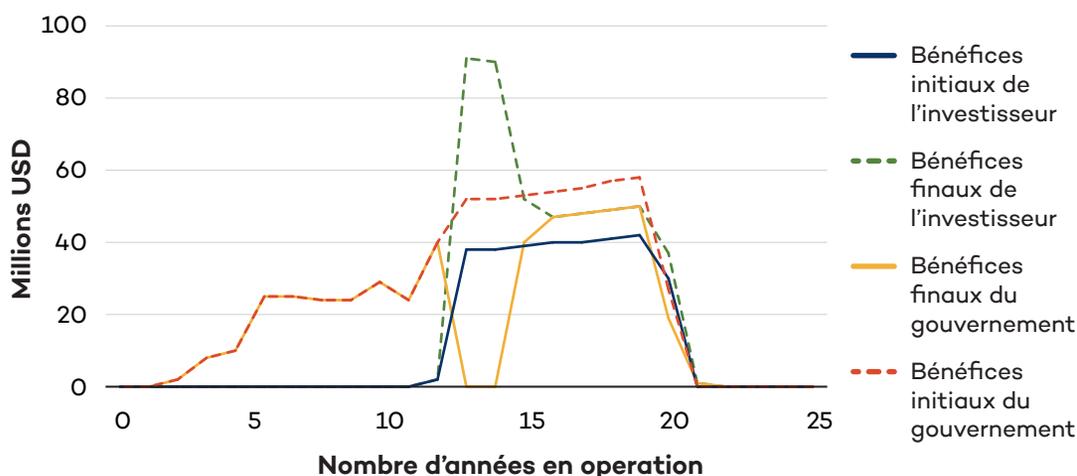
En vertu du mécanisme tanzanien, le régime obtient la même part des bénéfices, telle que définie par le cadre tanzanien, qu'une mine génère des bénéfices faibles ou élevés (cette caractéristique n'apparaît toutefois pas dans les figures 5.5 et 5.6, étant donné que le TEMI et les bénéfices totaux utilisent une définition légèrement différente des bénéfices et sont basés sur des flux de trésorerie actualisés). La part fixe des bénéfices signifie que le gouvernement doit choisir entre l'imposition d'un prélèvement important sur les mines à faible rentabilité, lui permettant de prélever une grande partie des bénéfices exceptionnels, et l'octroi d'un allègement plus important aux mines à faible rentabilité, lui permettant toutefois de prélever une part moins importante des bénéfices exceptionnels. La répartition 50/50, par exemple, accorde un allègement plus important aux mines à faible rentabilité que la répartition 55/45, mais prélève une part plus faible des bénéfices exceptionnels.

Alors qu'un régime moins flexible devrait normalement fournir des revenus plus fiables, cela ne semble pas être le cas avec le mécanisme de partage de la Tanzanie. Cela s'explique par le fait qu'au titre de ce mécanisme, toutes les recettes publiques dépendent du montant des bénéfices totaux. Le gouvernement ne peut recevoir que 50 % des bénéfices totaux, quel que soit l'impôt dont ils proviennent initialement. Des gains faibles, qui entraînent de faibles bénéfices totaux, pourraient donc avoir un impact même sur le paiement des impôts qui ne sont pas directement basés sur les bénéfices.

Dans la figure 5.7, notre modélisation suggère qu'il pourrait y avoir des années pendant lesquelles le gouvernement ne reçoit aucun revenu d'une mine d'or qui produit mais réalise de faibles bénéfices. Dans ce scénario, ces deux années sans recettes publiques s'expliquent par l'accumulation des bénéfices que le gouvernement reçoit avant le déclenchement du partage. Une fois le partage déclenché, le gouvernement doit renoncer à des paiements d'impôts pour rééquilibrer la situation et parvenir à un partage à parts égales (50/50). Avec une mine à rentabilité moyenne, les bénéfices totaux sont suffisamment importants pour que le gouvernement n'ait pas à renoncer à tous ses paiements d'impôts au cours d'une année, comme le montre la figure 5.1. Toutefois, lorsque les bénéfices sont faibles, l'investisseur doit conserver tous les bénéfices pendant un certain temps afin de rééquilibrer la situation.

Si cet exemple montre l'impact potentiel de l'accumulation de bénéfices revenant au gouvernement avant le déclenchement du partage, des périodes de gains faibles ou nuls à d'autres moments de la vie de la mine pourraient également rendre les revenus volatils. Par conséquent, si le mécanisme tanzanien peut encore générer des revenus raisonnables pour le gouvernement tout au long de la durée de vie du projet, il semble compromettre la fiabilité des revenus d'une année sur l'autre. Il semble donc créer un régime qui n'obtient pas une part significative des bénéfices exceptionnels et qui ne fournit pas non plus de revenus fiables.

Figure 5.7. Partage des bénéfices en Tanzanie pendant la durée de vie d'une mine d'or à faible rentabilité¹⁶



Source : auteur, sur la base de la modélisation.

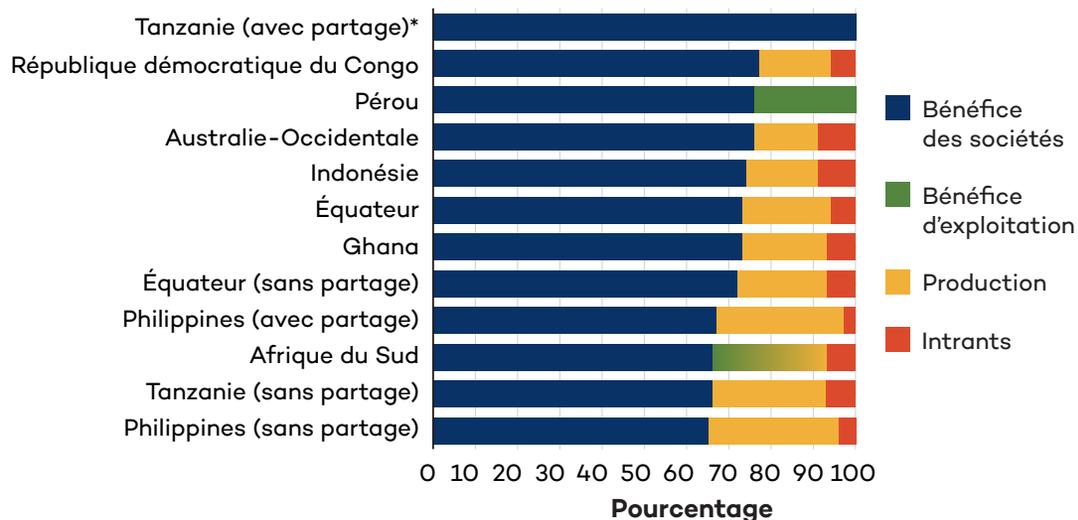
5.3.3 La protection contre l'évasion fiscale

Pour mesurer la simplicité des régimes et la mesure dans laquelle ils exposent un gouvernement au risque d'évasion fiscale, l'on estime la proportion des recettes générées par les différentes assiettes fiscales¹⁷. La figure 5.8 illustre cette catégorisation des impôts selon qu'ils sont basés sur les intrants, la production, les bénéfices d'exploitation ou les bénéfices des sociétés, en allant de l'assiette fiscale la plus simple à la plus complexe à mesurer pour un gouvernement.

¹⁶ Avec un prix de l'or de 1 600 USD l'once.

¹⁷ Cette mesure est simpliste dans le sens où elle ne tient pas compte des dispositions d'un régime spécifique qui affectent la difficulté de mesurer un impôt donné.

Figure 5.8. Proportion des revenus sur toute la durée de vie d'une mine d'or, par assiette fiscale¹⁸



*Note : bien que le régime de partage de la Tanzanie inclue des impôts qui ne sont pas basés sur le bénéfice des sociétés, le mécanisme de partage a pour effet d'y lier toutes les recettes publiques.

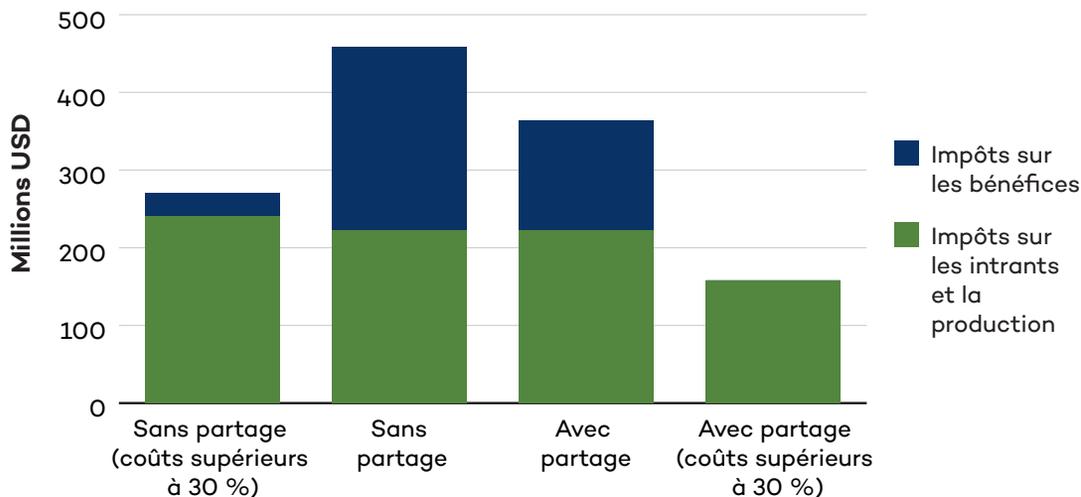
Source : auteur, sur la base d'une modélisation.

Le mécanisme tanzanien augmente considérablement l'exposition du gouvernement aux risques d'évasion fiscale. Comme indiqué plus haut, toutes les recettes publiques dépendent des bénéfices. Elles dépendent donc toutes de la capacité du gouvernement à évaluer efficacement les bénéfices plutôt que les seules recettes publiques provenant de l'impôt sur les bénéfices.

La figure 5.9 montre l'impact potentiel des pratiques d'évasion fiscale qui augmentent les coûts et réduisent donc les bénéfices totaux. Dans le régime sans partage, seuls les impôts basés sur les bénéfices, tels que l'impôt sur les sociétés, seraient affectés par ces pratiques d'évasion fiscale. Ces pratiques n'affecteraient pas les taxes sur les intrants et la production, telles que les redevances. Toutefois, avec le mécanisme de partage, ces pratiques pourraient se traduire par des bénéfices artificiellement bas, ce qui pourrait déclencher le plafond de la part des bénéfices revenant à l'État et entraîner des réductions de paiements tels que les redevances, même si ces paiements ne dépendent généralement pas de la rentabilité ; c'est l'une des principales raisons de leur inclusion elle-même dans les régimes fiscaux.

¹⁸ Il convient de noter que les revenus absolus ne sont pas égaux dans chaque régime, de sorte que la valeur absolue des revenus peut être plus élevée dans un régime où la proportion de partage est plus faible. La zone avec un dégradé de couleurs pour l'Afrique du Sud reflète le fait que les redevances sont basées sur les revenus bruts mais que le taux varie en fonction d'une mesure du bénéfice d'exploitation.

Figure 5.9. Exposition hypothétique au risque d'évasion fiscale avec les régimes fiscaux de la Tanzanie¹⁹



Source : auteur, sur la base de la modélisation.

Cette caractéristique du mécanisme existe quelle que soit la proportion du partage. Une part plus importante pour le gouvernement réduit le risque que l'évasion fiscale diminue les bénéfices totaux dans la mesure où la part du gouvernement est inférieure à la valeur des impôts sur les intrants et la production. Elle n'élimine toutefois pas ce risque.

Les mécanismes des Philippines et de l'Équateur, en revanche, n'affectent pas de manière significative l'exposition du gouvernement aux risques d'évasion fiscale. La détermination de la nécessité d'effectuer des paiements supplémentaires au gouvernement dépend de la capacité de ce dernier à mesurer efficacement les bénéfices. Mais comme ces régimes ne plafonnent pas la part de l'État, l'évasion fiscale qui réduit les bénéfices n'affecterait pas le paiement des taxes sur les intrants et la production. L'évasion fiscale pourrait prolonger la période de recouvrement aux Philippines et donc retarder le paiement de certaines taxes, notamment les droits de douane à l'importation et la retenue à la source sur les intérêts, étant donné que la fin de la période de recouvrement dépend de la rentabilité déclarée d'une mine plutôt que d'une évaluation ex ante. Toutefois, la règle selon laquelle la période de recouvrement doit se terminer cinq ans après le début de la production, que les dépenses de préproduction aient été recouvrées ou non, limite les possibilités d'extension de la période de recouvrement.

Les trois régimes contiennent des mesures destinées à réduire les risques d'évasion fiscale liés aux coûts de financement. Dans le calcul des revenus miniers nets, les Philippines n'autorisent la déduction que des paiements d'intérêts conformes aux taux internationaux en vigueur pour des prêts similaires. De même, l'Équateur n'autorise la déduction des

¹⁹ Avec une mine peu rentable et un prix de l'or de 1 600 dollars l'once.

paiements d'intérêts du revenu imposable que si le taux d'intérêt ne dépasse pas le taux spécifié par le gouvernement. Il interdit également les intérêts sur les prêts à des parties liées supérieurs à 20 % d'une mesure du bénéfice d'exploitation : les gains avant intérêts, les impôts, la dépréciation et l'amortissement. Les discussions avec les représentants du gouvernement et de l'industrie suggèrent que la Tanzanie applique une règle plus stricte pour les prêts à des parties liées dans les CEM avec Barrick Gold, et considère que leurs intérêts sont nuls aux fins du calcul des bénéfices totaux. La législation tanzanienne récente prévoit également, ce qui est inhabituel, que la participation obligatoire de l'État au capital des projets donne au gouvernement une part de tout remboursement de prêt à des parties liées ou non liées, ce qui s'appliquera à tout accord de partage²⁰. Cette disposition vise non seulement à générer des recettes directes plus importantes pour le gouvernement, mais aussi à réduire l'incitation au transfert de bénéfices au moyen de coûts de financement gonflés²¹.

Ces mesures de protection ne sont pas liées à la structure des mécanismes de partage ; elles pourraient cependant être incluses dans n'importe quel régime. En effet, le mécanisme tanzanien semble neutraliser l'impact de la ponction d'une part des remboursements de prêts. Le gouvernement ne peut recevoir que 50 % des gains économiques, qu'ils proviennent d'une part des remboursements de prêts ou d'autres sources de revenus.

5.3.4 Les défis de l'économie politique

Outre la manière dont ces régimes fonctionnent par rapport aux objectifs typiques d'un régime fiscal, leurs implications en termes d'économie politique seront également essentielles pour déterminer s'ils représentent une amélioration par rapport au régime fiscal dominant pour le secteur minier.

Le défi le plus évident en matière d'économie politique découle du mécanisme tanzanien. Comme indiqué plus haut, si le gouvernement a obtenu une part plus importante des bénéfices que la répartition convenue, il doit effectuer un paiement à l'investisseur ou renoncer à de futurs paiements d'impôts pour rééquilibrer la situation. Il sera probablement politiquement difficile pour le gouvernement d'effectuer un paiement direct à l'investisseur, et l'on peut donc supposer qu'il renoncera à de futurs paiements d'impôts. Toutefois, il est possible que, dans certains scénarios, le gouvernement doive renoncer à tous les paiements d'impôts au cours d'une année donnée. Cela sera également

²⁰ Section 10(1)(k) des Réglementations minières de 2020 (relatives à la participation de l'État) (Gouvernement de Tanzanie, 2020). L'accord-cadre avec Barrick Gold, conclu l'année précédant la publication de ces réglementations, contient une version plus restreinte de cette disposition. Il n'accorde au gouvernement qu'une part des remboursements de tout prêt consentis par les actionnaires et exclut les prêts pour tout nouvel investissement (Acacia Mining PLC, 2019).

²¹ Le bien-fondé de certaines de ces mesures de protection exige un examen plus approfondi. Par exemple, le prélèvement d'une part de tout remboursement de prêt pourrait amener les prêteurs à appliquer un taux d'intérêt plus élevé afin de s'assurer qu'ils recouvrent leur prêt et le rendement requis. Non seulement cela réduirait le revenu imposable, mais il serait également plus difficile pour le gouvernement d'évaluer si un taux d'intérêt est raisonnable parce qu'il ne serait pas comparable aux références de l'industrie. Cette question n'entre toutefois pas dans le cadre de la présente analyse.

difficile sur le plan politique. Par conséquent, le mécanisme tanzanien pourrait créer des situations dans lesquelles le gouvernement se sentirait obligé de conclure des accords supplémentaires pour veiller à recevoir des recettes chaque année, par exemple, un accord répartissant le montant nécessaire au rééquilibrage sur plusieurs années. Qu'ils soient entièrement rendus publics ou non, de tels accords pourraient conduire à l'érosion de la confiance du public dans l'approche du partage.

5.4 Conclusion et enseignements pour les autres pays

Cette analyse permet de tirer trois enseignements principaux sur la manière dont les autres pays devraient structurer une part publique minimale s'ils décident d'adopter une telle approche.

Le régime devrait fixer un plancher mais pas de plafond pour la part du gouvernement, comme le font les mécanismes des Philippines et de l'Équateur. Le fait que la Tanzanie ne puisse pas recevoir plus que la part spécifiée a des conséquences inattendues et présente trois risques principaux : cela fixe potentiellement un plafond inutilement bas pour les revenus du gouvernement (en fonction de la répartition convenue), cela rend ces revenus moins fiables et cela augmente l'exposition de l'État au risque d'évasion fiscale. Une part plus importante pour l'État réduit, mais n'élimine pas, le risque de recettes non fiables et d'évasion fiscale. Les approches des Philippines et de l'Équateur, en revanche, évitent ces risques.

Le régime devrait permettre à l'investisseur d'obtenir le rendement requis avant le déclenchement du partage, puis baser le partage sur les bénéfices cumulés, comme le fait le mécanisme de l'Équateur. Sans ces caractéristiques, le mécanisme philippin peine à relever le défi fondamental de l'équilibre entre fiabilité et flexibilité. Une part gouvernementale plus élevée permet au gouvernement de prélever davantage de bénéfices exceptionnels, mais augmente également le risque de décourager l'investissement dans les mines marginales. Le mécanisme équatorien, quant à lui, s'apparente davantage à une taxe sur les bénéfices exceptionnels. Étant donné que d'autres aspects du régime peuvent générer des revenus fiables, cette approche semble appropriée. Cela dit, l'exclusion de plusieurs taxes importantes de la part des bénéfices revenant à l'État signifie que les mines à faible rentabilité peuvent encore être touchées, ce qui pourrait expliquer, du moins en partie, pourquoi l'Équateur n'a pas encore attiré d'investissements depuis qu'il a introduit l'accord de partage. Cette approche pourrait donc être reconsidérée. Le mécanisme devrait également prendre en compte les coûts de démantèlement afin de garantir que la répartition globale entre le gouvernement et l'investisseur tout au long de la durée de vie d'une mine se base sur les bénéfices finaux. Cela pourrait se faire, par exemple, en traitant les dépôts des investisseurs dans un fonds de démantèlement comme un coût dans le calcul des bénéfices. Enfin, étant donné que tout paiement supplémentaire aux gouvernements

philippin et équatorien dépend de leur capacité à mesurer efficacement les bénéfices, les autres pays doivent être conscients que ces mécanismes n'annulent pas les avantages d'instruments plus simples quant à la réduction des risques d'évasion fiscale.

La détermination de la part minimale des bénéfices qu'un gouvernement devrait recevoir peut donc être un élément utile à intégrer dans la conception d'un régime fiscal, mais cela ne change pas ses principes fondamentaux et l'importance de le mettre en place correctement. Comme pour tous les autres instruments fiscaux, il sera également important pour tout gouvernement qui envisage d'adopter l'approche d'une part minimale revenant à l'État d'analyser si celle-ci est adaptée au contexte spécifique du pays et au type de mine, et de déterminer le seuil à partir duquel le partage sera déclenché.

5.5 Références

- Acacia Mining PLC. (2019). *Recommended final offer for Acacia Mining PLC by Barrick Gold Corporation*. https://s25.q4cdn.com/322814910/files/doc_downloads/acacia/Acacia-2.7-announcement.pdf
- Banque mondiale. (2022). *Prix annuels*. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/5d903e848db1d1b83e0ec8f744e55570-0350012021/related/CMO-Historical-Data-Annual.xlsx>
- Broadway, R., & Keen, M. (2010). Theoretical perspectives on resource tax design. In P. Daniel, M. Keen, & C. McPherson (Eds.), *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice* (pp. 13–74). Routledge.
- Cour constitutionnelle de l'Équateur. (2022). Affaire n° 58-11-IN.
- Gouvernement de l'Équateur. (2008). *Constitution de l'Équateur*. https://constitutionnet.org/sites/default/files/ecuador_constitution_english_1.pdf
- Gouvernement de l'Équateur. (2019). Reglamento General al a ley de Minería [Règlement général du code minier] (tel qu'amendé). <http://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/Documento%20Reglamento-Ley-de-Mineria.pdf>
- Gouvernement of Tanzanie. (2020). Réglementations minières de 2020 (relatives à la participation de l'État).

Jamasmie, C. (2021, 13 décembre). *Petra Diamonds' stake in Williamson to shrink as part of deal with Tanzania*. Mining.com. http://www.mining.com/petra-diamonds-stake-in-williamson-to-shrink-as-part-of-deal-with-tanzania/?utm_source=Daily_Digest&utm_medium=email&utm_campaign=MNG-DIGESTS&utm_content=petra-diamonds-stake-in-williamson-to-shrink-as-part-of-deal-with-tanzania

Kabanga Nickel Limited. (2021). *Kabanga Nickel signs framework agreement*. <http://www.kabanganickel.com/en/media/news/2021/kabanga-nickel-signs-framework-agreement.html>

Natural Resource Governance Institute. (2023). *Tanzania mining 50-50 analysis*. <https://www.resourcedata.org/>

République des Philippines. (n.d.). *Financial or technical assistance agreement*. Mines and Geosciences Bureau. https://mgb.gov.ph/attachments/article/79/PFC_FTAA.pdf

République des Philippines. (1994). *Financial or Technical Assistance Agreement with Arimco Mining Corporation* [Resource Contracts].

Wen, J.-F. (2018). *Progressive taxation of extractive resources as second-best optimal policy* (Working paper No. 2018/130). Fonds monétaire international.



Chapitre 6.

La conception et la mise en œuvre des contrats de partage de production dans le secteur minier

l'IGF et l'ATAF avec la contribution des gouvernements du Sénégal et du Gabon

6.1 Introduction

Les contrats de partage de production (CPP) ont été expérimentés par l'Indonésie en 1966 et sont rapidement devenus populaires dans le secteur pétrolier et gazier. Ils ont été introduits dans le contexte d'une nationalisation et d'un contrôle accru des ressources naturelles par les pays qui venaient d'accéder à l'indépendance (Nakhle, 2010). Dans les années 1960, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole a été créée en parallèle de nombreuses compagnies pétrolières nationales (McPherson, 2010 ; Organisation des pays exportateurs de pétrole, 2022). Les pays étaient d'avis qu'en contrôlant mieux leurs ressources, ils pourraient accroître leurs gains financiers (Hogan & Goldsworthy, 2010).

Au titre d'un CPP, le gouvernement conserve la propriété de la ressource à produire et charge un investisseur de l'exploiter en échange d'une compensation. L'entrepreneur reçoit une part de la production pour couvrir ses coûts. Le reste de la production est partagé entre l'entrepreneur et l'État selon un calcul convenu. L'État peut revendre sa part de la production directement par le biais d'une entreprise publique ou d'un intermédiaire. L'État peut également choisir de recevoir sa part de la production en espèces. Si la production est la principale forme de paiement dans le cadre d'un CPP, certains gouvernements imposent également d'autres impôts, telles que des redevances et l'impôt sur les sociétés.

Les CPP ont été plus populaires dans le secteur du pétrole et du gaz que dans le secteur minier. Cette popularité peut s'expliquer par la plus grande prévalence des entreprises d'État dans le secteur pétrolier que dans le secteur minier. Plus de la moitié des réserves mondiales de pétrole sont contrôlées par des entreprises d'État, qui utilisent les CPP pour charger contractuellement des investisseurs privés d'extraire les ressources en leur nom (Fonds monétaire international [FMI], 2012a). En revanche, le secteur minier compte moins d'entreprises publiques, et les gouvernements ont plutôt tendance à attribuer des licences d'exploitation à des investisseurs privés en échange de redevances minières et du paiement d'impôts—c'est ce que l'on appelle un régime fiscal impôt/redevance.

Bien qu'en théorie, les dispositions des CPP et du régime fiscal impôt/redevance puissent être conçues de manière à fournir au gouvernement une part similaire des bénéfices totaux, également appelés rentes tirées des ressources naturelles, les CPP sont perçus comme étant plus bénéfiques pour les pays hôtes (Nakhle, 2010).

Certains pays riches en ressources font part de leur intérêt dans la mise en œuvre de CPP ou d'une autre forme de partage de la production afin d'accroître les revenus et les avantages nationaux globaux du secteur minier. Par exemple, l'Azerbaïdjan a conclu un CPP avec Anglo Asian Mining Plc (Anglo Asian Mining PLC, 2022) et la République démocratique du Congo a un CPP pour une mine de cuivre/cobalt (Reuters, 2018). Le Sénégal et l'Ouganda examinent actuellement un projet de loi connexe, tandis que la Papouasie-Nouvelle-Guinée envisage d'introduire des CPP (Fall, 2017 ; Parlement de la République d'Ouganda, 2022 ; Searancke, 2021).

Par le passé, la législation minière de la Côte d'Ivoire comprenait des CPP, mais ils ont été supprimés du projet de loi minière de 2014 (Asselineau et al., 2014 ; Norton Rose Fulbright, 2017). L'Égypte disposait également de CPP pour l'or, mais a supprimé cette disposition après avoir eu du mal à susciter suffisamment l'intérêt des investisseurs (Knecht, 2017). Malgré des expériences historiques limitées, le niveau d'intérêt actuel souligne l'importance de comprendre les conditions dans lesquelles les CPP pourraient convenir à l'exploitation minière.

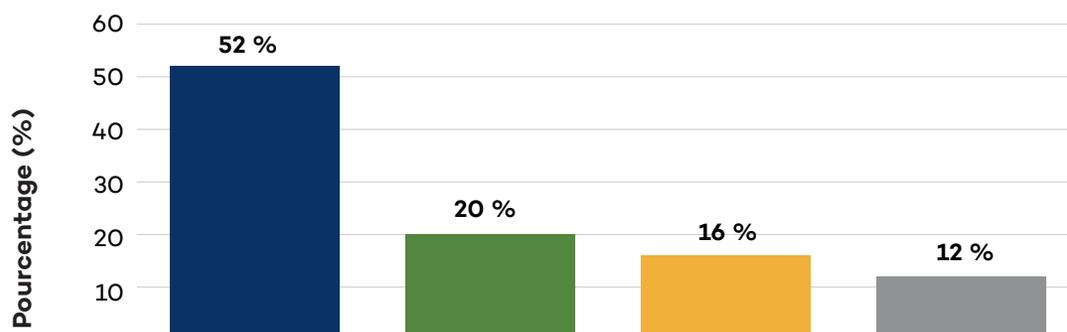
6.2 La comparaison des systèmes CPP et impôt/redevance

6.2.1 Le régime impôt/redevance

La conception des régimes fiscaux miniers varie en fonction des objectifs politiques de chaque gouvernement des pays d'accueil. Toutefois, les outils fiscaux de base du secteur minier sont restés les mêmes au cours des dernières décennies. Les deux principaux éléments sont l'impôt sur les sociétés (IS) et les redevances, piliers du régime fiscal impôt/redevance. L'IS est basé sur les bénéfices nets, avec des taux variant généralement entre 25 % et 35 %. Dans le secteur des minéraux, les redevances sont généralement comprises entre 2 % et 10 % du montant brut des ventes et fournissent des revenus plus rapides et plus stables/prévisibles tout au long de la durée de vie d'une opération minière. Certains pays prélèvent également des taxes sur les bénéfices exceptionnels, également connues sous le nom de taxes sur la rente tirée des ressources naturelles. Les paiements de redevances sont censés rapporter proportionnellement moins que l'IS sur la durée de vie d'un projet minier (Bouterige et al., 2020). La figure 6.1 présente de manière stylisée la répartition théorique des recettes publiques provenant du secteur minier, selon une modélisation ex ante réalisée par le FMI²².

²² Le modèle AFIE (Analyse fiscale des industries extractives, ou FARI en anglais) du FMI est largement utilisé dans le cadre de l'assistance technique apportée aux gouvernements par le Département des affaires fiscales.

Figure 6.1. Ventilation théorique des recettes minières par instrument, sur la base d'une modélisation ex ante²³



Source : Luca & Puyo, 2016.

6.2.2 Les CPP

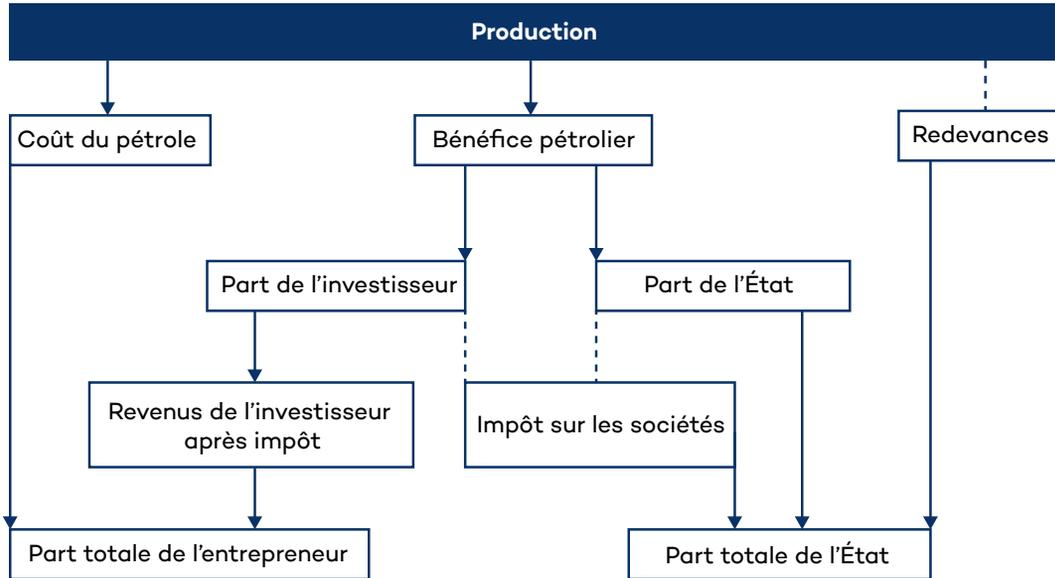
Dans le cadre d'un CPP, la principale source de revenus du gouvernement provient de sa part de la production. L'État charge contractuellement un investisseur d'explorer et d'extraire la ressource en son nom. L'État conserve la propriété de la ressource à produire. L'investisseur supporte tous les coûts liés à l'exploration et à l'extraction, à moins que l'État ne détienne une participation contributive (en numéraire).

Un CPP permet à l'investisseur de conserver une partie de la production chaque année pour couvrir ses coûts. Cette partie est appelée « coût du pétrole » et peut être limitée à un pourcentage fixe de la ressource extraite si les coûts accumulés sont supérieurs à la valeur annuelle de la production. Cette limite est appelée limite ou plafond de recouvrement des coûts. Si les coûts dépassent le plafond de recouvrement des coûts au cours d'une année, les coûts excédentaires sont reportés pour être déduits les années suivantes.

Le reste de la production, après déduction du coût du pétrole, est ensuite partagé entre le gouvernement et l'investisseur selon un calcul convenu à l'avance. Cette partie est appelée « bénéfice pétrolier ». La figure 6.2 illustre la structure d'un CPP traditionnel. La figure 6.3 présente de manière stylisée la répartition théorique des recettes publiques provenant d'un CPP pour le pétrole et le gaz. La différence est manifeste : alors que la plupart des régimes fiscaux miniers s'appuient de manière disproportionnée sur l'IS, les pays appliquant un régime de CPP tirent la majeure partie, voire la totalité, de leurs recettes de leur part de la production physique.

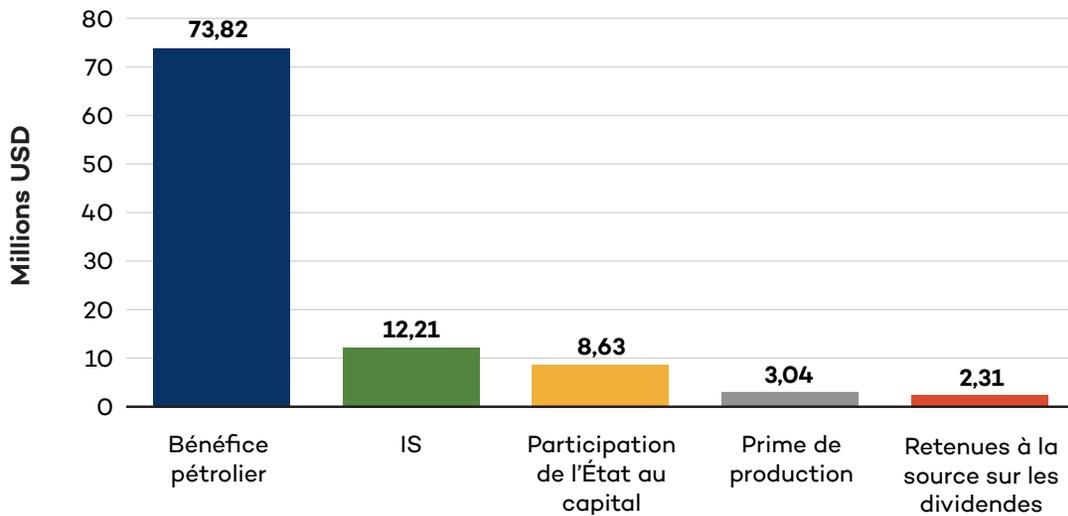
²³ Le modèle AFIE du FMI suppose une redevance de 5 % sur les ventes brutes, un taux d'imposition sur les sociétés de 30 % et 10 % de participation gratuite de l'État. Deux régimes alternatifs sont inclus dans le modèle : un impôt supplémentaire sur les bénéfices et un impôt sur la rente.

Figure 6.2. La structure d'un CPP



*La part du bénéfice pétrolier revenant à l'État peut inclure l'IS dû par l'investisseur.

Figure 6.3. Répartition théorique des recettes minières par instrument, sur la base d'une modélisation ex ante²⁴



²⁴ Le modèle AFIE du FMI prévoit une prime de 50 millions de dollars, un plafond de recouvrement des coûts de 80 %, un impôt sur les sociétés de 20 %, une retenue à la source sur les dividendes de 5 %, une participation de l'État de 10 % et une part des bénéfices pétroliers de 40 % à 75 % pour le gouvernement, en fonction du nombre de barils de pétrole produits par jour.



6.3 La théorie et la pratique

En théorie, les systèmes de CPPs et d'impôt/redevance peuvent être conçus pour être équivalents en termes de d'avantages financiers globaux pour l'État, c'est-à-dire que, sur la base d'une modélisation financière ex ante, les recettes annuelles actualisées des deux régimes eux-mêmes ou les recettes totales actualisées de l'État sur toute la période du projet seraient les mêmes. Ceci est vrai pour tout régime fiscal (Baunsgaard, 2016).

Toutefois, dans la pratique, cette équivalence peut s'effondrer si l'on compare les difficultés rencontrées dans la collecte des recettes et les mesures mises en place pour protéger l'assiette fiscale dans le cadre des deux régimes. Dans un régime impôt/redevance, si les paiements de redevances garantissent un flux de recettes rapide et fiable, l'IS, qui est censé fournir la majeure partie des recettes publiques, est sujet au transfert de bénéfices, lorsque les multinationales sous-évaluent les ventes de minéraux ou gonflent le coût des marchandises entre parties liées afin de réduire leurs bénéfices imposables (Albertin et al., 2021). Il convient de noter que certains pays ont adopté des règles régissant les transactions entre parties liées qui, si elles sont appliquées, peuvent limiter la sous-évaluation des ventes et la surestimation du coût des marchandises. Par ailleurs, les dépenses déductibles de l'impôt sur le revenu ne sont généralement pas limitées, ce qui incite fortement les contribuables à surestimer les coûts afin de réduire ou de reporter l'impôt pendant de nombreuses années. Si l'amortissement plafonne le montant des coûts déduits au cours d'une année, il ne s'applique qu'au capital et non aux coûts d'exploitation. Les pays en développement ont donc tendance à percevoir une proportion beaucoup plus faible de l'IS dans la pratique et à s'appuyer plus fortement sur les paiements de redevances.

Dans le cadre d'un CPP, la production peut être observée et, de ce fait, plus facilement contrôlée. La valeur de la part de l'État n'est pas déterminée par les ventes entre parties liées. Bien que les investisseurs puissent encore gonfler leurs coûts dans le cadre d'un CPP et d'un régime impôt/redevance, l'impact sur les recettes publiques sera probablement plus faible, étant donné qu'il est courant d'avoir un plafond de recouvrement des coûts. Tant dans le cadre d'un CPP que dans le cadre d'un régime impôt/redevance, le gouvernement peut limiter le report des pertes. Ces caractéristiques garantissent au gouvernement une part du bénéfice pétrolier chaque année. Compte tenu des avantages potentiels du fait de s'appuyer davantage sur les taxes sur la production, une solution pourrait consister à augmenter le taux de redevance dans le cadre d'un régime impôt/redevance de garantir au gouvernement une part plus importante des revenus bruts, comme dans le cas d'un CPP. Cependant, si une redevance et un plafond de recouvrement des coûts ont en théorie le même impact économique, puisqu'ils garantissent tous deux une part des revenus bruts (ou de la production), en pratique, un taux de redevance plus élevé entraînerait davantage de distorsions pour les investisseurs. Les redevances et les plafonds de recouvrement des coûts ne sont équivalents que si les dépenses réelles de l'entreprise atteignent le plafond de recouvrement des coûts ou si les paiements de redevances sont déductibles de l'impôt sur le revenu, ce qui n'est pas le cas dans la pratique.

Une autre différence importante est le traitement des coûts de financement. Dans la plupart des CPP, les frais d'intérêt ne sont pas recouvrables. Au lieu de cela, les investisseurs ont le droit de reporter les coûts non récupérés avec une majoration fixe pour stabiliser la part du bénéfice pétrolier à des niveaux supérieurs à un taux minimum de rendement. Les prêts entre parties liées constituent un risque majeur en matière de prix de transfert dans le secteur des industries extractives. Si ce risque n'est pas unique au secteur extractif, l'ampleur des investissements requis signifie que le risque de déductions excessives d'intérêts est particulièrement important dans ce secteur. Certains pays ont réduit ce risque en limitant le montant de la dette par rapport aux capitaux propres ou en limitant la déduction des frais d'intérêt. En excluant les frais d'intérêt et en accordant une majoration fixe des coûts, les CPP réduisent considérablement le risque de déductions excessives d'intérêts qui érodent les recettes publiques. Il en irait de même d'une taxe sur les flux de trésorerie, comme le propose Baunsgaard (2021). En revanche, les coûts de financement sont généralement déductibles de l'impôt sur les sociétés.

Enfin, les différences en termes de mise en œuvre peuvent avoir un impact significatif sur la perception des recettes publiques. Beer (2020) et Devlin estiment que les pays d'Afrique perdent, en moyenne, entre 470 et 730 millions USD par an en impôt sur les sociétés en raison de l'évasion fiscale des sociétés minières. Ils montrent également que le secteur minier est plus susceptible au transfert des bénéfices : un changement de 1 % du taux national de l'impôt sur les sociétés a historiquement conduit à une diminution des bénéfices sectoriels de plus de 3 %, plus que dans le secteur des hydrocarbures. Les auteurs avancent plusieurs explications, notamment l'utilisation fréquente de CPP et des coentreprises dans le secteur pétrolier et gazier, ainsi que la difficulté à déterminer un prix de pleine concurrence pour certaines transactions entre parties liées dans le secteur minier (Beer et al., 2021).

6.4 La mise en œuvre des CPP dans le secteur minier

Dans le présent document, nous supposons que les pays miniers qui envisagent de conclure des CPP sont susceptibles de reproduire les modèles utilisés dans le secteur des hydrocarbures. Ils peuvent soit adopter un CPP pur avec seulement une part de production, comprenant éventuellement l'IS payé au nom de l'investisseur, soit un CPP hybride, qui comprend des paiements de redevances et/ou de l'IS. L'encadré 6.1 présente des exemples de mécanismes de partage de production adoptés par l'Azerbaïdjan et le Sénégal.



Encadré 6.1. La structure du CPP en Azerbaïdjan et au Sénégal

Exemple 1 : Anglo Asian Mining Plc. A un CPP actif avec le ministère de l'Écologie et des Ressources naturelles du gouvernement d'Azerbaïdjan (Anglo Asian Mining PLC, 2022). La limite de recouvrement des coûts de l'entreprise est fixée à 75 % ; elle a également droit à 49 % du bénéfice minéral, tandis que le ministère de l'Écologie et des Ressources naturelles en prend 51 %. En outre, l'entreprise paie l'impôt sur les sociétés à hauteur de 32 %. Le report des pertes est illimité.

Exemple 2 : le Sénégal prévoit de reproduire le régime des CPP utilisé dans son secteur pétrolier, qui adopte une distinction typique entre le bénéfice pétrolier et le coût du pétrole. Les détenteurs de CPP ne seront toutefois pas soumis aux redevances minières (Roseline Mbaye, communication personnelle, 2022).

Les gouvernements intéressés par l'introduction des CPP dans leur secteur minier devraient tenir compte des points suivants :

6.4.1 L'équilibre entre risque et récompense

Les gouvernements peuvent envisager d'introduire les CPP de manière progressive ou sélective. Les investissements miniers peuvent représenter des risques élevés pour les investisseurs, avec des coûts d'investissement importants et de longs délais avant que les revenus ne commencent à affluer. L'un des moyens de réduire les risques consiste à accroître la certitude des perspectives géologiques et économiques d'une mine. Les investisseurs peuvent être plus enclins à adopter des CPP dans des zones où les réserves minérales sont prouvées ou pour des minéraux qui sont très demandés et qui promettent de fortes retombées financières. Par exemple, le Sénégal prévoit d'introduire les CPP uniquement dans les zones dont les ressources sont prouvées, appelées « zones de promotion » (Roseline Mbaye, communication personnelle, 2022). Les pays particulièrement riches en certains minéraux essentiels à la transition énergétique et pouvant être extraits à un coût inférieur à celui d'autres régions peuvent être bien placés pour introduire des CPP pour ces matières premières.

6.4.2 Les conditions du CPP adaptées aux conditions économiques

Les critiques ont fait valoir que les CPP pourraient ne pas être adaptables au secteur minier en raison de ses coûts d'extraction élevés et de l'évolution possible des coûts d'exploitation et d'investissement au cours de la période d'extraction, ce qui pourrait signifier que la limite de recouvrement des coûts n'est plus viable pour l'investisseur (Chambre des mines et du pétrole de PNG, 2020). C'est peut-être vrai, mais peut-être pas pour tous les minéraux et peut-être pas pour toutes les mines. L'économie des projets varie d'une mine à l'autre et d'un minéral à l'autre, ce qui donne aux gouvernements une plus grande marge de manœuvre à l'heure de concevoir des régimes fiscaux pour

des projets situés à l'extrémité inférieure de la courbe des coûts. Pour chaque produit, la courbe des coûts indique les coûts de production par unité pour chaque mine, de la mine la moins chère à la mine la plus chère du monde. Les gouvernements peuvent envisager de fixer une limite de recouvrement des coûts élevée pour les mines marginales ou même envisager une période sans limite de recouvrement des coûts pendant la phase d'expansion de la mine. Pour mettre en œuvre cette mesure avec succès, le gouvernement devra peut-être améliorer sa capacité à administrer et à contrôler les différentes variations des conditions du CPP.

6.4.3 Des structures simples pour les CPP

Un CPP « pur » n'inclut aucune autre obligation fiscale (Bindemann, 1999). Dans certains contrats, la part des bénéfices revenant au gouvernement peut inclure le montant de l'IS dû par l'investisseur. Ces contrats considèrent que le gouvernement ou l'entreprise publique « paie l'IS pour le compte » de l'investisseur. Pour le gouvernement, cela permet de veiller à ce que le projet relève de la législation généralement applicable en matière d'impôt sur le revenu. Pour l'investisseur, l'IS payé en son nom peut toujours être utilisé comme crédit d'impôt étranger dans sa juridiction d'origine, mais ne représente pas un paiement supplémentaire ou une charge administrative supplémentaire. D'autres CPP plus récents peuvent exiger des investisseurs qu'ils paient des redevances sur la production brute et/ou l'IS sur leur bénéfice net en plus de la part de production revenant à l'État.

À l'origine, les CPP étaient amenés à remplacer les régimes fiscaux impôt/redevance, et non pas à devenir des outils fiscaux supplémentaires. Cet objectif est rarement compris par les pays qui viennent de les introduire dans leur législation. Bon nombre des instruments fiscaux d'un système impôt/redevance sont redondants avec les termes des CPP. Par exemple, une redevance minière peut percevoir une part des ventes brutes, tout comme un CPP avec une limite de recouvrement des coûts. Bien que des taxes supplémentaires puissent augmenter les recettes publiques, elles pourraient s'avérer trop onéreuses, en particulier lorsqu'elles sont appliquées à des projets marginaux, réduisant ainsi l'intérêt des investisseurs pour les projets miniers. L'ajout de l'IS rend les CPP plus complexes à gérer. Les gouvernements devraient envisager de ne pas inclure les redevances minières et l'IS dans les CPP.

Certains pays sont allés plus loin pour simplifier le CPP traditionnel en éliminant le recouvrement des coûts. En 2017, l'Indonésie a introduit une variante de son CPP pétrolier. La division des revenus bruts que le CPP supprime grâce à la limite de recouvrement des coûts et, le gouvernement et l'entrepreneur partagent plutôt la totalité de production selon un calcul convenu. Le calcul varie d'une licence à l'autre en fonction de divers facteurs, notamment l'emplacement du champ, la profondeur, la disponibilité de l'infrastructure de soutien, etc. (Roach & Dunstan, 2018). Cette approche permet au gouvernement d'éviter de devoir vérifier les coûts. Le défi consiste ici à déterminer la répartition appropriée des bénéfices par projet afin de ne pas décourager les investisseurs. Elle peut également s'avérer régressive, en particulier pour les projets marginaux.

6.4.4 Une formule de partage des bénéfices simple et progressif

Dans les CPP sur les hydrocarbures, il existe trois indicateurs de rentabilité différents utilisés pour répartir le bénéfice pétrolier entre le gouvernement et l'investisseur (FMI, 2012a) :

La production

La part du bénéfice pétrolier revenant au gouvernement augmente/diminue en fonction de la production. La production peut être mesurée en termes de taux journalier de production ou de production cumulée.

Tableau 6.1. Part des bénéfices du gouvernement basée sur le taux journalier de production de pétrole (DROP)

DROP en kbbbl/j (milliers de barils par jour)	Part du bénéfice pétrolier revenant à l'État
Barils par jour < 20 kbbbl/j	40 %
20 ≤ barils par jour ≤ 40 kbbbl/j	50 %
Barils par jour > 40 kbbbl/j	60 %

Facteur-R

La part du bénéfice pétrolier revenant à l'État augmente/diminue avec le facteur-R de l'investisseur. Le facteur-R est déterminé par le rapport entre les revenus cumulés de l'investisseur et ses coûts cumulés.

$$\text{Facteur} - R = \frac{\text{Revenus}}{\text{Coûts}}$$

Un facteur-R égal à 1 signifie que les revenus de l'investisseur sont égaux à ses coûts. Un facteur-R inférieur à 1 signifie que les coûts de l'investisseur dépassent encore ses revenus, tandis qu'un facteur-R supérieur à 1 signifie que les revenus de l'investisseur ont dépassé ses coûts. Dans un projet extractif typique, le facteur-R devrait augmenter progressivement de 0, avant la date de la première production, à un chiffre supérieur à 1 après plusieurs années d'exploitation.

Tableau 6.2. Part des bénéfices de l'État en fonction du facteur-R de l'investisseur

Facteur-R de l'investisseur	Part du bénéfice pétrolier revenant à l'État
Facteur-R < 1	40 %
$1 \leq \text{facteur-R} \leq 1,5$	50 %
Facteur-R > 1,5	60 %

Taux de rendement du projet/de l'investisseur (TR)

La part des bénéfices pétroliers revenant à l'État augmente/diminue en fonction du taux de rendement du projet/de l'investisseur, souvent le taux de rendement interne (TRI) d'un projet.

Tableau 6.3. Participation de l'État aux bénéfices, sur la base du taux de rendement de l'investisseur

TR du projet/de l'investisseur	Part du bénéfice pétrolier revenant à l'État
TRI < 10 %	40 %
$10 \% \leq \text{TRI} \leq 12 \%$	50 %
TRI > 12 %	60 %

L'utilisation du facteur-R et du TR est mieux adaptée au secteur minier. Bien que l'utilisation de la production en tant que mesure soit plus simple, elle ne tient pas compte du profil de coût du projet (c'est-à-dire qu'une augmentation de la production peut s'accompagner d'une augmentation des coûts et, partant, ne devrait pas déclencher une augmentation du profit minéral pour le gouvernement). Étant donné que les projets pétroliers et gaziers sont généralement plus rentables que les projets miniers et que les coûts variables de production représentent une part plus faible des coûts totaux de production, le risque qu'une répartition des bénéfices pétroliers basée sur la production rende un projet non viable est beaucoup plus faible. Les mesures du facteur-R et du TRI tiennent compte des coûts de production et du prix des minéraux et reflètent mieux la rentabilité d'un projet.

Le problème des mesures du facteur-R et du TRI est qu'elles sont plus difficiles à gérer et plus sujettes au transfert de bénéfices que le DROP. Par exemple, le TR dépend de la détermination correcte des prix des minéraux et des coûts de production, deux défis que les pays peuvent chercher à limiter en adoptant des CPP. Le DROP n'est utilisé que pour faire varier le pourcentage de partage du bénéfice pétrolier, mais il est toujours nécessaire de surveiller les coûts en raison du coût du pétrole. Une autre solution consiste à adopter une échelle mobile qui modifie la répartition des profits miniers en fonction de facteurs que



les gouvernements peuvent observer plus facilement, mais qui reflète mieux la rentabilité. Cette approche serait similaire à celle de l'Indonésie, qui utilise des facteurs tels que le lieu, la géologie, le type de gisement (en surface ou souterrain) ou l'accès à l'infrastructure.

6.4.5 Le recouvrement limité des coûts

La limite de recouvrement des coûts varie d'un projet pétrolier et gazier à l'autre. Selon Bindemann (1999), la limite de recouvrement des coûts est en moyenne de 37 % pour les projets dans les pays du Moyen-Orient où la marge d'exploitation est élevée, mais de 66 % et 69 %, respectivement, pour les projets en Asie et en Amérique centrale, où la marge d'exploitation est moindre. Un plafond de recouvrement des coûts plus élevé aide les investisseurs à recouvrer leurs coûts plus rapidement. Si les coûts dépassent le plafond de recouvrement des coûts au cours d'une année, les coûts excédentaires sont reportés et déduits les années suivantes. Dans les pays où les coûts de financement ne sont pas récupérables, l'investisseur est autorisé à reporter ces coûts avec une majoration, également appelée « déduction supplémentaire ».

Les gouvernements doivent veiller à ce que les CPP contiennent des limites de recouvrement des coûts, en particulier s'ils sont exemptés du paiement d'une redevance minière. Une limite de recouvrement des coûts garantit qu'une fois les coûts déduits, il reste de la production à répartir entre le gouvernement et l'investisseur, ce qui permet aux États de recevoir une part des minéraux dès le début de la production.

Les gouvernements devraient également renforcer leur capacité à contrôler les coûts déclarés dans le cadre d'un CPP. L'utilisation de coentreprises non constituées en société est courante dans le secteur pétrolier, ce qui permet aux entreprises de contrôler plus facilement leurs coûts respectifs et de limiter ainsi le risque de surestimation des coûts. Les coentreprises non constituées en société sont moins courantes dans le secteur minier. Toutefois, le gouvernement peut décrire dans le CPP les coûts à recouvrer et le degré de priorité de recouvrement de ces coûts. Il devrait également inclure la règle de non-profit, qui exige que tous les coûts partagés encourus par l'opérateur d'une coentreprise soient imputés aux partenaires au coût d'origine, sans profit ni majoration. Cela réduit le risque que l'opérateur (ou tout autre partenaire d'une coentreprise) gonfle le coût des biens et services facturés aux partenaires, réduisant ainsi la part de production de chaque partenaire et du gouvernement (Readhead, 2018b). En outre, les gouvernements devraient demander des plans de travail et des budgets détaillés.

6.4.6 La capacité de l'État à vendre sa part du profit minéral

Si les gouvernements reçoivent leur part de production en nature, ils doivent la vendre et essayer d'en obtenir le meilleur prix possible. Cela peut s'avérer difficile pour les gouvernements qui ne disposent pas d'une telle capacité de commercialisation. C'est encore plus difficile lorsque la part du gouvernement est relativement petite, ce qui peut lui conférer une position de négociation plus faible. Au fur et à mesure que les gouvernements renforcent leur capacité à commercialiser et à vendre leur part de la production, ils peuvent

envisager de commercialiser conjointement et de vendre leur part avec les investisseurs, sous la supervision appropriée, ou d'engager un tiers indépendant pour le faire en leur nom (ces options sont développées ci-dessous). Au Gabon, le gouvernement a renforcé les capacités de son entreprise publique, la Société des mines équatoriales, des années avant d'introduire l'obligation pour les entreprises de lui céder 10 % de leur production. Il a embauché des professionnels gabonais dotés d'expérience dans l'industrie minière tout en formant une nouvelle cohorte de jeunes professionnels. De ce fait, l'entreprise publique a été en mesure de vendre avec succès sa part de minéraux depuis l'introduction de cette obligation (Marcelle Babin, communication personnelle, 2022).

Les options pour la commercialisation et la vente de la part gouvernementale des profits miniers sont les suivantes :

1. Le gouvernement pourrait vendre directement sa part des profits minéraux. Les difficultés de cette approche pourraient être l'accès aux marchés, ainsi que le manque de connaissances et d'expertise commerciale.
2. Le gouvernement pourrait revendre sa part à l'opérateur au prix du marché, moins le coût de vente de la production que l'investisseur assume. L'un des risques liés à cette approche est que les frais de commercialisation sont facturés par une partie liée. Pour y remédier, le gouvernement pourrait convenir de frais fixes basés sur un pourcentage des coûts d'exploitation de l'entreprise ou, lorsque le service est fourni par une partie liée, exiger des preuves comparables provenant d'au moins trois devis externes.
3. Le gouvernement pourrait sous-traiter cette fonction à un négociant tiers. Il est courant pour les entreprises minières d'engager une société de négoce pour commercialiser les minéraux en leur nom. L'on estime que les sociétés de négoce gèrent entre 20 % et 40 % du commerce international total du minerai de fer, du cuivre, du nickel et du zinc (Löf & Ericsson, 2019). La commission du négociant diminuera les bénéfices du gouvernement provenant de la vente de sa part, mais tant que le rendement est supérieur à celui des options a ou b, cela sera plus favorable pour le pays.

6.4.7 La gouvernance de l'entité publique recevant la part gouvernementale du profit minéral

L'entreprise d'État est probablement l'entité qui reçoit la part du gouvernement. En l'absence d'un cadre déclaratif et de gouvernance robuste, il existe un risque de mauvaise gestion des bénéfices miniers revenant à l'État, notamment si cette part des revenus est dépensée hors budget. Le gouvernement devrait veiller à ce que sa part des bénéfices miniers soit gérée par le gouvernement central ou que l'entreprise publique fasse l'objet du contrôle démocratique approprié. Lorsqu'un pays n'a pas d'entreprise publique, le ministère des Finances peut être l'entité désignée pour recevoir et vendre la part du gouvernement dans les bénéfices miniers.



6.5 La mise en œuvre des aspects du CPP dans le secteur minier

De nombreux pays voient un intérêt direct dans les CPP parce que le gouvernement conserve la propriété de la production. Cette caractéristique correspond à un sentiment naturel de nationalisme des citoyens des pays riches en ressources à l'égard de ces ressources, et qui supposent que leur gouvernement aura donc plus de contrôle sur ses ressources et percevra une plus grande part de leur valeur (McPherson, 2010).

Les CPP représentent une approche différente de la manière dont les gouvernements exploitent les ressources naturelles du pays. Pour adopter les CPP dans le secteur minier, un pays a besoin d'un consensus sur la réforme de sa politique. Étant donné que le régime deimpôt/redevance est le plus répandu dans le secteur minier et que certains pays ont déjà abandonné les premières tentatives d'introduction des CPP dans leur législation minière, les gouvernements peuvent craindre que l'introduction des CPP n'entrave les investissements, en particulier lorsque les pays voisins utilisent encore des régimes impôt/redevance (Roseline Mbaye, communication personnelle, 2022). Au Sénégal, la mise en œuvre des CPP est au point mort depuis leur introduction dans la loi minière en 2016. Cela s'explique par un manque général de compréhension de la manière de mettre en œuvre le régime et de la façon dont il interagira avec d'autres instruments fiscaux, tels que la participation de l'État au capital, en plus d'une forte opposition de la part de l'industrie (Roseline Mbaye, communication personnelle, 2022).

Le gouvernement peut envisager d'introduire ou de reproduire certains aspects des CPP dans son système impôt/redevance au lieu de passer complètement au CPP. Certains de ces aspects qui pourraient potentiellement accroître les recettes tirées du secteur miniers sont les suivants :

- Le gouvernement peut choisir de recevoir sa redevance minière en nature, comme dans les cas du Zimbabwe (Reuters, 2022) ou du Gabon, où, en plus de la redevance, le gouvernement perçoit également 10 % de la production physique dès le début de la production.

Encadré 6.2. Partage de production au Gabon

Au Gabon, le gouvernement a modifié son régime impôt/redevance en 2019 pour inclure une part de 10 % de la production dans le cadre d'un ensemble de réformes visant à accroître les gains financiers provenant du secteur minier. Dans les conventions minières récentes, l'État a droit à une part de 10 % de la production physique dès le début de la production. La société minière publique, la Société équatoriale des mines, commercialise et vend la part gouvernementale des minéraux (Marcelle Babin, communication personnelle, 2022).

- Le gouvernement peut compléter l'impôt sur les sociétés par un impôt simplifié sur les flux de trésorerie basé sur le facteur-R. Le calcul du bénéfice pétrolier dans le cadre d'un CPP équivaut à un impôt basé sur les flux de trésorerie. L'avantage d'une taxe sur les flux de trésorerie par rapport à l'IS est que les intérêts sur les prêts, considérés comme présentant un risque élevé de transfert de bénéfices, ne sont pas déductibles, ce qui facilite l'administration d'une taxe sur les flux de trésorerie.
- Le gouvernement peut reproduire dans son régime impôt/redevance les mécanismes de contrôle des coûts utilisés dans les CPP. Ces mécanismes comprennent une surveillance accrue du projet au moyen de l'approbation initiale d'un plan de développement/d'une étude de faisabilité, d'un plan de travail annuel et de budgets. Il devrait également procéder à des contrôles périodiques des coûts.

La décision d'adopter un CPP ou d'incorporer des aspects du CPP dans le régime de l'impôt/redevance variera d'un pays à l'autre. Elle dépendra de la volonté politique de réformer complètement le régime, de la capacité à gérer un CPP et du type de minéral concerné. Les pays qui utilisent les CPP dans leur secteur pétrolier sont plus susceptibles de reproduire le régime dans leur secteur minier.

6.6 Conclusion

Les CPP pourraient devenir de plus en plus courants dans le secteur minier, car de nombreux pays envisagent des réformes visant à accroître le contrôle national sur les ressources minières critiques. Il ne s'agit pas d'une solution miracle. Toutefois, dans les circonstances appropriées, les CPP peuvent apporter plus de bénéfices aux pays riches en ressources que les régimes traditionnels de l'impôt/redevance, et les protéger contre certaines formes d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. Pour obtenir des résultats positifs, il est important que les gouvernements considèrent les CPP comme un élément central de leur stratégie minière, qu'ils conçoivent les termes des CPP en fonction de la rentabilité potentielle de leurs ressources minérales et qu'ils développent les capacités internes nécessaires au contrôle des coûts des entrepreneurs et à la vente la part des minéraux revenant à l'État. Le gouvernement peut également envisager de reproduire certains aspects des CPP dans son régime impôt/redevance d'éventuellement accroître les recettes minières.



6.7 Références

- Albertin, G., Yontcheva, B., Devlin, D., Devine, H., Gerard, M., Beer, S., Suljagic, I. J., & Thakoor, V. V. (2021). *L'évasion fiscale dans le secteur minier en Afrique subsaharienne* (en anglais). Fonds monétaire international. <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/09/27/Tax-Avoidance-in-Sub-Saharan-Africas-Mining-Sector-464850>
- Anglo Asian Mining Plc. (2022). *Azeri Production Sharing Agreement ('PSA')*. <https://www.angloasianmining.com/about-us/azeri-psa/>
- Asselineau, C., Levy, L., & Hammes, P. (2014). *Ivory Coast Mining Code update: Adoption of the implementing legislation*. Mondaq. <https://www.mondaq.com/mining/339422/ivory-coast-mining-code-update-adoption-of-the-implementing-legislation>
- Baunsgaard, T. (2016). *A primer on mineral taxation* (Document de travail 2001/139). Fonds monétaire international. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/A-Primer-on-Mineral-Taxation-15320>
- Baunsgaard, T. A. (2021). Resource-rich developing countries and international tax reforms. In R. A. De Mooij, Lemm, A. D., & Perry, V. (Eds.), *Corporate income taxes under pressure: Why reform is needed and how it could be designed*. Fonds monétaire international. <https://doi.org/10.5089/9781513511771.071>
- Beer, S. A. (2020). *Is there money on the table? Evidence on the magnitude of profit shifting in the extractive industries* (Document de travail du FMI 2021/009). Fonds monétaire international. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/01/15/Is-There-Money-on-the-Table-Evidence-on-the-Magnitude-of-Profit-Shifting-in-the-Extractive-49983>
- Bille, S. (2019). *Gabon : les compagnies minières s'engagent dans un contrat de partage de production avec l'État*. Mines. <https://www.agenceecofin.com/gestion-publique/0410-69794-gabon-les-compagnies-mini%C3%A9res-s-engagent-dans-un-contrat-de-partage-de-production-avec-l-etat>
- Bindemann, K. (1999). *Production-sharing agreements: An economic analysis*. Oxford Institute for Energy Studies. <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/WPM25-ProductionSharingAgreementsAnEconomicAnalysis-KBindemann-1999.pdf>
- Bouterige, Y., de Quatrebarbes, C., & Laporte, B. (2020). *Mining taxation in Africa: What recent evolution in 2018*. International Centre for Tax and Development. https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15184/ICTD_SummaryBrief_21_Online.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Chambre des mines et du pétrole de PNG. (2020). *Production sharing and the mining sector*. <https://www.pngchamberminpet.com.pg/index.php/media-centre/news-release-view/fact-sheet-production-sharing-the-mining-sector>
- Chauvet, C. (2019). *Code minier, partage de production... Comment le Gabon veut dynamiser son secteur minier*. Jeune Afrique. <https://www.jeuneafrique.com/843789/economie/code-minier-contrat-de-partage-de-production-comment-le-gabon-veut-dynamiser-son-secteur-minier/>
- Fall, A. (2017). *Senegal's new Mining Code: Following regional trends*. <https://www.dlapiper.com/en/africa/insights/publications/2017/03/senegals-new-mining-code>
- Fonds monétaire international. (2012a). *Fiscal regimes for extractive industries: Design and implementation*. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/081512.pdf>
- Fonds monétaire international. (2012b). *Philippines: Reform of the fiscal regimes for mining and petroleum*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12219.pdf>
- Glass, R., & Rakotoniary, H. (2020). *Senegal: Mining comparative guide*. <https://www.mondaq.com/energy-and-natural-resources/975740/mining-comparative-guide>
- Hogan, L., & Goldsworthy, B. (2010). International mineral taxation: Experiences and issues. Dans P. Daniel, M. Keen, & C. McPherson (Eds.), *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice*. Routledge.
- Knecht, E. (2017). *Miner Centamin won't bid in Egypt gold tender, terms not viable*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-centamin-egypt-idUSKBN15717J>
- Land, B. C. (2007). *The similarities and differences between mining and petroleum investment: A comparison of investment characteristics, company decisions and host government regulations*. Oil, Gas, & Energy Law. <https://www.ogel.org/article.asp?key=2397>
- Luca, O., & Puyo, D. M. (2016). *Fiscal Analysis of Resource Industries (FARI) methodology*. Fonds monétaire international. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1601.pdf>
- Marcel, V. (2016). *Guidelines for good governance in emerging oil and gas producers 2016*. Chatham House.
- McPherson, C. (2010). State participation in the natural resource sectors: Evolution, issues and outlook. Dans P. Daniel, M. Keen, & C. McPherson (Eds.), *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice*. <https://www.routledge.com/The-Taxation-of-Petroleum-and-Minerals-Principles-Problems-and-Practice/Daniel-Keen-McPherson/p/book/9780415781381>

- 
- Nakhle, C. (2010). Petroleum fiscal regimes: Evolution and challenges. Dans P. Daniel, M. Keen, & C. McPherson (Eds.), *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*. Routledge.
- Norton Rose Fulbright. (2017). *Senegal: A new mining decree to complete the 2016 mining code*. <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/8fe5cfeb/senegal-a-new-mining-decree-to-complete-the-2016-mining-code>
- Organization des pays exportateurs de pétrole. (2022). https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm
- Parlement de la République d'Ouganda. (2022). *Parliament passes Mining and Minerals Bill, 2021*. <https://www.parliament.go.ug/news/5675/parliament-passes-mining-and-minerals-bill-2021#:~:text=The%20Bill%20that%20was%20passed,ventures%20at%20the%20commercial%20rate>
- Quisumbing Torres. (2015). *Primer on the Philippine minerals industry*. https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2015/02/primer-on-the-philippine-minerals-industry/files/read-publication/fileattachment/bk_manila_primermineralsindustry_2015.pdf
- Readhead, A. M., Mulé, D., & de Beke, A. O. (2018a). *Le brut analysé dans le détail*. Oxfam. <https://www.oxfam.org/fr/publications/le-brut-analyse-dans-le-detail>
- Readhead, A. (2018b). *What mining can learn from oil*. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/what-mining-can-learn-oil-study-special-transfer-pricing-practices-oil-sector>
- Reuters. (2018). *UPDATE 1-Congo state miner in production-sharing deal with Chinese firm*. <https://www.reuters.com/article/congo-mining-idUKL8N1Y8578>
- Reuters. (2022). *Zimbabwe demands some mining royalties in refined metal*. <https://www.reuters.com/markets/commodities/zimbabwes-new-mineral-royalty-policy-comes-into-force-2022-11-08/>
- Roach, B., & Dunstan, A. (2018). The Indonesian PSC: The end of an era. *Journal of World Energy Law and Business*, 11, 116–135. <https://www.gibsondunn.com/wp-content/uploads/2018/04/Roach-Dunstan-The-Indonesian-PSC-the-end-of-an-era-Journal-of-World-Energy-Law-and-Business-April-2018.pdf>
- Searancke, R. (2021). *Papua New Guinea PM softens stance on fiscal change*. Upstream. <https://www.upstreamonline.com/politics/papua-new-guinea-pm-softens-stance-on-fiscal-change/2-1-1020403>
- Vari, M. (2020). *Barrick: Production sharing contracts never work*. <https://postcourier.com.pg/barrick-production-sharing-contracts-never-work/>



Chapitre 7.

La participation de l'État au capital dans le secteur minier

Scot Anderson, associé chez Hogan Lovells et bénévole au sein de l'ISLP

7.1 Introduction²⁵

Historiquement, de nombreux pays riches en ressources ayant connu l'exploitation de leurs ressources naturelles par des entités étrangères, n'en ont tiré que peu ou pas de bénéfices. Après leur indépendance et la décolonisation, les États nouvellement créés dans les années 1960 ont pu exercer leur souveraineté sur leurs ressources minérales. Plusieurs décennies plus tard, la participation de l'État au capital est l'un des principaux enjeux de la réglementation minière contemporaine.

Selon le *modèle cadre* de l'Atlas des législations minières africaines (s.d.), « [L]a participation de l'État au capital désigne les dispositions qui imposent à l'État ou lui permettent de détenir un pourcentage du capital ou de la propriété des entités corporatives réalisant des activités minières » (Section 36.1). La participation de l'État au capital est un élément du régime fiscal général applicable aux projets miniers qui permet aux États de percevoir des recettes et de participer aux avantages potentiels des projets miniers. L'État peut être autorisé à prendre une participation en vertu de la législation applicable, ou il peut devoir négocier cette participation dans le cadre de l'octroi du titre minier à la société.

La participation au capital prend généralement la forme d'un intérêt passif, d'une participation gratuite ou d'une participation contributive. Lorsque la participation de l'État est payée en partie ou en totalité, il s'agit d'un intérêt passif ou gratuit. Lorsque l'État paie sa propre participation, il s'agit d'une participation contributive (en numéraire). Bien que les instruments de participation de l'État soient souvent spécifiés dans la législation d'un État, ils comprennent les coentreprises non constituées en société, les coentreprises constituées en société, les entreprises d'État ou la participation directe de l'État.

²⁵ Ce document d'orientation est une version abrégée du *Toolkit for State Equity Participation in Mining Companies* (Guide pratique de la participation de l'État au capital des entreprises minières, en anglais uniquement) développé par la Banque mondiale (Banque mondiale, 2022).

Les États doivent évaluer les avantages et les risques de chaque option ci-dessus à l'heure de déterminer la manière de participer à des projets miniers. Ces avantages incluent la possibilité de siéger au conseil d'administration des projets miniers, le niveau de risque qu'un État est prêt à assumer et le montant qu'une partie peut récupérer avant qu'un État ne puisse bénéficier des revenus du projet.

Ce document d'orientation fournit des conseils quant à la mise en œuvre pratique de la participation de l'État au capital. Il s'agit d'une version abrégée du *Toolkit for State Equity Participation in Mining Companies* (Guide pratique de la participation de l'État au capital des entreprises minières, en anglais uniquement) (Banque mondiale, 2022) élaborée par la Banque mondiale à l'intention des pays miniers africains. La plupart des recommandations peuvent toutefois s'appliquer à d'autres pays riches en ressources naturelles à travers le monde. Il vise à aider les pays miniers à répondre à des questions telles que :

1. Un État devrait-il participer et, dans l'affirmative, à quel stade devrait-il prendre part au capital de la société de projet ?
2. Comment et quand l'État devrait-il prendre une participation au capital de la société de projet ?
3. La participation de l'État devrait-elle être « gratuite », « passive » ou « contributive » ? Devrait-il y avoir un minimum prescrit que l'État acquiert gratuitement en vertu de la loi ?
4. Quelle entité détiendra et gèrera la participation de l'État au capital de la société de projet ?
5. Quel type de structure(s) de gouvernance d'entreprise devrai(en)t être adopté(es) pour la participation de l'État ?
6. Comment la participation de l'État au capital devrait-elle être représentée au sein du conseil d'administration de la société ? La participation de l'État au capital comprendra-t-elle une distribution préférentielle de dividendes ou d'autres droits économiques ou de vote ?

7.2 Les objectifs et les formes de participation de l'État

7.2.1 Les objectifs

Au-delà des objectifs économiques primaires, notamment la génération de recettes provenant de la participation de l'État au capital, les objectifs non économiques de la participation de l'État incluent des considérations politiques et un sentiment de propriété, une meilleure surveillance, des droits à l'information et le transfert de connaissances.



La participation de l'État au capital des projets miniers est sans doute la manifestation d'une forme de souveraineté sur les ressources naturelles. Il peut être important pour le gouvernement de montrer que le pays, en tant qu'État souverain, reste propriétaire de ses ressources. L'attention du public a rendu cette question plus pertinente. La participation au capital peut également renforcer le contrôle des États sur les sociétés minières. Bon nombre d'économies riches en ressources dépendent fortement des recettes générées par leurs industries extractives.

En tant qu'actionnaire de la société de projet, l'État se voit généralement accorder une représentation au conseil d'administration de la société, ce qui lui permet d'accéder à des informations qui ne seraient normalement pas disponibles. Dans ce cas, le(s) membre(s) du conseil d'administration représentant l'État peu(ven)t mieux contrôler le(s) projet(s) minier(s).

Le transfert de connaissances est souvent réciproque. Les connaissances peuvent circuler dans les deux sens entre les membres du conseil d'administration nommés par la société de projet et ceux nommés par l'État. En outre, le personnel technique expérimenté de l'État peut être en mesure de participer à un comité consultatif technique.

Néanmoins, le Guide pratique suggère que le principal moyen d'atteindre les objectifs politiques non économiques est de passer par la législation minière ou par des conventions minières entre l'État et la société de projet.

7.2.2 Les formes de participation de l'État

Les trois formes possibles de participation de l'État sont l'intérêt passif, la participation gratuite et la participation contributive (en numéraire). L'obligation de paiement d'un actionnaire, souvent semblable à celle de la participation de l'État au capital, peut être « passive », ou « supportée » par d'autres actionnaires qui paient les coûts pour le compte de l'actionnaire passif (ou supporté). Les actionnaires payeurs recouvrent ensuite ces coûts sur les revenus futurs du projet minier.

Pour contrebalancer l'avantage d'un investissement à faible risque dans le projet minier et le risque substantiel supporté par la partie qui paye, les pactes d'actionnaires ou autres accords de gestion d'entreprise peuvent donner à l'actionnaire passif moins de pouvoir en ce qui concerne les décisions de gestion ou le développement des projets. En outre, le flux de revenus vers la partie passive sera retardé jusqu'à ce qu'elle ait remboursé les coûts payés pour elle.

Dans certains pays africains, le pays d'accueil se voit accorder une « participation gratuite » dans une entreprise minière²⁶. Dans la plupart des cas, l'intérêt n'est pas porteur de coûts et n'est pas soumis au recouvrement des coûts sur les revenus futurs. La participation gratuite est généralement faible, et elle s'accompagne habituellement du droit d'acheter des actions supplémentaires. Dans certaines législations, la participation gratuite initiale ne peut être diluée. Parfois, les lois créant le droit à une participation gratuite n'accordent pas à l'État un siège au conseil d'administration de la société minière.

²⁶ Voir généralement Kaba, 2017. En 2017, la Tanzanie a également adopté une loi créant une « participation gratuite » dans les entreprises minières (Salum & Satchu, s.d.).

Lorsqu'un État choisit d'acquérir sa participation au capital en utilisant ses propres ressources financières, sa participation est dite contributive ou « en numéraire ». Cela signifie que la valeur de ses actions est achetée sans l'aide d'aucun autre actionnaire. L'État bénéficie de tous les avantages de la participation au capital, y compris les hausses et les baisses du marché ainsi que le contrôle au prorata.

7.2.3 Comment déterminer le niveau de participation de l'État ?

Le niveau de participation de l'État est généralement fixé dans la législation minière. Lorsque la législation d'un pays exige une participation de l'État au capital de chaque projet minier, plusieurs facteurs doivent être pris en compte : (a) le stade du projet auquel la participation au capital est requise ; (b) le mécanisme par lequel l'État acquerra sa participation au capital de la société détentrice du permis minier ; (c) laquelle des trois formes de participation (décrites ci-dessus) l'État utilisera et, si l'État dispose de la possibilité d'acquérir une participation supplémentaire en payant, la formule de prix ou les considérations pour ces actions supplémentaires ; (d) les questions de gouvernance telles que la représentation au conseil d'administration, les droits de vote et/ou de veto, et les droits anti-dilution ; et (e) l'entité ou l'agence publique qui sera responsable de la gestion de la participation de l'État dans la société de projet.

La participation de l'État au capital peut présenter certains inconvénients. Tout d'abord, les « actionnaires » de l'État, c'est-à-dire ses citoyens, auront probablement des attentes différentes de celles des actionnaires des entreprises internationales. Lorsque l'État a entièrement payé sa participation au capital d'un projet qui ne s'avère pas rentable ou viable avant longtemps, il peut avoir des difficultés à convaincre les parties prenantes que cette participation était la meilleure manière d'utiliser les fonds publics. En outre, même lorsque la participation est « gratuite », les propriétaires (y compris l'État) pourraient devoir supporter des coûts d'investissement (Atlas des législations minières africaines, s.d., section 36.1). Toutefois, ces considérations financières peuvent être compensées par les transferts de technologie, de connaissances ou par d'autres objectifs politiques.

7.2.4 Les instruments de la participation de l'État

Les instruments de la participation de l'État sont souvent spécifiés dans le droit pertinent et peuvent inclure des coentreprises non constituées en sociétés, des coentreprises constituées en sociétés, des entreprises d'État ou une participation directe de l'État.

Les États peuvent décider de conclure des accords contractuels avec des sociétés minières afin de former une coentreprise pour des projets miniers spécifiques sans créer une entité juridique distincte. Toutefois, de nombreux pays africains n'autorisent pas les coentreprises non constituées en sociétés à détenir des titres miniers. Une coentreprise non constituée en société désigne souvent une partie comme gestionnaire de l'entreprise et indique la manière dont la responsabilité sera partagée entre les parties.



La gouvernance d'une coentreprise constituée en société est fonctionnellement équivalente, qu'il s'agisse d'un pacte d'actionnaires ou d'un accord de coentreprise. Tous deux abordent les questions commerciales pertinentes et définissent les droits et obligations de l'État et des autres partenaires ou coentrepreneurs.

La législation minière devrait envisager la création d'une personne morale distincte des autres ministères, départements ou agences de l'État qui serait l'entité à travers laquelle l'État détient sa participation au capital. Le but est que cette entité ait un objectif commercial clair et mette en œuvre des principes et des disciplines de gouvernance d'entreprise clairs (Cameron & Stanley, 2017, p. 125). La loi portant création de l'entreprise d'État peut renvoyer aux dispositions du droit national des sociétés et intégrer les protections pertinentes, telles que les protections pour les actionnaires minoritaires et les protections, les rôles et les obligations des administrateurs.

Dans le cadre d'une participation directe de l'État, ce dernier acquiert une participation dans le détenteur du titre minier et le nom d'un ministère ou d'une autre agence gouvernementale apparaît dans le registre des actionnaires. Cette forme de participation de l'État au capital est courante dans les juridictions qui ne disposent pas d'un instrument public d'investissement minier.

7.3 Les avantages et les risques de la participation de l'État

7.3.1 Les avantages non économiques

Des objectifs politiques non économiques, notamment la création d'emplois, la valorisation locale et le renforcement des capacités, peuvent justifier une participation de l'État au capital des entreprises minières. La participation de l'État au capital peut améliorer la collecte d'informations, y compris, mais sans s'y limiter, la cartographie des ressources géologiques du pays.

Ces objectifs politiques soulèvent deux questions :

1. Dans quelle mesure l'État doit-il tirer parti de sa participation au capital pour obtenir des objectifs non économiques de la part de la société de projet ?
2. En tant qu'actionnaire minoritaire, l'État peut-il réellement imposer des objectifs non économiques aux sociétés minières ?

En ce qui concerne la première question, l'État devrait considérer son rôle à la fois en tant qu'actionnaire et en tant que membre du conseil d'administration. L'État pourrait adopter une position militante et demander que certains objectifs non économiques soient adoptés ou pris en considération par l'entreprise au moyen de propositions d'actionnaires, à condition que de tels mécanismes existent en vertu de la législation applicable. Toutefois, il est plus probable que l'État puisse exercer une influence en tant qu'actionnaire en utilisant sa position au sein du conseil d'administration pour encourager ce dernier à envisager, voire à adopter, certains objectifs politiques non économiques lors des réunions des actionnaires et du conseil d'administration.

En particulier, l'État peut tirer parti des préoccupations croissantes en matière environnementale, sociale et de gouvernance (ESG). L'ESG fait référence aux critères utilisés pour évaluer les entreprises sur la base de certains facteurs extra-financiers que les investisseurs, les entreprises et les autres parties prenantes appliquent dans le cadre de leur processus d'évaluation pour identifier les risques significatifs et les opportunités de croissance, ainsi que pour évaluer les performances financières futures des entreprises. Les critères ESG font désormais partie du processus de prise de décision en matière d'investissement, au même titre que les paramètres financiers traditionnels. Bien qu'elles ne soient pas compatibles avec les intérêts nationaux de l'État en tant que tels, les normes ESG peuvent recouper les objectifs politiques de l'État. Que l'État cherche ou non à atteindre des objectifs ESG, il est raisonnable qu'il utilise son siège au conseil d'administration pour réaliser ses objectifs politiques stratégiques.

En ce qui concerne la deuxième question, un gouvernement n'aurait pas suffisamment de pouvoir en tant qu'actionnaire minoritaire pour imposer certains objectifs non économiques à la société de projet. Les sociétés minières sont généralement réticentes à l'idée de céder tout pouvoir opérationnel à l'État, en particulier lorsque ce dernier détient une participation gratuite. Les pactes d'actionnaires ne se concentrent généralement pas sur les objectifs non économiques et sont peu susceptibles de permettre la réalisation de tels objectifs. Il est préférable de traiter les objectifs politiques non économiques dans la législation minière et/ou dans la convention minière entre l'État et l'entreprise.

7.3.2 Les avantages économiques

Le principal avantage fiscal de la participation de l'État réside dans le versement de dividendes. La participation d'un État au capital ne se traduit généralement pas par le versement important de dividendes. Étant donné que la participation de l'État prend généralement la forme d'actions ordinaires, le droit des sociétés des juridictions concernées dictera le processus et les conditions préalables à la distribution de dividendes. En particulier, les États ne peuvent pas toujours négocier librement la distribution des dividendes dans le pacte d'actionnaires ou la convention minière.



Par conséquent, pour faciliter le paiement des dividendes, les États doivent soigneusement examiner les documents constitutifs des sociétés de projet et les pactes d'actionnaires lorsqu'ils prennent une participation au capital. En choisissant de participer au capital d'une société de projet, l'État peut partager les bénéfices de la réussite de la société minière. Toutefois, si la société de projet ne produit pas de revenus, l'État ne recevra pas de dividendes. Certains États ont tenté de mettre en œuvre des mécanismes destinés à accélérer le paiement des dividendes, notamment au moyen d'actions privilégiées.

La participation de l'État au capital peut entraîner une plus-value des actions. Lorsque la participation de l'État au capital est obligatoire, l'utilité de la plus-value pour l'État est limitée par la nature souvent incessible de la propriété des actions, ainsi que par la difficulté de monétiser les actions. La question de savoir si la participation de l'État au capital est transférable peut être résolue dans le cadre de la législation applicable. Dans certains cas, la législation stipule que la participation de l'État au capital est incessible.

7.3.3 La transférabilité de la participation de l'État au capital

Dans certains cas, la législation stipule que la participation de l'État au capital est incessible. Dans d'autres cas, les objectifs politiques sont un facteur clé pour déterminer si la participation de l'État devrait être transférable. Les restrictions à la commercialisation de la participation de l'État au capital peuvent avoir un effet négatif sur la valeur monétaire/économique de la participation de l'État. Toutefois, les États peuvent restreindre la transférabilité afin de maintenir une participation au capital de toutes les sociétés minières pour des raisons politiques et pour atteindre certains objectifs non économiques. Lorsque l'intérêt principal de l'État, en légiférant sur la participation de l'État, concerne l'indigénisation et l'autonomisation des populations locales ou de l'État, l'État peut décider de rendre la participation incessible afin de garantir le maintien du statu quo, quel que soit le projet entrepris. Toutefois, si l'intérêt premier d'un État à légiférer sur la participation de l'État est purement économique, il serait préférable que cette participation soit transférable, car la valeur économique de la participation dépend souvent de sa valeur de revente/cession. Certains pays ont indiqué leur intérêt pour la monétisation de la participation de l'État. À ce jour, l'on ne sait pas avec certitude si l'un de ces pays a réussi à le faire.

7.3.4 Les risques

Les entreprises d'État exposent les États à plusieurs risques, notamment les risques liés aux projets, à la fiscalité, aux litiges, à l'économie, aux minorités et à la réglementation. Tous les projets miniers ne sont pas couronnés de succès : le refus de permis, les obstacles géologiques, les erreurs commerciales, et d'autres peuvent empêcher le développement de la mine. Si le projet échoue à un stade quelconque, l'État risque de gaspiller des ressources et de perdre son investissement. En tant que participant au capital, l'État assume également le risque de perte. Si le projet ne produit pas de revenus, il est probable qu'il n'y aura pas de bénéfices sur lesquels des dividendes pourront être versés. Les entreprises d'État sont également soumises à des risques fiscaux, notamment à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les plus-values, en tant qu'entités distinctes de l'État lui-même.

Le droit national des sociétés, les pactes d'actionnaires et l'existence de défenses reposant sur l'immunité souveraine peuvent limiter les risques de litiges. Néanmoins, la participation au capital expose les États à des litiges ou à d'autres recours, ainsi qu'à d'éventuels différends entre les actionnaires ou la direction. D'un point de vue économique, le rendement de la participation de l'État dépend des dividendes provenant des bénéfices futurs ou d'une distribution de capitaux résultant de la vente de l'entreprise ou de ses actifs, tous deux étant soumis à des facteurs macroéconomiques. Un État doit également trouver un équilibre entre les impôts, les gains économiques et les demandes de capitaux dans le cadre de son régime fiscal. En outre, étant donné que les États sont généralement des actionnaires minoritaires, ils sont souvent à la merci des décisions prises par les actionnaires majoritaires qui affectent les entreprises minières. Enfin, la modification ou l'extension des régimes réglementaires peut avoir des effets négatifs sur les projets miniers. En outre, en tant que propriétaire et régulateur des projets, les États doivent gérer et éviter les éventuels conflits d'intérêts.

7.4 Les considérations relatives à la participation de l'État

7.4.1 Quels sont les éléments que les États devraient prendre en compte ?

Un État devrait-il participer et, dans l'affirmative, à quel stade devrait-il prendre part au capital de la société de projet ?

Cette question comporte deux volets. Tout d'abord, l'État doit déterminer s'il souhaite prendre une participation dans des entreprises minières. Dans certaines circonstances, la législation minière ou d'autres lois exigent que l'État détienne une participation au capital des entreprises minières. Même lorsqu'il n'y a pas d'obligation juridique expresse



de prendre une participation, l'État peut avoir la possibilité de négocier une participation dans le cadre de l'octroi d'un bail minier ou d'une concession minière, ou aux termes d'un accord de développement minier.

Lorsqu'il évalue l'opportunité de participer au capital d'une société de projet, l'État devrait être réaliste quant aux bénéfices fiscaux de cette participation. Comme nous l'avons vu plus haut, la distribution de gain provenant des dividendes associés aux participations au capital est généralement assez limitée et n'est pas aussi robuste que les autres éléments du régime fiscal applicable aux investissements miniers. Une participation au capital peut procurer un avantage financier plus important en cas de vente de l'entreprise, mais cet avantage financier est lointain et incertain. Cependant, la détention d'une participation au capital d'une société de projet présente d'autres avantages, tels que la participation aux prises de décision et l'accès à l'information. En outre, la détention d'une participation au capital d'une société de projet peut être considérée comme la manifestation importante de la détention fondamentale des minéraux par l'État. Cependant, la gestion adéquate de la participation au capital exigera un engagement de ressources de la part de l'État. *En résumé, l'État doit mettre en balance les divers avantages et engagements liés à la participation au capital avec une vision claire de sa politique et de la justification fiscale de cette prise de participation lorsqu'il détermine s'il est dans son intérêt de détenir une participation au capital dans une société de projet.*

Comment et quand l'État devrait-il prendre une participation au capital de la société de projet ?

Une fois que l'État a décidé de prendre une participation au capital de la société de projet, il doit déterminer s'il prend cette participation immédiatement ou s'il attend que le projet se développe. Un projet minier passe par une phase d'exploration, qui permet de déterminer la nature des ressources minérales disponibles au moyen d'une étude de faisabilité qui, à son tour, détermine si le développement est économiquement viable ; ensuite seulement, le projet passe-t-il à la construction et à la production. L'État peut choisir de prendre sa participation immédiatement et de participer en tant qu'actionnaire à la phase d'exploration. Il peut également choisir d'attendre que l'exploration ou l'étude de faisabilité soit terminée. Si l'État paie tout ou partie de sa participation au capital de l'entreprise, il peut choisir d'attendre la fin du processus de développement de la mine. Ce faisant, il diminue le risque lié à l'investissement car les phases d'exploration et de faisabilité réduisent les incertitudes liées à l'entreprise minière.

Le paragraphe précédent aborde la question de savoir « quand » l'État devrait participer au capital d'une société de projet. Cette question porte également sur les modalités de cette prise de participation. Tout d'abord, l'État doit déterminer la structure interne du capital de la société. La plupart des entreprises disposent d'une large tranche d'actions ou de participations ordinaires, souvent appelées « actions ordinaires ». Les propriétaires de ces actions ou participations ont le droit de participer au succès économique de l'entreprise et disposent d'un certain droit de vote. Dans la plupart des juridictions, les dirigeants et les administrateurs de la société ont le devoir de protéger les intérêts des actions ordinaires. Cela dit, une société de projet peut également disposer d'une tranche d'actions ou d'intérêts privilégiés assortis de droits et de protections plus favorables que

ceux accordés aux actions ordinaires. Les actions privilégiées peuvent être autorisées à bénéficier des avantages économiques de la propriété d'actions de manière préférentielle par rapport aux actions ordinaires, et peuvent avoir des droits de vote plus importants que ceux accordés aux actions ordinaires. L'État devra donc déterminer si une prise de participation dans des actions ordinaires est acceptable et la mesure dans laquelle ses droits peuvent être affectés par les actions privilégiées (le cas échéant). Il convient de noter que les actions privilégiées sont souvent utilisées pour garantir l'investissement ou le financement de l'entreprise. L'État peut estimer que la détention d'actions privilégiées est une méthode acceptable pour fournir l'incitation économique nécessaire pour permettre le développement d'un projet.

Dans la plupart des cas, la participation de l'État au capital prend la forme d'actions ordinaires. Certaines législations minières exigent qu'un pourcentage spécifique des parts soit détenu par l'État, ou la législation peut spécifier que participation de l'État au capital ne peut pas être diluée. Lorsque la législation n'évoque pas la question, l'État devrait inclure une évaluation du risque de dilution dans le cadre des négociations relatives à sa participation au capital de l'entreprise.

La participation de l'État devrait-elle être « gratuite », « passive » ou « en numéraire » ? Devrait-il y avoir un minimum prescrit que l'État acquiert gratuitement en vertu de la loi ?

Comme nous l'avons vu plus haut, il y a très peu de différence dans la pratique entre « la participation gratuite » et « l'intérêt passif ». La législation minière précise souvent que la participation de l'État au capital de la société est « gratuite ». Qu'il s'agisse d'une participation gratuite ou d'un intérêt passif, l'État ne verse pas d'argent en échange de sa participation au capital de la société et, une fois que l'État détient sa participation, il n'est pas tenu de financer les coûts du projet d'exploitation minière. Les autres propriétaires de l'entreprise paieront ces coûts et « supporteront » la participation de l'État. L'État peut également payer le minimum requis pour sa participation au capital et participer en tant qu'actionnaire en numéraire, au même titre que les autres propriétaires de la société.

Le fait de payer pour une participation au capital de l'entreprise crée un certain risque. Cela dit, le fait d'être « supporté » n'est pas sans inconvénients non plus. Le pacte d'actionnaires ou d'autres accords de gestion de l'entreprise peuvent donner à la participation gratuite moins de pouvoir s'agissant des décisions de gestion ou du développement du projet. Étant donné que la partie qui supporte le projet assume tous les risques liés au développement de la mine, elle peut insister pour avoir le droit de décider de la manière dont l'investissement dans le projet minier se déroulera. En outre, étant donné que les coûts supportés doivent être remboursés, le flux de revenus vers la partie supportée sera retardé, même après que les revenus initiaux du projet commencent à affluer.



Quelle entité détiendra et gèrera la participation de l'État au capital de la société de projet ?

La législation minière en Afrique précise parfois que la participation de l'État au capital doit être détenue par une société minière appartenant à l'État ; dans d'autres cas, la législation stipule simplement que l'État a droit à une participation au capital. Dans la plupart des cas, la participation de l'État au capital peut être détenue par le gouvernement central, par une agence ou un ministère du gouvernement, ou par une société minière appartenant à l'État. Comme nous l'avons vu plus haut, chaque option présente des avantages et des inconvénients. Lors du choix du mode de détention d'une participation au capital, il est essentiel d'envisager de confier cette participation à une entité ou à une agence qui disposera des ressources et de l'expertise nécessaires à la gestion et l'optimisation appropriées de la participation de l'État.

Quel type de structure(s) de gouvernance d'entreprise devrai(en)t être adopté(es) pour la participation de l'État ?

Toute participation au capital d'une société de projet sera régie par les documents constitutifs de la société. Dans la plupart des cas, la participation de l'État au capital sera soumise à un pacte d'actionnaires ou un accord sur le fonctionnement de la société, ou à un instrument similaire qui établit les droits et les obligations des détenteurs de capitaux et prévoit les règles applicables à la gestion interne des participations. Le Guide pratique intégral (Banque mondiale, 2022) présente les différentes questions que les documents constitutifs de l'entreprise doivent aborder. Il convient de noter que la gouvernance de la société sera également soumise aux lois de l'État dans lequel l'entité est constituée.

Comment la participation de l'État au capital devrait-elle être représentée au sein du conseil d'administration de la société ? La participation de l'État au capital comprendra-t-elle une distribution préférentielle de dividendes ou d'autres droits économiques ou de vote ?

La détention d'une participation au capital d'une entreprise ne donne pas nécessairement droit à un siège au conseil d'administration de l'entreprise ou à un rôle de dirigeant de l'entreprise. Si l'État souhaite siéger au conseil d'administration ou au comité de direction d'une société, ce droit devra être négocié dans le cadre de la définition des conditions relatives à la participation de l'État au capital. La fonction de dirigeant implique un devoir de protection des intérêts de l'entreprise et de tous ses actionnaires. L'État devrait examiner attentivement s'il souhaite nommer quelqu'un pour assumer ce rôle et définir les avantages qu'il espère retirer d'un poste à la direction de la société. Dans de nombreux cas, l'objectif premier d'une prise de participation au capital de la société est d'obtenir un avantages économiques pour l'État. Si tel est l'objectif visé, il n'est pas nécessaire d'obtenir un rôle d'administrateur ou de dirigeant. Un État peut également chercher à obtenir un meilleur rendement économique ou un droit de vote préférentiel, tel qu'une « action préférentielle ». Bien que théoriquement bénéfiques pour l'État, ces droits peuvent amoindrir la faisabilité de l'entreprise minière pour les investisseurs et devraient donc être évalués dans le contexte de l'équilibre global à trouver entre les différents éléments du régime fiscal applicable au projet.

7.4.2 Le Guide pratique de la participation de l'État au capital

La version intégrale du *Guide pratique de la participation de l'État au capital des entreprises minières* de l'Atlas des législations minières africaines (Banque mondiale, 2022) présente 22 éléments à prendre en compte au moment d'envisager la participation de l'État au capital, qui sont résumés ici :

1^{er} ÉLÉMENT

Au moment de considérer le rôle d'une entreprise d'État dans un projet minier, il convient d'examiner comment l'entreprise d'État peut favoriser ou compromettre le double objectif (i) d'attirer des investissements dans le secteur des minéraux et (ii) de garantir un rendement équitable à l'État et à ses citoyens.

2^{ème} ÉLÉMENT

La participation de l'État au capital de la société minière, en particulier si elle comprend un intérêt passif ou une participation gratuite, peut affecter la viabilité économique d'un projet.

3^{ème} ÉLÉMENT

En tant que participante au capital d'une société de projet, une entreprise d'État sera soumise à la fiscalité indirecte.

4^{ème} ÉLÉMENT

L'obligation de contribuer à un fonds de développement social est un moyen d'accroître les avantages tant pour les communautés qui sont liées aux projets miniers et qui en subissent les conséquences, que pour l'État dans son ensemble.

5^{ème} ÉLÉMENT

Les États devraient clairement définir les résultats qu'ils cherchent à obtenir grâce à leur participation au capital et devraient être réalistes quant aux recettes potentielles qu'ils peuvent s'attendre à recevoir. Il existe trois options : la participation de l'État imposée par la loi, la participation commerciale et la participation hybride de l'État au capital.

6^{ème} ÉLÉMENT

En complément ou en alternative à la participation de l'État au capital, l'on peut envisager une législation ou des politiques qui favorisent la participation des citoyens ou des entreprises du pays.

7^{ème} ÉLÉMENT

La participation de l'État au capital n'est pas essentielle pour que le pays devienne une juridiction minière prospère. Les États devraient prendre en compte les objectifs fiscaux et politiques lorsqu'ils décident d'exiger ou de promouvoir la participation de l'État au capital.

8^{ème}
ÉLÉMENT

Il est important de développer l'expertise administrative de l'État pour assurer un contrôle et une gestion efficaces de la participation de l'État au capital.

9^{ème}
ÉLÉMENT

Si la participation de l'État n'est pas nécessairement le moyen pour l'État d'atteindre ses objectifs non économiques, elle peut malgré tout y contribuer.

10^{ème}
ÉLÉMENT

Pour déterminer le niveau de participation de l'État, celui-ci doit tenir compte des objectifs de rendement économique et de gouvernance d'entreprise. Les États doivent trouver un équilibre entre la participation au capital, en particulier lorsqu'elle est gratuite ou passive, et la capacité de participer aux prises de décision de l'entreprise.

11^{ème}
ÉLÉMENT

Si l'État fait preuve de souplesse dans la définition de la nature et du pourcentage de sa participation au capital, il devrait déterminer s'il est préférable de payer sa participation ou de demander une participation gratuite ou passive.

12^{ème}
ÉLÉMENT

De nombreuses législations minières exigent que l'État ou une entreprise d'État se voit accorder une participation gratuite ou passive dans la société de projet.

13^{ème}
ÉLÉMENT

L'outil qui devrait être utilisé pour documenter ce type d'arrangement est un accord de coentreprise.

14^{ème}
ÉLÉMENT

L'outil qui devrait être utilisé pour documenter ce type de coentreprise est généralement un pacte d'actionnaires.

15^{ème}
ÉLÉMENT

Les sociétés minières doivent tenir compte des critères et des objectifs ESG dans leurs projets et leurs actions d'entreprise. De même, les États, en tant qu'actionnaires et membres du conseil d'administration, doivent intégrer les principes ESG dans leurs processus de prise de décision ainsi que dans la législation applicable.

16^{ème}
ÉLÉMENT

Si l'État espère capitaliser sur sa participation, il voudra sans doute disposer d'un droit solide de transférer sa participation à un tiers dans le cadre d'une vente.

17^{ème}
ÉLÉMENT

La participation au bénéfice net est une alternative à la participation au capital qui permet de participer à l'essor économique d'un projet minier.

18^{ème}
ÉLÉMENT

L'entreprise d'État devrait élaborer une politique en matière de conflits d'intérêts ou un document d'orientation décrivant la manière dont ses représentants doivent agir lorsqu'ils gèrent la participation de l'État.

19^{ème}
ÉLÉMENT

Si l'État a l'intention de prendre régulièrement des participations au capital des projets miniers, il est utile d'élaborer un modèle de contrat à utiliser pour la participation au capital et pour les négociations futures.

20^{ème}
ÉLÉMENT

La gouvernance est un élément essentiel de la participation d'un État au capital d'une société de projet.

21^{ème}
ÉLÉMENT

Les principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE incluent la base d'un cadre de gouvernance d'entreprise efficace, les droits des actionnaires, le traitement équitable des actionnaires, le rôle des parties prenantes, les obligations de divulgation et de transparence, et les responsabilités du conseil d'administration.

22^{ème}
ÉLÉMENT

L'État devrait envisager de renoncer à son immunité souveraine lorsqu'il détient des participations au capital des sociétés minières.

La version intégrale du Guide pratique comprend également une liste de contrôle pour la participation de l'État au capital des projets miniers (Banque mondiale, 2022). La liste de contrôle inclut (1) la base de la participation au capital, (2) la forme de la participation au capital, (3) la détention de la participation au capital, (4) la conclusion d'un pacte d'actionnaires pour documenter les conditions de la participation au capital, (5) une description de la structure de gestion de l'entreprise, (6) les actions des actionnaires, (7) le budget et les rapports financiers, (8) le financement et le capital, (9) la nature de la participation financière des entreprises d'État, (10) les dividendes, (11) le transfert des actions, (12) la confidentialité, (13) la représentation et les engagements, (14) l'indemnisation, et (15) le règlement des différends.

7.5 Conclusion

Les pays riches en ressources peuvent utiliser la participation de l'État pour capitaliser et maintenir le contrôle sur les économies minières. Parmi les objectifs non économiques, la participation de l'État à des projets miniers peut démontrer sa souveraineté sur ses ressources minières tout en améliorant la surveillance de l'industrie, l'accès à l'information et le transfert de connaissances.

La participation de l'État au capital peut être financièrement avantageuse pour l'État grâce à l'appréciation de la valeur des actions et au versement de dividendes. Bien que de nombreux projets miniers mettent du temps à produire des dividendes, certains États ont mis en place des mécanismes pour garantir le versement de dividendes. De plus, avec une participation au capital d'un projet minier, un État peut tirer un grand bénéfice de la vente de ses actions une fois que le projet a pris de la valeur. Cependant, la capacité à capitaliser sur les avantages économiques pourrait être entravée si les actions ne sont pas transférables.

Souvent, les lois des États dictent la manière dont ils peuvent participer aux projets miniers. Néanmoins, toute possibilité de participation de l'État à un projet minier doit faire l'objet d'un examen attentif qui tienne compte des objectifs du gouvernement à court et à long terme et des avantages pour l'État et ses citoyens.

7.6 Références

Atlas des législations minières africaines. (s.d.). *Modèle cadre*. <https://www.a-mla.org/fr/guidingtemplate>

Banque mondiale. (2022). *Toolkit for state equity participation in mining companies*. <https://islp.org/wp-content/uploads/2022/06/State-Equity-Toolkit-World-Bank-2022.pdf>

Cameron, P. D., et Stanley, M. C. (2017). *Oil, gas, and mining: A sourcebook for understanding the extractive industries*. Banque mondiale. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26130/9780821396582.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Kaba, D. (2017). *Free carried interests in francophone Africa mining legislation: Is there such a thing as a free lunch?* <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=7e65240f-b85e-4162-9af8-f8ec70ba0136>

Salum, S. N., & Satchu, S. N. (s.d.). *Free carried interest shares in Tanzania mining legislation*. Kilindu Giattas & Partners. <http://kgpartners.co.tz/free-carried-interest-shares-in-tanzania-mining-legislation>



Chapitre 8.

Accroître les bénéfices fiscaux grâce aux entreprises commerciales d'État dans le secteur minier

l'IGF et l'ATAF

8.1 Introduction

Les entreprises d'État sont beaucoup plus présentes dans le secteur pétrolier et gazier que dans le secteur minier. Le changement est intervenu dans les années 1950, lorsque de nombreux pays producteurs de pétrole ont commencé à se sentir injustement traités par des entreprises privées qui s'étaient vu accorder de généreuses concessions par des gouvernements qui n'avaient alors aucun droit sur le pétrole produit, ils ne recevaient que des redevances et des recettes fiscales peu fiables. La vague d'indépendance qui a suivi la Seconde Guerre mondiale a suscité la volonté de nombreux gouvernements de réaffirmer leur souveraineté sur les ressources naturelles et d'accroître leur part des bénéfices tirés du pétrole et du gaz (Duval et al., 2009). Cette position a été saluée par les Nations Unies (Shihata, 1976, p. 261)²⁷.

Outre l'intérêt politique, l'on pensait que la propriété doterait les pays hôtes des compétences nécessaires pour exploiter leurs propres gisements pétroliers sans l'intervention de sociétés étrangères. Les pays finissaient souvent par détenir 100 % des droits de propriété, qui étaient ensuite confiés à une compagnie pétrolière nationale (CPN). Il y a eu une période de transition au cours de laquelle les concessions de certaines entreprises privées restaient en vigueur, mais ces arrangements ont pour la plupart été supprimés après le choc pétrolier de 1978-1979. Par conséquent, 86 % des réserves pétrolières mondiales sont aujourd'hui détenues par les États, et leur production ne cesse de croître (Mitchell et al., 2012, p. 27)²⁸.

²⁷ Le Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, publié par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 mai 1974, se félicite spécifiquement de « l'efficacité de plus en plus grande avec laquelle tout le groupe des pays exportateurs de pétrole mobilisent leurs ressources naturelles en faveur de leur développement économique ».

²⁸ La production des réserves pétrolières étatiques a augmenté de 40 % entre 2000 et 2010, tandis que la production des réserves privées a chuté de 20 % (Mitchell et al., 2012, p. 37).

Les pays producteurs de pétrole et de gaz n'étaient pas les seuls à souhaiter une plus grande participation de l'État dans le secteur. Les entreprises d'État dans le secteur minier remontent au début du XX^{ème} siècle, lorsque des mouvements politiques tels que la révolution russe et la décolonisation ont renforcé le désir des pays de se réapproprier leurs ressources.

Parmi les premières entreprises d'État, citons la société finlandaise Outokumpu (1914), la société suédoise Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) (1890) et l'Office chérifien des phosphates (OCP) du Maroc (1920). Au fur et à mesure que les pays accédaient à l'indépendance, ils nationalisaient leurs actifs miniers. Ils considéraient généralement que le régime des concessions avait permis aux sociétés minières internationales et aux investisseurs étrangers d'obtenir la majeure partie de la rente provenant des industries minières, ne laissant que très peu de recettes au pays d'accueil (Otto, 1995). En 1984, les entreprises d'État contrôlaient la moitié de la valeur des métaux produits (Banque mondiale, 2011). Les prix élevés des matières premières et l'importante demande de minéraux pour reconstruire les économies après la Seconde Guerre mondiale ont soutenu la rentabilité des entreprises d'État.

Toutefois, contrairement au pétrole et au gaz, l'augmentation de la participation de l'État dans le secteur minier, que ce soit par le biais d'une nationalisation complète ou d'accords contractuels, a été relativement brève. À la fin des années 1980, la participation de l'État dans le secteur minier avait presque entièrement cessé dans les pays développés. Lorsque la nationalisation a commencé, le secteur minier était au sommet du marché, bénéficiant d'une croissance sans précédent de la production et des prix des métaux après la Seconde Guerre mondiale. Cependant, au cours des 30 années suivantes, les prix des métaux ont connu un déclin quasi continu (Banque mondiale, 2011). En revanche, les prix du pétrole ont augmenté de manière exponentielle au cours de cette période (Radetzki, 2012, p. 384)²⁹. Cela signifie que les CPN étaient mieux placées pour absorber les inefficacités économiques découlant de la propriété de l'État, qui était sous pression en raison de l'essor de l'approche du marché libre (Radetzki, 2008)³⁰.

Il existe aujourd'hui une poignée d'entreprises publiques minières, dont la Corporación Nacional de Cobre du Chili (Codelco) (Odendal & Dolo, 2018), PT Aneka Tambang (ANTAM) d'Indonésie, Ma'aden d'Arabie saoudite (Trade Arabia, 2022), et la société suédoise LKAB (Nilsen, 2022). Certaines de ces entités ont connu un tel succès que la présence de sociétés minières privées a diminué dans le pays d'accueil (Caprioni, 2013).

La participation de l'État a également suscité un regain d'intérêt depuis que les prix des minéraux ont commencé à augmenter à partir de 2003/2004. La Namibie a créé Epangelo en 2013 (Epangelo Mining Company, s.d.), la Guinée et le Gabon ont créé respectivement la SOGUIPAMI et la Société équatoriale des mines (SEM) en 2011, tandis qu'Erdenes Mongol LLC a été créée en 2007 (Erdenes Mongol, s.d.-a). Zambia Consolidated

²⁹ Voir la figure 1 dans Radetzki, 2012, p. 384.

³⁰ Radetzki (2008) affirme que l'une des raisons de la moindre privatisation dans le secteur pétrolier est l'attitude plus indulgente à l'égard de l'inefficacité, nourrie par la forte rentabilité de l'industrie pétrolière.



Copper Mines Limited (ZCCM-IH), créée en 1982 et qui gérait jusqu'à récemment la part minoritaire du gouvernement, a repris au secteur privé le contrôle total des mines de cuivre de Mopani (NS Energy, 2021). Enfin, la demande récente de minéraux critiques conduit certains pays à vouloir en tirer davantage de bénéfices par le biais des entreprises d'État. Le Mexique a créé une entreprise d'État pour le lithium et le Chili a des projets similaires.

Malgré des expériences historiques mitigées, et compte tenu du niveau actuel d'intérêt pour la participation directe de l'État, il est important de comprendre les conditions de succès potentiel des entreprises minières publiques. Ce document d'orientation donne des recommandations aux gouvernements qui envisagent d'introduire, de développer ou de réformer des entreprises commerciales publiques dans leur secteur minier.

8.2 Les raisons de créer une entreprise d'État dans le secteur minier

Les gouvernements se sont souvent appuyés sur les entreprises d'État pour mieux contrôler leur économie et l'exploitation des ressources naturelles en particulier. Ils peuvent assigner divers objectifs à leurs entreprises d'État dans le secteur minier.

8.2.1 Le contrôle des minéraux stratégiques et la sécurité énergétique

Les entreprises d'État peuvent être créées pour contrôler des minéraux spécifiques considérés comme stratégiques pour un pays. C'est l'une des raisons pour lesquelles les entreprises d'État ont été plus courantes et plus durables dans le secteur du pétrole et du gaz. Le rôle du pétrole dans la production d'énergie signifie que les pays producteurs de pétrole ont de fortes raisons économiques et de sécurité nationale pour conserver le contrôle de l'approvisionnement par le biais d'entreprises d'État (Mitchell et al., 2012)³¹. Il y a également eu des cas dans l'industrie minière. Pendant la Seconde Guerre mondiale, par exemple, l'industrie de l'aluminium était sous le contrôle strict des gouvernements en raison de son utilisation dans l'industrie aéronautique. Le minerai de fer, utilisé pour la production d'acier, a joué un rôle essentiel dans le développement industriel des pays, c'est pourquoi les mines de fer ont été nationalisées non seulement dans les pays en développement, mais aussi dans des pays européens comme la Suède (Banque mondiale, 2011).

³¹ Il représente environ 57 % de la consommation mondiale d'énergie (Mitchell et al., 2012, p. 12).

Actuellement, de nombreux pays classent les minéraux technologiques nécessaires à la transition énergétique dans la catégorie des minéraux stratégiques. Les « minéraux technologiques » sont les sources géologiques des métaux, des alliages et des composés chimiques utilisés dans la production des technologies modernes (Ali et al., 2018, p. 4). Les véhicules électriques, par exemple, requièrent du cobalt, du cuivre, du nickel et du lithium. Les pays abritant ces ressources voudront sans doute affirmer un plus grand contrôle étatique sur celles-ci par le biais de leur politique fiscale et industrielle. Par exemple, le Chili considère le lithium comme stratégique en raison de son utilisation dans la fabrication d'armes nucléaires et, à ce titre, il ne peut être exploité que par des entreprises d'État (Perotti & Coviello, 2015). De même, le Mexique a légiféré pour que l'exploitation exclusive du lithium revienne à l'État et a depuis créé une entreprise publique d'exploitation du lithium, Litio para Mexico (LitioMx) (Reuters, 2022). Bien entendu, tous les minéraux ne sont pas stratégiques. Toutefois, ceux qui le sont peuvent justifier un plus grand contrôle de l'État.

Encadré 8.1. Les entreprises publiques émergentes du lithium dans les Amériques

L'entreprise d'État mexicaine récemment créée, LitioMx, sera chargée de gérer l'exploration, l'exploitation et le raffinage du lithium. L'objectif est de garantir la souveraineté énergétique du pays sur le lithium, considéré comme stratégique et nécessaire à la transition énergétique, à l'innovation technologique et au développement national (Secretaria de Gobernación, 2022). La loi énumère des objectifs clairs et bien définis pour l'entreprise d'État, notamment la collaboration avec le service géologique mexicain pour identifier les zones géologiques présentant des réserves probables de lithium. Elle décrit également la composition du conseil d'administration et la structure de financement de l'entreprise.

Le Chili prévoit également de créer une entreprise publique à participation majoritaire pour le lithium. L'objectif est que le gouvernement s'associe à des entreprises de lithium du secteur privé. Si le Chili possède une vaste expérience dans le secteur des mines métalliques grâce à Codelco, il estime que son manque d'expérience dans l'industrie non métallique, et plus particulièrement dans le secteur du lithium, nécessite l'implication du secteur privé en tant que partenaire stratégique. Selon le gouvernement, l'expertise des entreprises privées dans le domaine du lithium permet de faire progresser l'exploration et le développement des projets de lithium au Chili (República de Chile Senado, 2022). Les détails quant à l'importance de la participation de l'État dans l'entreprise publique chilienne du lithium ou quant aux dispositions institutionnelles pour l'exercice de la fonction de propriété de l'État ne sont pas encore disponibles. Actuellement, le Chili loue ses licences d'exploitation du lithium à des entreprises privées par le biais d'un système d'appel d'offres.



Le Pérou considère également le lithium comme un minéral stratégique, étant donné qu'il sert à alimenter les véhicules électriques. Le pays andin vise à développer une industrie de transformation du lithium, car il dispose d'énormes réserves avérées de lithium situées à Puno (Tiempo Minero, 2022). Le gouvernement péruvien a mis en place un groupe de travail dirigé par le ministère des Mines afin de recommander de bonnes pratiques pour l'exploration, l'exploitation et l'industrialisation du lithium (Ministerio de Energía y Minas, 2022).

Ces initiatives ne sont pas nouvelles dans les Amériques. Depuis plusieurs décennies, la Bolivie dispose d'une entreprise publique de lithium, Yacimientos de Lítio Bolivianos (YLB). Seule YLB est autorisée à extraire le minéral. YLB a eu des difficultés à exploiter commercialement le lithium par elle-même³² et cherche des partenaires stratégiques pour renforcer sa capacité d'extraction (Rochabrun, 2022).

8.2.2 L'augmentation des revenus miniers

Les entreprises d'État sont généralement associées à des recettes publiques plus élevées (Bauer, 2018). Les gouvernements peuvent percevoir non seulement des impôts et des redevances de la part des entreprises d'État, mais aussi des dividendes. Si l'État devient le seul investisseur, tous les bénéfices reviennent à l'État au lieu d'être partagés avec l'investisseur. Les gouvernements peuvent également orienter les dépenses de leurs entreprises au-delà de leur mandat commercial de base vers des dépenses dites « quasi-budgétaires » ou « para-budgétaires », telles que le service de la dette nationale ou la construction ou l'entretien d'infrastructures. Ces activités peuvent avoir du sens dans le contexte national, mais elles risquent aussi de priver l'entreprise d'État des fonds dont elle a besoin pour remplir son rôle commercial (Manley & Wake, 2015).

Les gouvernements peuvent également chercher à éviter une perte de revenus due à la fraude et à l'évasion fiscales. En théorie, en tant qu'actionnaire d'une société minière, le gouvernement devrait lui demander de déclarer l'ampleur réelle de ses bénéfices au niveau national. Les actionnaires privés (étrangers), quant à eux, pourraient être tentés de demander à la société de réaliser une planification fiscale agressive et un transfert des bénéfices. Dans la pratique, l'administration fiscale doit toujours surveiller de près l'entreprise d'État. En 2016, Codelco s'est retirée d'une coentreprise avec China Minmetals Corporation à la suite de préoccupations de l'autorité fiscale chilienne concernant l'acheminement des exportations par l'intermédiaire d'une société située aux Bermudes. Codelco a également dû payer 149 millions USD d'arriérés d'impôts en 2015 (Hanni & Podestá, 2019).

³² « YLB a été trop dispersée et chargée de développer trop de projets complexes simultanément et n'a donc pas réalisé beaucoup de progrès au cours de la dernière décennie », ont écrit les analystes de l'Institut Payne dans un rapport de juin 2020 (Martin, 2022).

Enfin, la présence d'une entreprise d'État peut permettre à un gouvernement d'adopter plus facilement un régime contractuel, souvent considéré comme plus résistant face au transfert de bénéfices que le régime de concession généralement utilisé dans le secteur minier. Dans le cadre d'un régime contractuel, l'État conserve la propriété des ressources et de la production (par exemple, un contrat de partage de production ou un contrat des services à risque). Il peut s'avérer plus simple pour les gouvernements de vendre leur part de production et de gérer les opérations commerciales par l'intermédiaire d'une entreprise d'État.

Encadré 8.2. Contributions de Codelco et de l'OCP aux recettes publiques au Chili et au Maroc, respectivement

Codelco-Chili

Codelco reverse les sommes suivantes au gouvernement (Banque africaine de développement, 2016) :

- a. L'impôt sur le revenu, qui comprend un impôt de première catégorie de 20 % et une surtaxe de 40 %, applicable à toutes les entreprises publiques du Chili.
- b. Une taxe minière spécifique.
- c. Des transferts obligatoires aux forces armées de 10 % des recettes d'exportation.
- d. Les bénéfices à la fin de l'année, comme convenu entre le ministère des Finances et Codelco.

Les entreprises privées, quant à elles, versent à l'État l'impôt sur le revenu, les retenues à la source et, plus récemment, les redevances (Azzopardi, 2021).

Codelco représente 8 % de la production mondiale de cuivre. Depuis sa création en 1976 jusqu'en 2021, elle a généré plus de 142 milliards USD de bénéfices avant impôts (Codelco, 2021). Au cours des cinq premières années de sa création, Codelco a augmenté sa production de 50 %. En 1996, alors que les investisseurs privés payaient 156 USD d'impôts par tonne au gouvernement, Codelco payait 860 USD par tonne (Odendal & Dolo, 2018). En 1999, les investisseurs privés ont versé 350 millions USD en impôts, soit moins de la moitié de ce que Codelco a payé en impôts en 1994, alors qu'elle n'a produit que l'équivalent de 39 % de la production des investisseurs privés. Codelco a contribué à hauteur de 11 % aux recettes publiques entre 1990 et 2010 (Odendal & Dolo, 2018).

Le succès de Codelco a été attribué à l'efficacité opérationnelle, comme en témoignent la baisse du nombre d'employés au fil des ans et sa force dans l'exploitation minière souterraine et à ciel ouvert.

Tableau 8.1. Performances de Codelco au cours des six dernières années

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Production de cuivre (milliers de tonnes raffinées)	1 827	1 842	1 806	1 706	1 727	1 728
Transferts au trésor (millions USD)	942	1 366	1 809	1 000	1 292	5 548
BAlIA consolidé ⁱⁱ (millions USD)	2 918	5 667	4 696	4 043	5 289	10 379
Nombre direct de salariés	18 605	18 562	18 036	16 194	15 267	15 609

Source : Codelco, 2021.

ⁱ Comprend les impôts sur le revenu, les redevances, les taxes à l'exportation et les dividendes.

ⁱⁱ Le BAIIA consolidé représente le Bénéfice avant intérêts, impôts et amortissements.

OCP-Maroc

L'OCP marocain a connu de bonnes performances au fil des ans et a même distribué des dividendes à ses actionnaires. L'augmentation des revenus de plus de 50 % en 2021 et de 30 % en 2022 s'explique par les prix élevés de ses produits, dont la roche phosphatée, et les faibles coûts de production (Kasraoui, 2023). Sa capacité de production a été multipliée par quatre entre 2012 et 2021 (Maussion, 2023).

Tableau 8.2. Performances de l'OCP marocain au cours des cinq dernières années

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Revenus (millions USD)	4 796	5 528	5 349	5 557	8 336	11 330
BAlIA (millions USD)	1 258	1 689	1 516	1 845	3 587	4 952
Dividende par action (USD)	2	3	4	5	6	10

Source : OCP, 2023 ; résultats financiers pour 2017-2022. Le taux de change utilisé est de 1 MAD = 0,099 USD.

8.2.3 Le remplacement des investisseurs privés

Les entreprises d'État peuvent remplacer les investisseurs privés qui hésitent à investir pour des raisons économiques et politiques. Par exemple, ZCCM-IH a repris l'administration des mines de Mopani après que l'investisseur n'ait cessé ses activités pour des raisons économiques (NS Energy, 2021). Les capitaux publics peuvent également être en mesure d'adopter une approche à plus long terme que les capitaux privés.

8.2.4 La concentration du pouvoir de marché

En contrôlant mieux l’approvisionnement en minéraux, les gouvernements peuvent garantir un marché plus fiable et moins volatile qui procure des avantages durables aux producteurs. L’exemple de l’Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) montre comment le contrôle gouvernemental de la production et des exportations d’un produit de base peut être utilisé pour stabiliser les prix et garantir des bénéfices à long terme aux pays producteurs. Un tiers de la production mondiale de pétrole est régulée par l’OPEP. En contrôlant l’offre de pétrole, l’OPEP a généralement été en mesure d’empêcher les prix du pétrole de tomber en dessous des niveaux souhaités par les membres (Baunsgaard, 2001, p. 4)³³.

Dans le passé, les producteurs de bauxite ont également considéré la coordination comme utile. L’Association internationale de la bauxite (AIB) a existé de 1974 à 1994. Elle a vu le jour à une époque où l’industrie de la bauxite était dominée par un petit nombre d’entreprises mondiales qui dictaient les prix payés aux producteurs. L’AIB a pu améliorer le rendement de ses membres grâce à l’échange d’informations. Elle s’est dissoute lorsque l’industrie est devenue moins intégrée et plus opaque (James, 1994). L’OCP du Maroc domine le marché international du phosphate car il contrôle 70 % des réserves mondiales de phosphate. La plupart des prix de référence du phosphate sont fixés en fonction des produits de l’OCP. La Chine a créé des entreprises d’État pour consolider son contrôle sur les minéraux stratégiques des terres rares et influencer les prix (Chang, 2022). L’Indonésie étudie également la possibilité de mettre en place un accord de type OPEP pour les minéraux technologiques (Dempsey & Ruehl, 2022).

8.3 Les risques potentiels pour les entreprises d’État du secteur minier

De nombreuses entreprises d’État n’ont pas atteint ces objectifs et ont souvent souffert d’une mauvaise gouvernance (Groupe de la Banque mondiale, 2014). En conséquence, de nombreux pays ont des entreprises d’État dormantes, ou se sont résolus à gérer une petite participation de l’État. Les pays s’exposent à certains risques en donnant aux entreprises d’État un rôle important dans le développement du secteur minier. Les principaux risques sont énumérés dans les sous-sections suivantes.

³³ Si l’OPEP a délibérément maintenu les prix du pétrole à un niveau bas à différents moments, c’est elle qui contrôle la chute des prix, à l’inverse des pays producteurs de minéraux, qui sont généralement obligés d’accepter les prix fixés.



8.3.1 Le développement inefficace du secteur

Les entreprises d'État pourraient ne pas être en mesure de développer le secteur aussi efficacement que les investisseurs privés, en particulier dans les géologies complexes. Le défi peut être plus grand lorsque la mine n'existe pas et que l'entreprise d'État doit entreprendre des travaux d'exploration.

L'innovation technologique devient de plus en plus importante dans le secteur minier. La diminution des réserves minérales mondiales oblige les sociétés minières à explorer de nouveaux gisements situés à de plus grandes profondeurs dans le sous-sol. De même, à mesure que les activités minières arrivent à maturité, les entreprises sont confrontées à la baisse des teneurs en minerai, à l'augmentation des ratios de décapage et à l'allongement de la distance de transport du fait de la profondeur à laquelle se trouvent les minéraux. D'autres facteurs incluent l'amélioration de la sécurité des mines et la gestion des impacts environnementaux, ce qui rend les nouvelles technologies essentielles pour la mine du futur (Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable, 2021).

8.3.2 Le manque d'accès au financement

Les entreprises d'État peuvent avoir du mal à mobiliser les capitaux nécessaires pour financer l'exploration et le développement, qui sont essentiels à l'établissement d'une production minérale durable (McPherson, 2010). Les gouvernements ont des besoins en développement concurrents et, pour certains pays, il n'est pas toujours possible d'investir dans une activité aussi risquée. La grave crise de la dette qui sévit dans de nombreux pays en développement riches en ressources naturelles rend cette situation encore plus problématique (Jensen, 2022).

À moyen et long terme, les nouvelles entreprises d'État minières pourraient se financer par le biais de capitaux de marché en cotant des actions sur les marchés boursiers publics. Les cotations publiques peuvent inciter fortement les entreprises d'État à agir avec discipline et responsabilité tout en générant des revenus. Toutefois, il faudra sans doute attendre longtemps avant d'en arriver là. Codelco, l'une des entreprises minières d'État les plus prospères au monde, n'est toujours pas cotée en bourse, bien qu'elle l'ait envisagé à plusieurs reprises au cours des vingt dernières années.

8.3.3 Les interférences politiques

Sous le contrôle du gouvernement, les entreprises d'État sont susceptibles de faire l'objet d'interférences politiques. Les représentants de l'État peuvent vouloir gérer directement l'entité au quotidien ou prendre des décisions cruciales qui concernent l'entité par l'intermédiaire du conseil d'administration. Ils peuvent nommer des membres du conseil d'administration qui n'ont pas les compétences requises pour diriger des entités à but lucratif, qui pourraient faire passer leurs objectifs politiques avant les intérêts commerciaux de l'entreprise, ou simplement pour récompenser des alliés politiques—en utilisant les entreprises d'État pour faire du favoritisme. Les décisions à court terme qui s'alignent sur le cycle politique peuvent être préjudiciables au succès de l'entité, compte tenu de la nature à long terme des projets miniers. Il peut en résulter un fonctionnement inefficace de l'entreprise d'État, avec de faibles revenus, des coûts insoutenables, une main-d'œuvre pléthorique ou un sous-investissement dans l'exploration et le développement (Heller et al., 2014).

8.3.4 Le manque de transparence

Le Fonds monétaire international (2018) définit la transparence comme englobant des informations opportunes, pertinentes, fiables, fréquentes, claires et ouvertes à propos de l'entité. La transparence peut non seulement décourager la corruption, mais aussi accroître la possibilité pour une entreprise d'État d'obtenir des financements et des partenariats extérieurs, ainsi que la confiance du public (Initiative pour la transparence dans les industries extractives [ITIE], 2020b).

L'indice de gouvernance des ressources naturelles 2021 indique que les entreprises d'État continuent de manquer de transparence, en particulier en ce qui concerne les ventes de matières premières et la gouvernance d'entreprise (Natural Resource Governance Institute [NRGI], 2021a). Le manque de transparence favorise la corruption. Il a entraîné le détournement des revenus des entreprises d'État vers des comptes secrets (NRGI, 2019) au profit de quelques individus, ainsi qu'une perte générale d'efficacité des entreprises d'État. Les entreprises d'État qui assument des rôles supplémentaires, tels que l'investissement dans des activités socio-économiques comme la construction d'infrastructures, créent des risques supplémentaires en matière de gouvernance. Ces dépenses sont effectuées hors budget et échappent à la surveillance du parlement, elles deviennent donc difficiles à contrôler (ITIE, 2020a). Au contraire, il est prouvé que les entités publiques non corrompues peuvent égaler les performances des entités privées (Baum et al., 2019)

Bien que la plupart des pays disposent dans leur législation nationale de dispositions relatives à la transparence (telle que « Glass Accounts Law ») en Mongolie [Namkhajantsan, 2022]) et, dans certains cas, de l'obligation de se conformer à l'ITIE, leur engagement en faveur de la transparence semble, au mieux, partiel. Cela peut s'expliquer par des interférences politiques et/ou à un manque de volonté politique de demander des comptes à la direction et au conseil d'administration d'une entreprise d'État.



8.4 Les conditions d'une mise en œuvre réussie des entreprises commerciales d'État

Ci-dessous se trouvent des recommandations clés pour les gouvernements qui envisagent d'introduire, d'étendre ou de réformer les entreprises commerciales d'État dans leur secteur minier. Les enseignements sur la conception, la gouvernance, la transparence et la responsabilité des entreprises d'État sont tirés d'une analyse documentaire approfondie, ainsi que de l'expérience pratique de plusieurs entreprises d'État en activité.

8.4.1 Des objectifs clairs

Les entreprises d'État doivent avoir des objectifs clairs et bien définis qui sont stipulés dans les lois et réglementations du pays. Ces objectifs ne doivent pas être contradictoires. Il peut être difficile pour les entreprises d'État de jouer un rôle commercial tout en assumant des fonctions réglementaires. L'entreprise d'État peut, par exemple, agir comme un « gardien » en s'octroyant des licences d'exploitation minière pour ensuite les garder inutilisées et les vendre à des investisseurs privés à un prix élevé au nom de sa fonction d'octroi de licences, comme l'a souvent fait la Gecamines de la République démocratique du Congo (The Carter Center, 2017 ; Manley & Wake, 2015). Dans la mesure du possible, l'entreprise d'État devrait se concentrer sur son objectif commercial et une entité distincte devrait être chargée des autres responsabilités non commerciales. C'est le cas de Codelco.

Encadré 8.3. Comparaison des mandats de Codelco et d'Erdenes Mongol LLC

Codelco

Codelco ne distribue pas ses revenus à l'économie chilienne ; elle verse plutôt de l'argent à l'État en soutien du développement d'activités socio-économiques (Odendal & Dolo, 2018).

Erdenes Mongol LLC

Comme l'OCP marocain, Erdenes Mongol LLC est responsable de l'octroi des licences, de la commercialisation du secteur et de la gestion de la participation de l'État par l'intermédiaire de ses filiales. Elle possède 15 filiales poursuivant des objectifs différents (ITIE Mongolie, 2021). La plupart de ses filiales sont des partenariats de coentreprise avec des investisseurs privés, tandis que certaines possèdent entièrement la licence d'exploitation minière. Elle exerce également des activités en dehors du secteur minier, dans les domaines de l'hôtellerie, des infrastructures et de la production d'électricité.

Malgré ses nombreux rôles et filiales, l'entité n'a été rentable³⁴ qu'au cours de trois exercices fiscaux (les recettes de ces exercices s'élevant à 12 millions USD) et avait accumulé une dette d'une valeur de 260 millions USD à la fin de 2019 (Bauer & Namkhajjanstan, 2019). Les faibles bénéfices d'Erdenes Mongol LLC s'expliquent par des dépenses quasi-budgétaires telles que les infrastructures (Ayushsuren & Bauer, 2022). Les dépenses quasi-budgétaires ont augmenté la dette et le passif de l'entreprise mongole par rapport à sa rentabilité.

8.4.2 La capacité technique adéquate

L'entreprise d'État doit disposer des ressources techniques nécessaires pour atteindre ses objectifs. En cas de capacité technique limitée, les partenariats de coentreprise tels que le partenariat entre le gouvernement du Botswana et le groupe De Beers (s.d.) pourraient permettre à l'État d'acquérir l'expertise requise auprès du secteur privé. L'entreprise publique pourrait envisager de conclure des contrats des services à risque avec des sous-traitants pour développer la ressource en échange d'une rémunération pour le service. L'avantage est que tous les bénéfices reviennent à l'État.

Les pays pourraient également exiger des sociétés minières privées qu'elles s'associent à des entités locales afin de garantir que les entreprises d'État disposent d'une source fiable de savoir-faire et de compétences locales pour mener à bien leurs opérations commerciales à l'avenir. Les pays peuvent créer des centres d'innovation dans les universités locales et mettre en place un programme d'études pour renforcer les capacités locales à développer le secteur minier.

Par ailleurs, la société minière d'État devrait se concentrer sur les objectifs qui peuvent être actuellement atteints au fur et à mesure qu'elle développe son expertise (c'est-à-dire commencer avec une seule licence minière, un seul minéral ou un aspect unique de la chaîne de valeur, tel que l'extraction, avant de s'étendre). Par exemple, le Pérou et le Chili prévoient tous deux de créer des sociétés minières d'État exclusivement pour le lithium. Cela devrait leur permettre de développer une expertise approfondie dans la production et la vente de lithium plutôt que d'avoir à se familiariser avec plusieurs minéraux. Il pourrait s'agir d'une bonne option pour les pays désireux d'exercer un plus grand contrôle sur les minerais technologiques.

8.4.3 Une structure de financement durable

L'entreprise d'État devrait disposer d'une structure financière saine pour atteindre ses objectifs. Le secteur minier est un secteur coûts élevés, avec d'importants besoins en capitaux au début d'un projet et un besoin continu de réinvestissement pour maintenir la production. Il y a un long délai entre la construction d'une mine et la génération de

³⁴ La majeure partie du bénéfice est attribuée à la filiale Tavan Tolgoi.



revenus des ventes de minéraux. Compte tenu de la volatilité des prix des matières premières, les premières projections de revenus sont également incertaines. Il pourrait y avoir des périodes avec peu ou pas de transferts de revenus vers les caisses de l'État au cours des premières années de production ou lors d'un ralentissement des marchés des matières premières.

L'entreprise d'État peut avoir besoin d'un financement sur le marché financier. Pour pouvoir bénéficier d'un financement, la cote de crédit de l'entreprise d'État doit être solide et le rendement du projet doit être suffisant pour rembourser le capital injecté. En dehors des marchés financiers, les fonds publics constituent le dernier recours. Mais il peut être difficile pour l'entreprise d'État de s'appuyer entièrement sur les capitaux de l'État, qui est lui-même souvent endetté.

Il est important que l'entreprise d'État fonctionne efficacement afin de pouvoir rembourser sa dette. Le niveau d'endettement de l'entreprise mongole Erdenes Mongol LLC a été multiplié par quatre entre 2019 et 2021. Cette augmentation de la dette ne s'est pas accompagnée d'une augmentation de la rentabilité (Ayushsuren & Bauer, 2022). Les institutions financières peuvent exiger de l'entreprise d'État qu'elle respecte certaines normes internationales en matière de transparence, d'information financière et d'audit, afin de s'assurer qu'elle fonctionne efficacement.

Les entreprises d'État devraient adopter une stratégie flexible pour les transferts de fonds et les paiements de dividendes à l'État en fonction du cycle minier, par exemple, en réduisant le montant des recettes que l'État est en droit de recevoir de l'entreprise d'État lorsque celle-ci est en phase d'expansion ou lorsque les prix des matières premières sont bas. En 2016, l'entreprise publique argentine YPF a essuyé une perte de plus d'un milliard USD, mais a tout de même annoncé des dividendes de 602 millions USD (Fonds monétaire international, 2020). Le versement excessif de dividendes prive l'entreprise d'État des liquidités nécessaires à son fonctionnement. En 2019, par exemple, une nouvelle loi a été introduite pour supprimer progressivement la contribution obligatoire de Codelco à l'armée (Sherwood, 2019).

Encadré 8.4. La structure de financement de Codelco

Bénéficiant d'une note de crédit S&P élevée en 2021, Codelco finance ses projets principalement au moyen d'obligations internationales (Codelco, 2021). Codelco se tourne également vers l'État pour obtenir des financements, en particulier lorsqu'un emprunt excessif sur le marché de la dette risque d'affecter sa cote d'investissement et son bilan (Cambero, 2015). En 2015, lorsque Codelco a fait face à la faiblesse des prix du cuivre et à des retards dans son expansion, le gouvernement s'est engagé à restituer le milliard USD qu'il avait reçu de Codelco et à apporter 3 milliards USD par le biais d'une dette du Trésor (Reuters, 2015).

8.4.4 Un conseil d'administration indépendant et professionnel

Le conseil d'administration de l'entreprise d'État devrait être composé de membres indépendants et professionnels. Les membres du conseil d'administration sont chargés d'orienter l'entreprise d'État dans la bonne direction. Ils sont chargés de prendre les décisions cruciales concernant le financement, le versement des dividendes et les opérations générales de l'entité. Les bailleurs de fonds s'intéressent au profil des membres du conseil d'administration à l'heure de décider de financer ou non l'entité.

Il est important que la loi soit claire quant aux compétences, au mandat et aux responsabilités des membres du conseil d'administration. Le conseil doit également être indépendant (pas de conflits d'intérêts) et représentatif de toutes les parties prenantes, y compris la société civile. Les membres du conseil doivent faire l'objet d'un contrôle public.

Encadré 8.5. La structure des conseils d'administration de Codelco et d'Erdenes Mongol LLC

Codelco

Le conseil d'administration de Codelco est composé de neuf professionnels. Trois sont nommés par le président, quatre par le Conseil de la haute administration publique et les deux autres sont des représentants de la Fédération des travailleurs du cuivre et de l'Association nationale des superviseurs du cuivre (Codelco, 2022a). Le conseil d'administration est notamment chargé de soumettre le budget de Codelco au ministère des Finances, de consentir au transfert des bénéfices au trésor public et d'approuver les prêts. Le conseil est également chargé de la nomination et de la révocation du président exécutif de l'entité (Codelco, s.d.).

Le conseil d'administration a connu plusieurs changements afin de réduire les interférences politiques et de garantir une vision à long terme. Le mandat des membres a été porté à quatre ans, au lieu de dépendre du cycle présidentiel. D'autres changements ont été apportés, notamment le renforcement du professionnalisme des membres et la suppression de la représentation du gouvernement (Bande, 2011).

Erdenes Mongol LLC

Le conseil d'administration d'Erdenes Mongol est composé de six hauts fonctionnaires et de trois membres indépendants (ITIE Mongolie, 2021). Bien que la loi stipule que les membres indépendants doivent être sélectionnés par des organisations non gouvernementales, ce n'est pas le cas dans la pratique. Le conseil d'administration est chargé d'approuver la création de filiales, y compris leurs conseils d'administration respectifs. Le conseil d'administration prend des décisions concernant le versement des dividendes et les réinvestissements.

Le conseil d'administration a fait l'objet d'interférences politiques, entraînant une forte rotation des membres du conseil d'administration qui correspond aux cycles politiques. Les politiciens ont également contourné le conseil d'administration et pris des décisions concernant les filiales (Bauer & Namkhajinstan, 2019).



8.4.5 Des audits réguliers

La loi devrait prévoir des audits des entreprises publiques et ces exigences devraient être appliquées. Les audits constituent un outil de contrôle efficace. Différents types d'audits s'appliquent aux entreprises d'État, notamment les audits des coûts, les audits de la performance et les audits financiers. Les audits sont également utiles pour identifier les risques, ce qui peut aider à mettre en place des contrôles appropriés. Les auditeurs doivent être autonomes. Alors que le rôle d'audit est assumé par le département d'audit de l'État, la compagnie minière nationale devrait envisager de faire appel à des auditeurs externes qui appliquent les normes d'audit internationales. Les rapports d'audit devraient être rendus publics.

Encadré 8.6. Les politiques d'audit de Codelco et de l'OCP

Codelco

La loi chilienne prévoit l'audit de Codelco. Les audits internes réalisés par Codelco pour examiner les contrats des sociétés de conseils entre 1997 et 2015 montrent que Codelco pourrait être vulnérable à des irrégularités dans la passation de contrats avec des personnes politiquement liées (Cárcamo et al., 2018). Codelco a depuis amélioré ses normes en mettant en place un système de lutte contre la corruption.

L'OCP

L'OCP est contrôlé par des auditeurs externes conformément aux normes internationales d'audit. Il dispose également d'un comité d'audit et des risques composé du commissaire au gouvernement, d'un directeur financier d'OCP S.A. et de représentants de la banque centrale et de la Direction des entreprises publiques et de la privatisation. Le comité se réunit deux fois par an et a pour mission d'examiner les risques, la conformité et les fonctions de contrôle de l'entité et de conseiller le conseil d'administration.

8.4.6 Le maintien de la transparence et de la responsabilité

L'obligation de transparence des entreprises d'État devrait être inscrite dans la loi et appliquée. Les gouvernements peuvent envisager d'adhérer à des normes internationales en matière de transparence, telles que celles de l'ITIE ou du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), afin de s'aligner sur les normes mondiales de transparence désormais attendues par les citoyens et les investisseurs. La transparence devrait porter à la fois sur le cadre de gouvernance (le code de conduite, les politiques de lutte contre la corruption et la composition du conseil d'administration) et sur les finances (revenus, dépenses et budget). Le *Guide relatif aux déclarations des entreprises publiques du secteur extractif* du NRG1 représente un outil utile pour les gouvernements sur les éléments que les entreprises d'État devraient déclarer, et sur la manière de le faire. (NRG1, 2018).

Encadré 8.7. Les normes de transparence et les obligations d’Erdenes Mongol LLC et de l’OCP

Erdenes Mongol LLC

Conformément à la loi mongole sur « les comptes en verre »³⁵ et à l’ITIE³⁶, Erdenes Mongol LLC et ses filiales sont tenues de déclarer les informations suivantes au public (ITIE Mongolie, 2021) :

- Leur participation dans toutes les sociétés minières opérant en Mongolie.
- Les instruments financiers, par exemple les prêts, les obligations et les garanties.
- Les transferts monétaires matériels³⁷ à l’État, ainsi que les transferts d’autres sociétés minières à Erdenes Mongol LLC et à ses filiales.
- Les états financiers et les rapports d’audit.
- Le plan de travail, y compris les objectifs, la performance et la justification des économies excédentaires.
- Le plan d’approvisionnement, les dépenses en capital et les rapports d’approvisionnement vérifiés.

L’évaluation de la transparence d’Erdenes Mongol et de ses filiales par l’ITIE se situe au niveau de « progrès satisfaisants ». Selon le rapport d’évaluation de 2020, toutes les filiales n’ont pas déclaré les informations susmentionnées (ITIE, 2020b). Erdenes Mongol LLC, par exemple, ne déclare pas de données sur la production et les ventes (NRGI, 2021b). Le dernier rapport financier a été publié en 2018, selon son site internet (Erdenes Mongol, s.d.-b). Néanmoins, les exigences de déclaration en vertu de la loi sur les « comptes en verre » et de l’ITIE ont augmenté le niveau de transparence des filiales.

L’OCP

L’OCP a commencé à publier ses états financiers en 2018 sur son site internet. Il publie également son code de conduite ainsi que ses politiques de lutte contre les pots-de-vin et la corruption. Cependant, il ne déclare pas d’informations relatives aux transferts de revenus à l’État ni d’informations désagrégées sur ses ventes, y compris les acheteurs et le prix auquel les produits de base sont vendus (NRGI, 2021c).

³⁵ La loi a été adoptée en 2014 et exige des entités publiques qu’elles communiquent au public des informations relatives aux finances.

³⁶ La Mongolie a rejoint l’ITIE en 2007.

³⁷ La loi sur « les comptes en verre » définit le terme « matériel » comme tout transfert supérieur à 5 millions de tugriks.



8.5 Conclusion

Les entreprises d'État dans les pays riches en ressources peuvent atteindre complètement leurs objectifs, ou partiellement, ou totalement échouer. Leur succès dépend essentiellement de leur cadre de gouvernance interne et de la manière dont il est appliqué. La gouvernance s'intéresse de près au rôle de la direction et du conseil d'administration dans la réalisation des objectifs de l'entité publique. Lors de la conception d'une entreprise d'État, les gouvernements devraient prendre en compte les objectifs ex ante, la capacité technique et les options de financement disponibles pour l'entité. Ils pourraient également envisager de se concentrer sur un seul minéral stratégique afin d'acquérir des connaissances et une expertise approfondies. La transparence est essentielle au succès d'une entreprise d'État. Elle permet non seulement de décourager les pratiques de corruption, mais aussi d'instaurer la confiance et l'adhésion des propriétaires des ressources, c'est-à-dire les citoyens. Les pays en développement riches en ressources naturelles disposent généralement de ressources financières limitées. L'injection de fonds dans l'entité publique signifie moins de financement pour d'autres secteurs, tels que l'éducation et la santé. C'est à l'entreprise d'État qu'il incombe d'apporter des avantages à ses citoyens.

8.6 Références

- Ali, S., Toledano, P., Maennling, N., Hoffman, N., & Aganga, L. (2018). *Resourcing green technologies through smart mineral enterprise development: A case analysis of cobalt*. Columbia Center on Sustainable Investment. https://scholarship.law.columbia.edu/sustainable_investment_staffpubs/82
- Assemblée générale des Nations Unies. (1974, May 16). *Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*. <https://digitallibrary.un.org/record/218451>
- Ayushsuren, B. et Bauer, A. (2022). *Debt policy of state-owned mining enterprises in Mongolia*. Natural Resource Governance Institute. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/debt_policy_of_state-owned_mining_enterprises_in_mongolia_en_0.pdf
- Azzopardi, T. (2021). *Proposed new royalty unsettles miners in Chile*. Mining.com. <https://www.mining.com/proposed-new-royalty-unsettles-miners-in-chile/>
- Bande, J. (2011, 8-9 septembre). *Codelco's new corporate governance: 18 months after* [Exposé]. Réunion 2011 du réseau latino-américain sur la gouvernance des entreprises publiques, Bogota, Colombie. <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/49260735.pdf>

- Banque africaine de développement. (2016). Politique fiscale et revenus de l'exploitation minière au Chili (en anglais). https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/anrc/CHILE_CASESTUDY_ENG_HR_PAGES.pdf
- Banque mondiale. (2011). *Overview of state ownership in the global minerals industry* (Extractive Industries for Development Series #20). <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16968/828480NWP0Extr00Box379875B00PUBLICO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Banque mondiale. (2021). *The role of the state in Mongolia's mining sector*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37298/P173631074c7de069090eb01f85e276b405.pdf;jsessionid=362A653BA96A4C960FC932E4A268A8F8?sequence=1>
- Bauer, A. (2018). *Governance challenges and the role of international reporting standards in improving performance*. Initiative pour la transparence dans les industries extractives. https://eiti.org/sites/default/files/attachments/eiti_soe_report_a_bauer_september_2018_final.pdf
- Bauer, A. et Namkhajinstan, D. (2019). *Wild growth: An assessment of Erdenes Mongol*. Natural Resource Governance Institute. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/wild-growth-an-assessment-of-erdenes-mongol-full-report.pdf>
- Baum, A., Hackney, C., Medas, P., & Sy, M. (2019). *Governance and state-owned enterprises: How costly is corruption?* Fonds monétaire international. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/11/22/Governance-and-State-Owned-Enterprises-How-Costly-is-Corruption-48800>
- Baunsgaard, T. (2021). *A primer on mineral taxation* (WP/01/139). Fond monétaire international. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01139.pdf>
- Camero, F. (2015). *Financing crunch leaves Codelco's investment plans in pieces*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/chile-copper-codelco-idUSL5N1194WR20150907>
- Caproni, E. (2013). *Why are foreign mining companies retreating from China?* *Asia Pacific Memo*, 207. <https://apm.iar.ubc.ca/why-are-foreign-mining-companies-retreating-from-china/>
- Cárcamo, P., Monardes, M., & Moya, E. (2018). *Corruption risks in the award of mining concessions and environmental permits: The case of Chile*. Chile Transparente/ Transparency International. https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files/mf/1634296005Chile_Report_vF_web1.pdf
- Chang, F. (2022). *China's rare earth metals consolidation and market power*. <https://www.fpri.org/article/2022/03/chinas-rare-earth-metals-consolidation-and-market-power/>
- Codelco. (s.d.). *Directorio: Designado de acuerdo a las normas establecidas en la Ley N° 20.392, promulgada el 4 de noviembre de 2009* (en espagnol). https://www.codelco.com/prontus_codelco/site/artic/20120925/asocfile/20120925190151/directorio_codelco.pdf

- 
- Codelco. (2021). *Rapport annuel 2021*. https://www.codelco.com/sites/site/docs/20221206/20221206220253/m21_english.pdf
- Codelco. (2022a, 11 mai). *Hoy asumen dos directoras de Codelco designadas por el Presidente Gabriel Boric* (en espagnol). <https://www.codelco.com/hoy-asumen-dos-directoras-de-codelco-designadas-por-el-presidente/prontus-codelco/2022-05-11/131600.html>
- De Beers Group. (s.d.). *Principles of partnership*. <https://www.debeersgroup.com/reports/socio-economic-impacts/botswana/principles-of-partnership>
- Dempsey, H., & Ruehl, M. (2022). Indonesia considers OPEC-style cartel for battery metals. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/0990f663-19ae-4744-828f-1bd659697468>
- Duval, C., Le Leuch, H., Pertuzio, A., & Weaver, J. (2009). *International petroleum exploration and exploitation agreements: Legal, economic and policy aspects* (2^{ème} éd). Barrows Company. <https://www.worldcat.org/title/international-petroleum-exploration-and-exploitation-agreements-legal-economic-policy-aspects/oclc/435641374>
- Epangelo Mining Company. (s.d.). <https://www.epangelomining.na/about.html>
- Erdenes Mongol. (s.d.-a). *компанийн танилцуулга* (en mongole). <http://www.erdenesmongol.mn/index.php?view=article&type=item&val=196>
- Erdenes Mongol. (s.d.-b). *Rapport* (en mongole). <http://www.erdenesmongol.mn/index.php?view=download&type=list&filter=category&val=1Erdenes%20Mongol>
- Forum intergovernmental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable. (2021). *New tech, new deal: Mining policy options in the face of new technology*. Institut international du développement durable. <https://www.iisd.org/system/files/2021-09/new-mining-technology-policy-options.pdf>
- Fonds monétaire international. (2018). *Fiscal transparency handbook*. https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other_formats/Source_PDF/24788-9781484348598.pdf
- Fonds monétaire international. (2020, avril). *Policies to support people during the COVID-19 pandemic*. Fiscal Monitor. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/17/Fiscal-Monitor-April-2020-Policies-to-Support-People-During-the-COVID-19-Pandemic-49278>
- Hanni, M., & Podestá, A. (2019). Trade misinvoicing in copper products: A case study of Chile and Peru. *CEPAL Review*, 127. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44716/1/RV127_Hanni.pdf
- Groupe de la Banque mondiale. (2014). *Corporate governance of state-owned enterprises: A toolkit*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/pdf/Corporate-governance-of-state-owned-enterprises-a-toolkit.pdf>

- Heller, P., Mahdavi, P., & Schreuder, J. (2014). *Reforming national oil companies: Nine recommendations*. Natural Resource Governance Institute.
- Initiative pour la transparence dans les industries extractives. (2020a). Dépenses quasi-budgétaires : exigence 6.2 de l'ITIE. <https://eiti.org/fr/guidance-notes/depenses-quasi-budgetaires>
- Initiative pour la transparence dans les industries extractives. (2020b). *Les arguments en faveur de la transparence des entreprises d'État*. https://eiti.org/sites/default/files/attachments/brief_so_e_business_case_fr.pdf
- ITIE Mongolie. (2021). *Mongolia fifteenth EITI reconciliation report 2020*. https://eiti.org/sites/default/files/attachments/mongolia_eiti_2020_report_in_eng.pdf
- James, C. (1994). *End of the line for bauxite body (International Bauxite Association to be dissolved)*.
- Jensen, L. (2022). *Avoiding 'too little too late' on international debt relief*. Programme des Nations Unies pour le développement. <https://www.undp.org/publications/dfs-avoiding-too-little-too-late-international-debt-relief>
- Kasraoui, S. (2023). Morocco's OCP turnover reaches \$11.28 billion in 2022. *Morocco World News*. <https://www.moroccoworldnews.com/2023/03/354727/ocp-group-commits-to-boosting-fertilizer-industry-amid-adverse-global-context>
- Manley, D., & Wake, W. (2015). *Copper giants: Lessons from state-owned mining companies in the DRC and Zambia*. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/copper-giants-lessons-state-owned-mining-companies-drc-and-zambia-0>
- Martin, R. (2022, July 11). *La Bolivie veut rejoindre le club des producteurs de lithium après des années de déception*. S&P Global. <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/bolivia-wishes-to-join-lithium-producers-club-after-years-of-disappointment-71065165>
- Maussion, E. (2023). *Morocco: Fertiliser giant OCP is making billions in profits, what comes next?* The Africa Report. <https://www.theafricareport.com/277549/morocco-fertiliser-giant-ocp-is-making-billions-in-profits-what-comes-next/>
- McPherson, C. (2010). State participation in the natural resource sectors: Evolution, issues and outlook. Dans P. Daniel, M. Keen, & C. McPherson (Eds.), *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice* (pp. 263–288). Routledge.
- Ministerio de Energía y Minas. (2022, 24 août). Resolución Ministerial No. 317-2022-MINEM/DM (en espagnol). République du Pérou. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3547503/RM%20N%C2%B0%20317-2022-MINEM-DM.pdf?v=1661460477>
- Mitchell, J. & Marcel, Valerie & Mitchell, B. (2012). *What next for the oil and gas industry?* Chatham House. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/1012pr_oilgas.pdf

- 
- Namkhajantsan, D. (2022). *Mongolia's state-owned mining enterprises: A deeper look into glass accounts data*. Natural Resource Governance Institute. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/mongolia_mining_soe_deeper_look_into_glass_accounts_data.pdf
- Natural Resource Governance Institute. (2016). *Precept 6: State-owned enterprises*. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/precept_6_0.pdf
- Natural Resource Governance Institute. (2018). *Guide relatif aux déclarations des entreprises publiques du secteur extractif*. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/guide-to-extractive-sector-state-owned-enterprises-fr.pdf>
- Natural Resource Governance Institute. (2019). *Myanmar ends opaque banking of proceeds from state enterprises*. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/myanmar_ends_opaque_banking_of_proceeds_from_state_enterprises.pdf
- Natural Resource Governance Institute. (2021a). *Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021*. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/indice_de_gouvernance_des_ressources_naturelles_2021.pdf
- Natural Resource Governance Institute. (2021b). *2021 resource governance index: Mongolia*. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/2021_resource_governance_index_mongolia_mining.pdf
- Natural Resource Governance Institute. (2021c). *2021 resource governance index: Morocco*. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/2021_rgi_morocco_mining_profile.pdf
- Nilsen, T. (2022). *Sweden's iron miner LKAB delivers strongest earnings ever*. Arctic Today. <https://www.arctictoday.com/swedens-iron-miner-lkab-delivers-strongest-earnings-ever/>
- NS Energy. (2021). *ZCCM signs \$1.5bn deal for takeover of Mopani Copper Mines in Zambia*. <https://www.nsenergybusiness.com/news/zccm-mopani-copper-mines-glencore-deal/>
- Odendal, M., & Dolo, S. (2018). *Codelco: Maximizing mining revenues for Chile*. Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/case-study-chile-national-capacity.pdf>
- Office chérifien des phosphates. (2022). *Qu'est-ce que le phosphate ? Une source de nutriments essentiels*. <https://www.ocpgroup.ma/fr/Qu-est-ce-que-le-phosphate>
- Office chérifien des phosphates. (2023). *Résultats financiers*. <https://www.ocpgroup.ma/fr/investors/Resultats-financiers>
- Otto, J. (1995). *The taxation of mineral enterprises*. Graham & Trotman/Kluwer. <https://www.worldcat.org/title/taxation-of-mineral-enterprises/oclc/31656478>

- Perotti, R., & Coviello, M. (2015). *Governance of strategic minerals in Latin America: The case of lithium*. CEPALC, Nations Unies & Cooperación Española. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38961/1/S1500861_en.pdf
- Radetzki, M. (2012). Politics—not OPEC interventions—explain oil’s extraordinary price history. *Energy Policy*, 46, 382–385. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301421512002807>
- Republica de Chile Senado. (2022). *Creación de la Empresa Nacional del Litio: el desafío legislativo que viene* (en español). <https://www.senado.cl/creacion-de-la-empresa-nacional-del-litio-el-desafio-legislativo-que-viene>
- Reuters. (2015). *Chile injects copper miner Codelco with \$225 mln in fresh capital*. <https://www.reuters.com/article/codelco-financing-idUSL1N0ZH1AV20150701>
- Reuters. (2022). *Mexico creates state-run lithium company, to go live within 6 months*. <https://www.reuters.com/legal/litigation/mexico-creates-state-run-lithium-company-go-live-within-6-months-2022-08-24/>
- Rochabrun, M. (2022, June 7). *Bolivia still evaluating six firms for lithium mining partnerships*. Reuters. <https://www.reuters.com/markets/deals/bolivia-still-evaluating-six-firms-lithium-mining-partnerships-2022-06-07/>
- Secretaria de Gobernación. (2022, 23 août). Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Litio para México (en español). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5662345&fecha=23/08/2022#gsc.tab=0
- Sherwood, D. (2019). *Chilean lawmakers abolish law requiring Codelco to finance military*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-chile-copper-codelco-idUSKCN1UJ2UN>
- Shihata, I. F. I. (1976). Arab oil policies and the new international economic order. *Virginia Journal of International Law*, 16, 261–288. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/vajint16&div=23&id=&page=>
- Söderholm, P. (2008). Book review: A Handbook of Primary Commodities in the Global Economy, M. Radetzki. *Resources, Conservation and Recycling*, 52, 1112–1113. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2008.04.003>
- The Carter Center. (2017). *A state affair: Privatizing Congo’s copper sector*. https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/congo-report-carter-center-nov-2017.pdf
- Tiempo Minero. (2022, 29 septembre). *Perú apunta a la producción local de baterías de litio* (en español). Camiper.com. <https://camiper.com/tiempominero-noticias-en-mineria-para-el-peru-y-el-mundo/antamina-lider-en-produccion-de-cobre-en-peru-a-setiembre-2022/>
- Trade Arabia. (2022). *Saudi Ma’aden net profit up 85pc in Q2; sales hits \$3.6bn*. http://www.tradearabia.com/news/IND_399512.html



Chapitre 9.

Les redevances variables : Une réponse à la volatilité des prix des minéraux

Anna Fleming et David Manley (NRGI) et Thomas Lassourd (IGF), avec la contribution du Trésor national d'Afrique du Sud et le soutien de l'IGF et de l'ATAF

Dans de nombreux pays riches en minéraux, les redevances variables représentent une éventuelle amélioration par rapport aux redevances à taux fixe. Elles fournissent des revenus plus flexibles que les redevances à taux fixe et sont plus faciles à mettre en œuvre que les taxes basées sur les bénéfices ou les flux de trésorerie.

Pour taxer les sociétés minières, les gouvernements sont régulièrement confrontés à deux types de défis. Le premier tient au fait que de nombreuses sociétés minières sont des multinationales et que certaines d'entre elles peuvent se livrer à des transferts de bénéfices et à l'érosion de la base d'imposition. Comme le montre clairement ce manuel, il s'agit d'un défi particulier pour les agents des impôts dans de nombreux pays en développement.

Le deuxième défi est lié au fait que les prix des minéraux ont été volatils et vont continuer probablement de l'être à mesure que l'économie mondiale passera à une utilisation d'énergie à faible teneur en carbone³⁸. Cette transition énergétique se révèle gourmande en métaux et rend aussi certains marchés des métaux très volatils. Cette volatilité est due à la fois à l'évolution de l'utilisation des métaux, à mesure que les fabricants innovent et passent d'une utilisation à l'autre des métaux, et aux changements soudains de l'offre, lorsque de nouveaux gisements sont découverts ou que des perturbations limitent l'offre. Les pays miniers ont tout à gagner de la demande de métaux, mais comme de nombreux gouvernements en ont fait l'expérience, la volatilité des prix compromet considérablement leur capacité à taxer les entreprises.

Une redevance à taux variable, ou « redevance variable » pour faire court, semble apporter une réponse. Elle présente des similitudes avec sa cousine, la redevance minière à taux fixe ou ad valorem, c'est-à-dire un paiement prélevé sur une certaine mesure de la valeur brute des ventes de la production d'une mine. Mais contrairement à sa cousine à taux fixe, la redevance variable a un taux qui varie en fonction d'une certaine mesure du prix des minéraux ou de la rentabilité³⁹.

³⁸ C'est particulièrement vrai pour les « métaux mineurs », dont beaucoup sont « critiques » pour les processus industriels de la transition énergétique (Renner & Wellmer, 2019).

³⁹ C'est particulièrement vrai pour les « métaux mineurs », dont beaucoup sont « critiques » pour les processus industriels de la transition énergétique (Renner & Wellmer, 2019).

Des versions plus complexes des redevances variables se basent même sur les bénéfices d'exploitation plutôt que sur les revenus bruts, et sont donc plus proches de l'impôt sur les sociétés que des redevances ad valorem.

Une redevance variable est une version plus sophistiquée d'une simple redevance à taux fixe. Par rapport à une redevance à taux fixe, une redevance variable s'adapte davantage à la volatilité des prix des minéraux ou des métaux. Cela signifie qu'elle génère plus de recettes lorsque les prix sont élevés et moins de recettes lorsque les prix sont bas. Comme les redevances à taux fixe, la plupart des types de redevances variables, mais pas tous, restent plus simples à administrer que les impôts basés sur les bénéfices et peuvent être expliqués plus simplement aux citoyens qui s'inquiètent de savoir combien leur pays reçoit de l'industrie minière.

Rares sont les gouvernements qui donnent à ces taxes le nom de redevances variables. Ils utilisent plutôt une pléthore de termes, allant de l'impôt sur le revenu à la taxe minière spéciale en passant par l'impôt sur les bénéfices exceptionnels. Elles ont également été qualifiées de redevances « progressives » ou de taux de redevances « échelonnés » et « à échelle mobile » (Natural Resource Governance Institute, s.d.). Tous ces impôts ou taxes ont des caractéristiques communes qui font qu'ils se comportent de la même manière.

Cependant, les gouvernements n'ont pas toujours réussi à percevoir des redevances variables. Les responsables ont pris conscience de l'importance de les concevoir et de les mettre en œuvre correctement. Ce chapitre passe en revue des exemples de redevances variables dans 15 pays, en montrant les approches à imiter et celles qu'il faut éviter.

9.1 L'évaluation des redevances variables

Les redevances variables peuvent aider les gouvernements à améliorer la collecte des recettes minières tout en disposant d'une politique minière favorable aux investissements. Mais pour atteindre ces objectifs, elles doivent être conçues avec soin, en tenant compte des coûts miniers et en les adaptant à des produits de base spécifiques.

9.1.1 Les redevances variables peuvent améliorer la collecte des recettes

Dans les pays où les recettes minières dépendent davantage des redevances minières que de l'impôt sur le revenu, les redevances variables pourraient constituer une amélioration.



Comme indiqué dans ce manuel, l'impôt sur les sociétés est un élément clé de la plupart des régimes fiscaux miniers. Entre 2013 et 2020, les sociétés minières membres du Conseil international des mines et métaux ont versé un total de 185 milliards USD aux autorités fiscales du monde entier, soit environ 66 milliards USD en redevances et 119 milliards USD en impôts sur les sociétés (Conseil international des mines et minéraux, 2021).

Cependant, dans les pays où les administrations fiscales manquent de ressources, les redevances ont tendance à générer plus de recettes que l'impôt sur les sociétés. Dans une publication précédente, les auteurs ont illustré les paiements cumulés à des dizaines de gouvernements et la proportion de chaque type d'impôt perçu par les gouvernements respectifs (Manley & Lassourd, 2019). Ils ont montré que certains pays reçoivent comparativement peu de recettes des impôts basés sur les bénéfices, collectant plutôt des redevances et d'autres types de paiements auprès des sociétés minières.

Pour ces pays, les redevances sont particulièrement importantes. Comparées aux impôts basés sur les bénéfices, les redevances sont relativement simples à administrer, plus faciles à partager avec les gouvernements locaux et sont dues presque dès qu'une entreprise extrait le minerai du sol (Otto et al., 2006), du moins pour le type le plus courant de redevance variable basée sur les revenus bruts. En s'appuyant sur ces avantages, les redevances variables peuvent accroître les recettes totales perçues auprès des entreprises en ajustant le taux de redevance à un indice de prix ou de rentabilité, même lorsque les recettes de l'impôt sur le revenu sont décevantes. Cela dépend toutefois de l'assiette fiscale et du barème utilisé par chaque redevance variable, un sujet abordé plus loin dans ce chapitre.

9.1.2 Les redevances variables peuvent favoriser les investissements miniers

La flexibilité des redevances variables peut jouer en faveur de l'investissement minier. Si elles sont bien conçues, elles permettent de collecter davantage de recettes lorsque les entreprises ont la plus grande capacité de paiement, et moins de recettes dans des contextes économiques plus difficiles. Elles peuvent également avoir un effet stabilisateur sur le régime fiscal.

Les redevances à taux fixe sont souvent qualifiées de « régressives » : en effet, puisqu'elles sont basées sur la valeur de la production ou des ventes et ne tiennent pas compte des coûts, elles ne s'adaptent pas à l'évolution des bénéfices (Otto et al., 2006). Lorsque les entreprises réalisent d'importants bénéfices, les redevances n'augmentent que proportionnellement aux revenus bruts, tandis que les taxes basées sur les bénéfices ou les rentes économiques captent une plus grande partie des bénéfices. Inversement, les redevances sont dues même si une entreprise subit des pertes. Cela peut conduire les entreprises à ne pas étendre leurs mines dans les régions où les coûts sont élevés, à fermer prématurément des projets et, dans les cas extrêmes, à ne pas investir du tout (Fonds monétaire international, 2012).

Cette inflexibilité des redevances à taux fixe pousse les gouvernements à modifier souvent les taux de redevances pour s'adapter aux nouveaux niveaux de prix. Bien qu'elle ne soit pas entièrement due aux changements de redevances, la nature régressive du régime fiscal minier zambien a contribué à la décision du gouvernement de modifier neuf fois son régime fiscal minier, entre 2001 et 2017, à la suite de la hausse et de la baisse du prix du cuivre (Manley, 2017). Chaque hausse a contrarié les sociétés minières, et chaque baisse a contrarié la société civile et de nombreux électeurs qui souhaitaient que l'industrie soit lourdement taxée. Les changements ont également pris du temps. Lorsque le gouvernement a réagi à une hausse des prix en promulguant une nouvelle disposition fiscale, le prix avait déjà baissé, ce qui rendait le taux désormais plus élevé encore plus lourd pour les entreprises. Les changements ont également donné lieu à des erreurs, ce qui a entraîné davantage de contrariétés et de retards (Manley, 2021).

Si elles sont correctement calibrées, les redevances variables sont des améliorations qui évitent au gouvernement de devoir suivre les montagnes russes de l'évolution des prix et des bénéfices. Bien qu'elles ne soient pas aussi adaptables à l'évolution des bénéfices que les impôts basés sur les bénéfices, elles tendent à être moins régressives que les redevances à taux fixe, tant que les coûts miniers ne sont pas fortement corrélés avec le prix des matières premières, un point que nous abordons ci-dessous. Puisque les redevances variables ont des taux différents pour différents niveaux de prix ou de rentabilité, elles ne devraient pas nécessiter autant de changements.

En Afrique du Sud, la redevance variable actuelle a été conçue avec cet objectif en tête. Les représentants du gouvernement savaient qu'il n'existe pas de politique fiscale parfaite et qu'une taxe sur la rente des ressources, bien que souhaitable en théorie, serait trop compliquée à mettre en œuvre. Ils ont donc imaginé une redevance variable dont le taux varie en fonction de la marge bénéficiaire des entreprises (bénéfices avant intérêts et impôts [BAII]), mais dont l'assiette reste ad valorem, c'est-à-dire les recettes brutes. Le gouvernement sud-africain visait un équilibre dans la politique fiscale entre la simplicité et une conception efficace et adéquate des redevances (H. R., Administration fiscale d'Afrique du Sud, communication personnelle, décembre 2022).

Nous avons également consulté des fiscalistes au sein de sociétés minières. La position générale des entreprises est que si l'ensemble des impôts inclut une redevance variable et que la charge fiscale globale et la progressivité sont acceptables au regard des risques du projet, elles ne s'y opposeront pas. En outre, certaines sociétés minières opérant dans des juridictions sujettes aux conflits considèrent que les redevances variables sont plus faciles à administrer pour les gouvernements ayant des capacités limitées en matière de contrôle des coûts et de contrôle fiscal. L'une des personnes interrogées a suggéré que dans certaines juridictions où les procédures judiciaires fiscales sont particulièrement lourdes, une redevance est préférable à un impôt sur les sociétés, car elle évite en grande partie les litiges avec les avocats du gouvernement (V. M., communication personnelle, 14 novembre 2019).



Les entreprises se soucient également de la stabilité des conditions fiscales (Yunis & Aliakbari, 2022). La plupart d'entre elles conviennent que la stabilité des conditions fiscales peut justifier une perte d'efficacité du régime fiscal et accepteraient de payer une redevance variable assortie d'engagements plus fermes en matière de stabilité fiscale. En effet, l'industrie minière a proposé une telle redevance variable dans le cadre de plusieurs réformes juridiques en Afrique ces dernières années : en 2014 en Côte d'Ivoire, où une version de la proposition de l'industrie a finalement été adoptée lors de la réforme du code minier de la République démocratique du Congo en 2018, où elle n'a pas été adoptée, et en 2019 au Mali, lorsque le gouvernement a révisé le code minier du pays.

9.1.3 Les redevances variables doivent tenir compte des coûts miniers

La conception spécifique des redevances variables est importante. Si leurs taux ne sont pas fixés au bon niveau et s'ils ne tiennent pas compte des coûts miniers, elles n'atteindront pas leurs objectifs.

Bien que les redevances soient basées sur le produit des ventes et non sur les bénéfices, les fonctionnaires doivent comprendre les coûts des mines lorsqu'ils conçoivent les redevances et choisissent les taux pour s'assurer que les entreprises auront les moyens de les payer. Ce n'est pas chose aisée. Les coûts sont souvent mal connus au moment où le régime fiscal d'une société minière est défini⁴⁰.

Cette difficulté est d'autant plus vraie pour les redevances variables basées sur les prix. Le risque réside dans la manière dont les coûts des sociétés minières peuvent évoluer en fonction des prix. Si les coûts d'exploitation suivent de près les prix, un prix plus élevé n'entraîne pas une augmentation des bénéfices avant impôts. Plus les taux d'une redevance variable augmentent à mesure que le prix des matières premières augmente, plus l'entreprise paie même si elle ne réalise pas de bénéfices beaucoup plus importants.

La relation positive entre les coûts miniers moyens et les prix des métaux est communément reconnue par l'industrie et dans la littérature (V. M., communication personnelle, 14 novembre 2019 ; voir également O'Connor et al., 2016). Pour compléter cette littérature et mieux comprendre la relation entre les coûts et les prix, nous avons interrogé la base de données de S&P Capital IQ Metals and Mining (la « base de données S&P » de S&P Global Market Intelligence).

Nous avons examiné deux types de coûts : les coûts de développement et les coûts de maintien tout compris (composés des coûts opérationnels et des coûts de maintien). En règle générale, une entreprise engage des coûts de développement lorsqu'elle

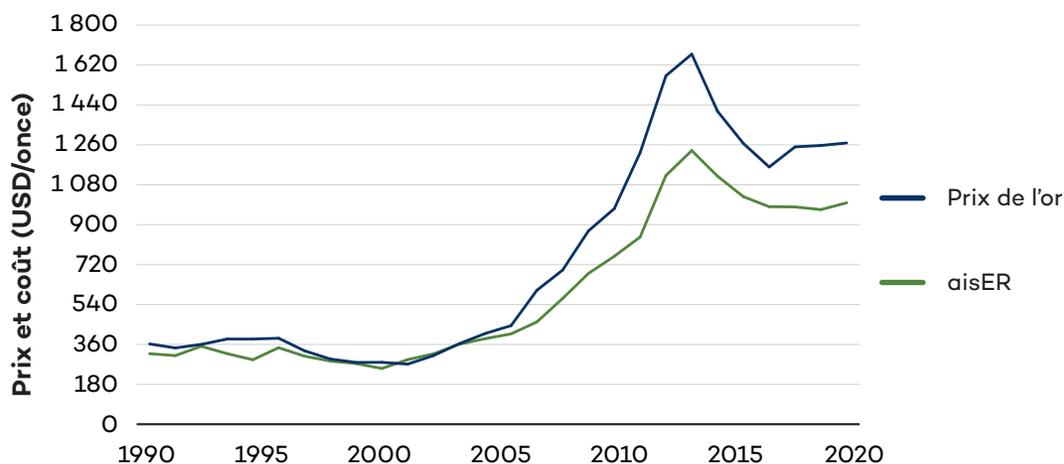
⁴⁰ Cela peut sans doute rendre la fixation de tous les types de redevances plus problématique que celle des taxes basées sur les bénéfices. Le problème de la compréhension des coûts est effectivement posé d'emblée aux concepteurs de redevances. Pour les impôts basés sur les bénéfices, les coûts doivent être vérifiés chaque mois, mais grâce à cette répétition, l'apprentissage par la pratique peut contribuer à améliorer les capacités des autorités fiscales.

développe ou agrandit une mine. Il ne semble pas y avoir de corrélation entre les coûts de développement et le prix des métaux⁴¹. L'une des raisons pourrait être que les sociétés minières ne peuvent pas facilement ajuster les coûts en capital ou d'autres coûts non opérationnels lorsque les prix changent, car les dépenses sont soit planifiées des années à l'avance (par exemple, le développement et l'expansion), soit inévitables (par exemple, les frais d'intérêt). Une autre raison est que les coûts en capital sont déclarés dans la base de données S&P avec moins de précision que d'autres types de coûts et sont généralement regroupés sur une seule année, alors qu'en réalité, ils sont probablement répartis sur plusieurs années par les entreprises.

Toutefois, la situation change en ce qui concerne les coûts de maintien tout compris (CMTC), que les entreprises doivent supporter après avoir développé leurs projets. Ces coûts sont fortement corrélés au prix. En effet, les coûts décaissés, la composante la plus importante des CMTC, sont principalement constitués de coûts miniers qui varient en fonction des cycles de prix des matières premières : l'énergie, les coûts de la main-d'œuvre, les services miniers, les produits chimiques intermédiaires, etc.

La figure 9.1 montre que les prix et les CMTC moyens de toutes les mines d'or figurant dans la base de données S&P ont évolué de concert depuis 1991. Sur le marché de l'or, les prix ont explosé entre 2002 et 2014. Nous avons constaté des tendances similaires sur les marchés du cuivre et du minerai de fer. Sur ces trois marchés, les coûts d'extraction ont augmenté et diminué avec les prix, bien que la différence entre les prix et les coûts, c'est-à-dire les bénéfices, ait également augmenté.

Figure 9.1. Prix et coûts moyens de maintien tout compris de la production au niveau mondial⁴²



Note : aisER = coûts moyens de maintien tout compris à l'exception des redevances

⁴¹ « mondial » signifie les CMTC hors redevances, mesurés comme le coût en USD de l'extraction d'une unité de métal. Source : calculs des auteurs sur la base des données de S&P Global Market Intelligence, 2019.

⁴² AISC globales promedio excluidas las regalías, medidos como el costo en USD de extraer una unidad de metal. Fuente: cálculos de los autores basados en datos de S&P Global Market Intelligence, 2019.



Cela signifie que les taux des redevances variables basées sur les prix devraient rester à des niveaux modérés, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre. Toutefois, cette corrélation prix-coût pourrait ne pas poser autant de problèmes si la redevance variable est prélevée sur un métal sous-produit, par exemple, l'antimoine en tant que sous-produit de certains minerais de plomb ou le cobalt en tant que sous-produit de l'extraction de certains minerais de cuivre ou de nickel. Dans le cas d'un sous-produit, la décision d'investissement est moins sensible au prix du cobalt et, par conséquent, au taux de redevance sur ce sous-produit. Les variations des prix des intrants miniers, allant des pneus aux ingénieurs, reflètent aussi généralement la hausse et la baisse de la demande des principaux métaux, le cuivre ou le nickel, pas nécessairement le cobalt. Par exemple, au cours des 70 dernières années, les prix du cuivre et du nickel ont augmenté et diminué en tandem, suivant le cycle économique mondial. Jusqu'à présent, le prix du cobalt n'a pas suivi cette évolution⁴³. Ces deux faits donnent aux gouvernements l'occasion d'appliquer une redevance variable plus lourde aux sous-produits métalliques tels que le cobalt, ce qu'ils ne pourraient peut-être pas faire avec la plupart des principaux métaux. Cette possibilité doit toutefois être évaluée en fonction des coûts d'extraction du sous-produit, afin de ne pas fausser le coût de production du sous-produit lui-même.

9.2 La mise en œuvre de l'idée : les redevances variables dans le monde

De nombreux gouvernements ont prélevé des redevances variables sur leurs industries minières. Nous avons examiné 15 exemples appliqués à l'extraction de l'or ou du cuivre⁴⁴. Nous avons classé ces redevances variables en fonction de deux facteurs :

- 1. L'assiette des redevances :** les revenus bruts (y compris des déductions mineures pour la fonte ou le transport dans certains cas) ou une forme de revenu net (la marge d'exploitation, le bénéfice).
- 2. La structure à taux variable :** le prix des minéraux ou une mesure de la rentabilité (la marge d'exploitation, le facteur-R).

⁴³ La corrélation entre le nickel et le cuivre (0,7) est beaucoup plus étroite qu'entre le cuivre et le cobalt (0,3), ou le nickel et le cobalt (0,3) (Renner & Wellmer, 2019 ; calculs des auteurs basés sur des données de S&P Global Market Intelligence, 2019).

⁴⁴ Nous avons inclus des instruments fiscaux que le gouvernement a explicitement appelés « redevances » ainsi que d'autres instruments qui fonctionnent de la même manière qu'une redevance à échelle mobile. Au cours de nos recherches, nous avons également examiné les redevances qui ne sont plus appliquées (par exemple, au Ghana et en Zambie), ainsi qu'une proposition soumise par des organismes industriels lors de la récente modification du code minier de la République démocratique du Congo, proposition qui n'a finalement pas été adoptée.

Tableau 9.1. La structure des redevances variables

		Assiette de la redevance	
		Revenus bruts	Revenus nets
Structure à taux variable	Prix des minéraux	Catégorie 1. Bolivie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, contrat aurifère de la Guinée, Kirghizstan, Mauritanie, Mongolie, Myanmar, Queensland, Zambie.	
	Rentabilité	Catégorie 2. Afrique du Sud, Niger.	Catégorie 3. Chili, Nevada, Pérou.

Le tableau 9.1 montre que les pays examinés se répartissent en trois catégories :

- **Catégorie 1** : les redevances basées sur les recettes brutes et dotées d'une structure à taux variable basée sur le prix des minerais.
- **Catégorie 2** : les redevances basées sur les revenus bruts et dotées d'une structure à taux variable basée sur les bénéfices.
- **Catégorie 3** : les redevances basées sur les revenus nets et dotées d'une structure à taux variable basée sur les bénéfices.

Nous avons exclu de l'enquête les redevances dotées d'une structure à taux variable basée sur les niveaux de production, la valeur de la production annuelle ou la production cumulée. Ces structures sont relativement courantes dans le secteur pétrolier, mais nous n'avons trouvé qu'un seul cas dans le secteur minier⁴⁵. L'intérêt des redevances variables réside dans leur capacité à réagir aux variations de prix ou à s'adapter à des mines dont les coûts diffèrent. Les redevances basées sur la production n'offrent pas cette flexibilité.

⁴⁵ Dans le secteur minier, les Territoires du Nord-Ouest canadiens imposent des redevances à échelle mobile basées sur la valeur de la production, le taux maximum de 5 % étant atteint lorsque la valeur de la production est égale ou supérieure à 45 millions CAD par an (Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, 2022). Cette redevance semble conçue pour encourager les mines de taille moyenne dans la province plutôt que pour maximiser la collecte de revenus dans les mines industrielles. Dans le Michigan, aux États-Unis, le taux de redevance sur les minéraux métalliques varie de 2 % à 10,5 %, en fonction de la valeur des ventes par tonne (Gouvernement du Michigan, s.d.).

9.2.1 Catégorie 1 : les redevances basées sur les recettes brutes et dotées d'une structure à taux variable basée sur le prix des minerais.

Les redevances de la catégorie 1 sont la forme la plus simple de redevances variables. Leur taux varie en fonction des prix des minéraux définis par la loi ou la réglementation, et leur assiette est le revenu brut annuel, trimestriel ou mensuel, permettant dans certains cas de déduire les frais de fonte ou de transport (un élément commun des redevances, appelé « retour net »).

Les concepteurs de certains des exemples de cette catégorie ont adopté une approche prudente, avec des taux qui varient entre 2 % et 6 % selon les fourchettes de prix. Ces taux sont proches de ceux que l'on trouve dans les redevances minières à taux fixe dans le monde entier. Si elles sont correctement calibrées, ces redevances ne risquent pas d'avoir un impact majeur sur les bénéficiaires, et elles ne décourageront pas non plus les investisseurs qui s'inquiètent de voir leurs coûts augmenter à mesure que les prix augmentent.

Toutefois, notre enquête sur les redevances variables a révélé un problème commun. Après avoir fixé les prix et les taux des fourchettes de leurs redevances variables, certains gouvernements ont constaté que ces fourchettes étaient soit trop élevées, soit trop basses par rapport aux prix ultérieurs. Les taux effectifs qui en résultent sont soit les plus élevés, soit les plus bas de la redevance variable pendant une grande partie du cycle des prix.

La redevance bolivienne est un exemple de fourchettes trop basses. Compte tenu des prix historiques, le taux applicable finit par être le taux le plus élevé de la fourchette. Le gouvernement bolivien a inclus une redevance basée sur le prix dans la révision de la loi minière de 2007, avec une fourchette de 4 % à 7 % lorsque le prix de l'or se situait entre 400 USD/oz et 700 USD/oz. Depuis lors, les prix de l'or ont été bien supérieurs à 700 USD/oz, et le taux applicable est resté au taux maximum de 7 %. Dans les faits, ce système s'est comporté comme une redevance fixe sur la valeur de la production brute. De même, le système de redevances du Queensland, dont la limite supérieure de la fourchette de prix la plus élevée est fixée à 890 USD, se comporte également comme une redevance fixe de 5 % depuis 2009.

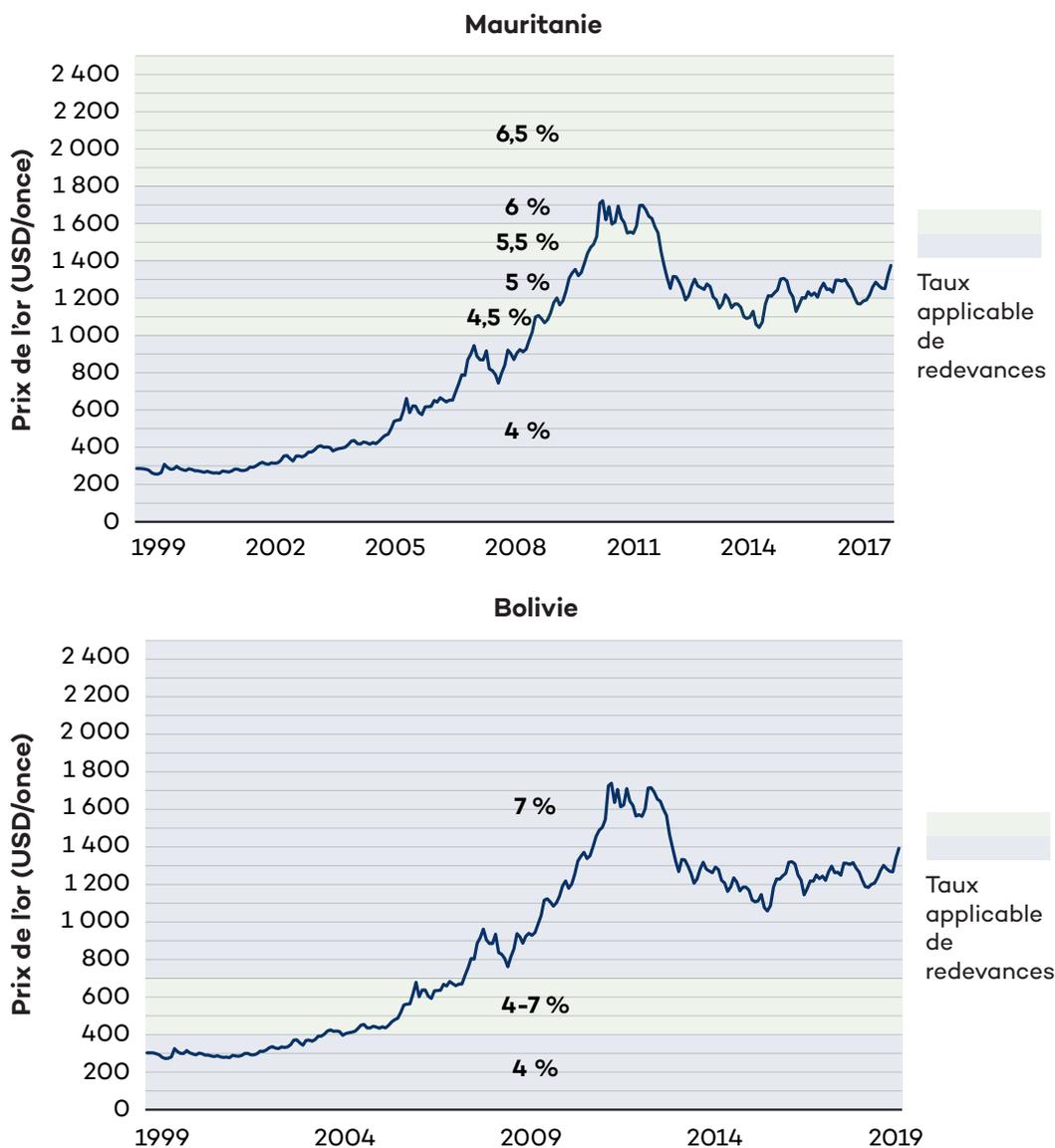
Inversement, la redevance variable kirghize est un exemple de fourchettes trop élevées. Le gouvernement kirghize prélève une redevance variable, appelée taxe sur les revenus, sur toutes ses sociétés aurifères, sauf une⁴⁶. La figure 9.2 montre que pendant la majeure partie des 20 dernières années, le prix international de l'or a été inférieur à 1 300 USD/oz, soit la fourchette la plus basse, avec un taux de redevance applicable de 1 %. Ce n'est qu'à partir de 2020 que les prix de l'or ont atteint des niveaux qui ont déclenché des taux de redevance plus élevés.

Le gouvernement du Myanmar applique des régimes fiscaux fondés à la fois sur la législation et sur des contrats conclus avec les entreprises. Les contrats avec les entreprises minières incluent divers accords de partage de production, en plus d'une redevance à

⁴⁶ La plus grande, Kumtor, actuellement détenue par Centerra, est exploitée dans le cadre d'un contrat qui n'inclut pas de redevance variable.

taux fixe. La mine de Tagaung Taung, l'une des plus grandes mines du pays, appartenant au China Non-Ferrous Metal Mining Group, en est un exemple. La part revenant à l'État oscille entre 1 % et 12 % en fonction du prix du nickel. La principale différence entre les redevances variables utilisées dans d'autres pays et cette part de la production est que la société publique du Myanmar, qui représente le gouvernement dans le partage de production, a la possibilité de collecter la production en nature sous forme de concentré de nickel, de zinc et de plomb ou sa valeur monétaire sous forme de paiement en espèces.

Figure 9.2. Exemples de la catégorie 1 : Mauritanie, Bolivie, Kirghizstan



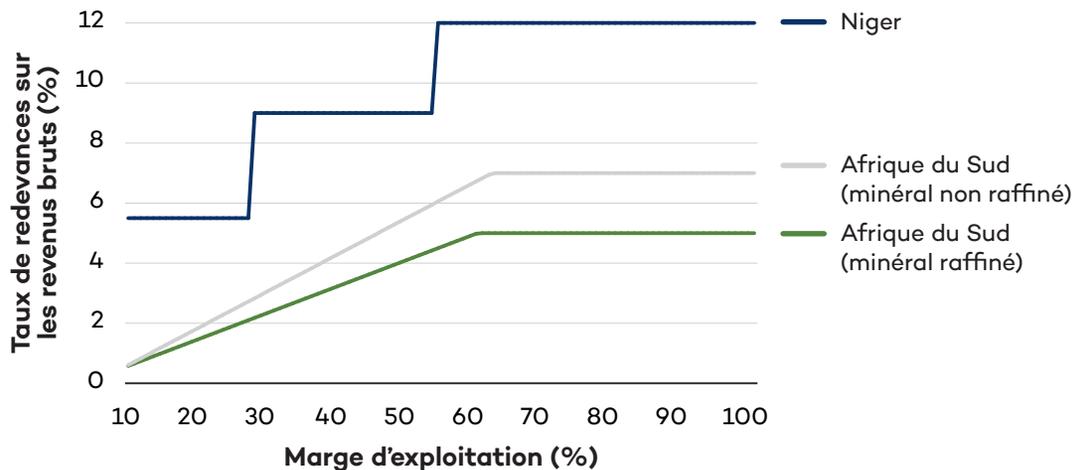


Source des données : Fleming et al, 2019 ; Index Mundi, 2022. Voir <https://www.iisd.org/system/files/2022-07/appendix-sliding-scale-royalties.xlsx>

9.2.2 Catégorie 2 : les redevances basées sur les revenus bruts et dotées d'une structure à taux variable basée sur les bénéfices.

La deuxième catégorie comprend les redevances qui sont également basées sur le revenu brut d'une mine, mais dont le taux varie en fonction d'une mesure de la rentabilité. Pour la plupart des redevances variables de cette catégorie, cette mesure de rentabilité est la marge d'exploitation. Bien que les définitions exactes varient, la marge d'exploitation est généralement définie comme le rapport entre le BAII et le revenu brut. Dans la plupart des cas, le BAII correspond aux revenus bruts moins les coûts d'exploitation, l'amortissement des dépenses d'investissement et les frais et taxes liés à la production, à l'exclusion des coûts de financement et de l'impôt sur le revenu. Les coûts de financement étant généralement parmi les plus difficiles à vérifier, leur exclusion permet à l'administration fiscale de vérifier plus facilement la marge d'exploitation d'un contribuable (Devlin, 2018).

Figure 9.3. Régimes de redevances variables du Niger et de l’Afrique du Sud



Source des données : Fleming et al, 2019 ; Index Mundi, 2022. Voir <https://www.iisd.org/system/files/2022-07/appendix-sliding-scale-royalties.xlsx>

Comme ces redevances variables sont basées sur les ventes brutes, leur pourcentage maximum ne peut pas être trop élevé, sinon il pourrait devenir insupportable pour certaines mines. La figure 9.3 montre comment les deux dispositions s’appliquent à différents niveaux de marges d’exploitation. Le régime nigérien adopte une approche globale, le taux augmentant par paliers lorsque la marge d’exploitation est de 20 % et 50 %, et s’appliquant à la totalité de la marge d’exploitation. La redevance sud-africaine utilise une formule pour fixer un taux de redevance qui augmente linéairement avec la marge d’exploitation, c’est-à-dire une « échelle mobile ». Il n’y a pas de taux minimum, de sorte que le taux de redevance augmente de 0 % à un maximum de 5 % ou de 7 %, selon que le contribuable vend des minéraux raffinés ou non raffinés. Le maximum est atteint juste avant un ratio d’exploitation de 60 %⁴⁷.

⁴⁷ De 1987 à 2006, le Ghana disposait d’un type de redevance similaire, mais avec des taux plus élevés, fixés par une formule entre un minimum de 3 % et un maximum de 12 % pour des marges d’exploitation comprises entre 30 % et 70 %.

9.2.3 Catégorie 3 : les redevances basées sur les revenus nets et dotées d'une structure à taux variable basée sur les bénéfices.

La troisième catégorie comprend les redevances dont l'assiette et la structure du taux variable dépendent d'une mesure du bénéfice d'exploitation. Cette catégorie est liée aux impôts sur les bénéfices variables ; elles ne sont considérées comme des redevances que parce qu'elles sont appelées redevances par leurs gouvernements ou imposées à la place d'une redevance minière en tant qu'impôt spécifique sur l'activité minière. Au Pérou et au Chili, la structure des taux variables est basée sur une marge d'exploitation, définie comme le rapport entre le bénéfice d'exploitation ou le revenu d'exploitation et le revenu brut. Ce bénéfice d'exploitation est défini de manière légèrement différente selon les pays mais, dans les deux cas présentés ici, il est relativement proche de la définition comptable du BAII. Aucun pays ne semble utiliser l'autre mesure du bénéfice d'exploitation, qui serait le bénéfice avant intérêts, impôts et amortissements (BAIIA)⁴⁸.

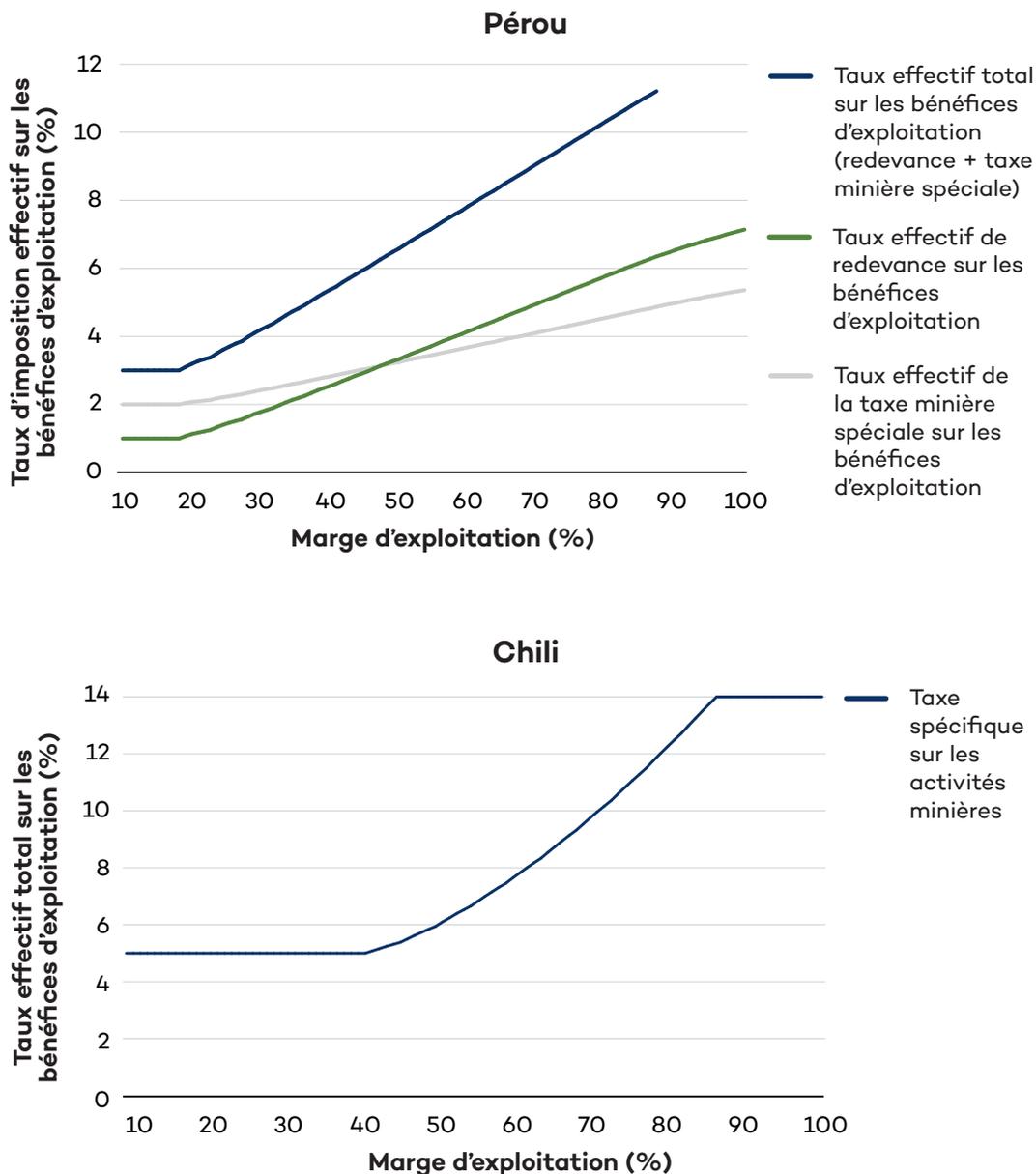
Le Pérou applique deux taxes sur l'extraction minière à grande échelle qui fonctionnent toutes deux comme des redevances variables : une redevance minière modifiée et une taxe minière spéciale. Le taux de la redevance varie de 2 % à 12 % et s'applique marginalement à chaque tranche de 5 % de la marge d'exploitation. La taxe minière spéciale suit une structure similaire, avec des taux plus élevés pour les entreprises qui ont signé des accords de stabilisation. La figure 9.4 illustre le taux effectif variable de la redevance péruvienne sur le bénéfice d'exploitation total (Acosta et al., 2019).

Au Chili, il n'existe pas d'instrument fiscal appelé « redevance », mais l'État impose une « taxe spécifique sur les opérations minières », définie dans la loi sur l'impôt sur le revenu comme un impôt sur le bénéfice d'exploitation, avec deux échelles mobiles en fonction de la taille du projet⁴⁹. La taxe s'applique marginalement à différentes tranches de la marge d'exploitation bénéficiaire. La figure 9.4 montre le taux effectif net de cette taxe sur les bénéfices d'exploitation des sociétés minières à mesure que la marge d'exploitation augmente, d'un minimum de 5 % à un maximum de 14 % pour les mines produisant plus de 50 000 tonnes de cuivre par an.

⁴⁸ Comme indiqué à la section 9.1, l'une des conséquences du choix du BAIIA par rapport au BAII est la simplification de l'assiette d'imposition. La dépréciation et l'amortissement exigent des efforts supplémentaires de la part des contrôleurs fiscaux, et la valeur élevée de ces coûts signifie qu'une petite différence proportionnelle dans leur évaluation peut réduire de manière significative la base d'imposition disponible. Les difficultés liées à la vérification de la dépréciation et de l'amortissement sont particulièrement importantes si l'administration fiscale ne commence à contrôler une société minière qu'une fois que la production commence, c'est-à-dire après que la plupart des coûts de développement ont été dépensés.

⁴⁹ Il existe une échelle plus petite pour les mines produisant entre 12 000 et 50 000 tonnes par an, ainsi qu'une exemption pour les mines plus petites.

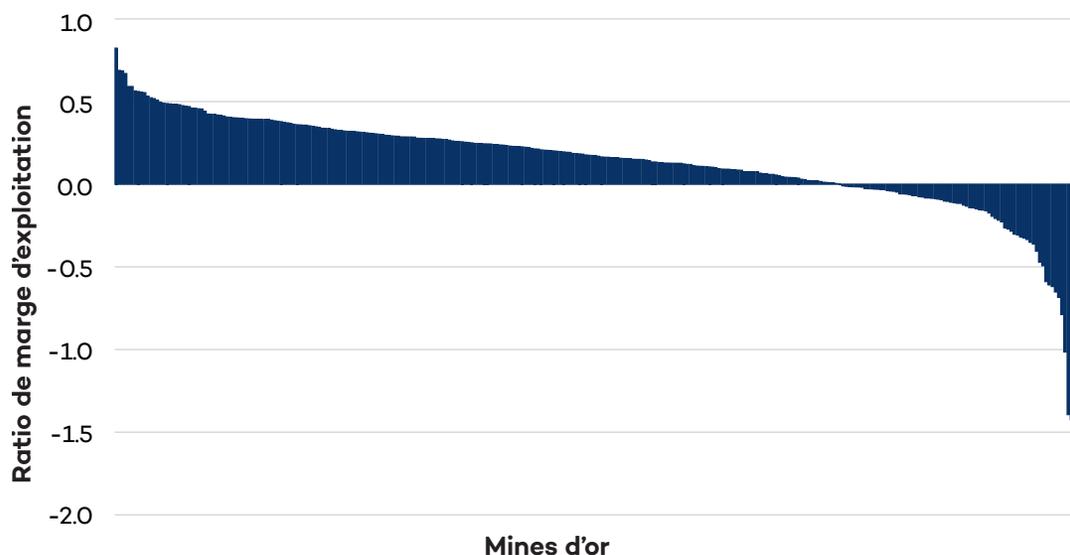
Figure 9.4. Redevances/taxes basées sur les bénéfices d'exploitation au Pérou et au Chili



Source : Fleming et al, 2019. Voir <https://www.iisd.org/system/files/2022-07/appendix-sliding-scale-royalties.xlsx>

Tout comme les redevances basées sur les prix, les redevances dont le taux est basé sur les bénéfices doivent également être correctement calibrées. Les redevances variables des catégories 2 et 3 devraient être calibrées en fonction de l'éventail des ratios de marge bénéficiaire des mines. En effet, les ratios de marge bénéficiaire sont généralement bien inférieurs à 100 %. La rentabilité des mines varie d'une année à l'autre, mais la plupart du temps, très peu de mines auront un ratio de marge bénéficiaire supérieur à 50 %. La figure 9.5 montre la répartition des ratios de marge bénéficiaire en 2018 pour les mines d'or de notre base de données. De nombreuses mines auront également des marges négatives, en particulier au cours des premières années de vie d'une mine, lorsque les dépréciations pour les dépenses en capital sont élevées. Dans ce contexte, les taux des redevances sud-africaines semblent bien ajustés, allant d'un ratio de marge d'exploitation de 0 % à 60 %. Toutefois, cela pourrait ne pas être le cas pour le Chili et le Pérou. En effet, le taux maximum de la taxe minière spéciale n'est atteint qu'à un niveau de 85 % du ratio de marge d'exploitation au Chili, un scénario presque invraisemblable, et de 100 % au Pérou, un scénario mathématiquement impossible.

Figure 9.5. Fourchette des ratios de marge d'exploitation des mines d'or, 2018



Source des données : Fleming et al, 2019 ; S&P Global Market Intelligence, 2019.

Note : chaque barre verticale représente le rapport entre les bénéfices d'exploitation et les ventes brutes pour une seule mine, les milliers de mines incluses dans la base de données de S&P Global Market Intelligence sont ici triées par niveau de marge bénéficiaire d'exploitation.

9.3 Les aspects politiques de la réforme : l'introduction d'une redevance variable dans un régime fiscal minier

Il n'existe pas d'approche spécifique pour introduire des redevances variables dans le régime fiscal minier d'un pays. Toutefois, les responsables gouvernementaux peuvent optimiser le processus en prenant des mesures particulières dans trois domaines : les objectifs politiques, la conception et le calibrage.

9.3.1 Les objectifs politiques

Tout d'abord, le rôle d'une redevance variable doit être clair dès le départ, car il déterminera le type d'instrument à choisir et sa place dans le régime fiscal minier global. Si elle est destinée à compenser l'épuisement de la réserve minérale non renouvelable, elle peut remplacer une redevance à taux fixe. Si son principal objectif est de fournir une part des bénéfices exceptionnels, elle peut s'ajouter à une redevance fixe existante et inclure un taux minimum de 0 % à bas prix afin que son ajout ne rende pas le régime fiscal global trop régressif.

Deuxièmement, toute redevance variable devrait être considérée comme un élément du régime fiscal dans son ensemble. La redevance devrait être appliquée de manière à ce que l'ensemble du régime fiscal réponde aux objectifs politiques du gouvernement pour le secteur. Par exemple, si l'objectif est d'attirer les investissements, le régime fiscal doit être progressif et offrir aux investisseurs des rendements après impôt attrayants. Certains types de redevances variables rendront le régime plus progressif que d'autres. Les décideurs politiques doivent également tenir compte de l'effet de la redevance sur d'autres parties du régime fiscal, par exemple, si les entreprises sont autorisées à déduire les paiements de redevances de leurs bénéfices imposables.

Troisièmement, lors de l'introduction d'une redevance variable, le gouvernement devrait communiquer avec le public. En tant que taxe spécifique et significative sur la production minérale, les redevances sont souvent la partie la plus visible des obligations fiscales des sociétés minières, en particulier lorsqu'elles sont redistribuées aux gouvernements locaux ou à des projets de développement. Elles font l'objet d'un examen minutieux de la part des parlements, des médias et des organisations de la société civile. Les fonctionnaires doivent réfléchir à la manière dont le changement sera compris par le public.

Enfin, le prélèvement d'une redevance variable perturbera les mines existantes. Les autorités pourraient envisager le potentiel de stabilité de la taxe. Par exemple, ils pourraient exempter les mines existantes de la nouvelle redevance pendant un certain temps ; ils pourraient compenser les entreprises en éliminant une autre taxe ; ou ils pourraient discuter avec les entreprises de la manière dont l'introduction d'une redevance variable pourrait servir les intérêts des deux parties. Par exemple, ils pourraient faire valoir qu'une redevance variable empêchera les futurs gouvernements de modifier brusquement le régime de redevances.

9.3.2 La conception

Il existe quatre options de conception pour établir la structure globale d'une redevance variable.

Choix conceptuel 1. Catégorie d'assiette fiscale : revenu brut ou net

Dans la section précédente, nous avons expliqué que les redevances variables que les gouvernements ont choisies dans le passé se répartissent en trois catégories. La première étape de la conception consiste donc à choisir, parmi ces trois catégories, celle qui convient le mieux. La conception et la mise en œuvre des redevances gagnent en complexité en passant de la catégorie 1 à la catégorie 2, puis à la catégorie 3, mais elles sont également de plus en plus progressives, une caractéristique importante pour de nombreux gouvernements. Les objectifs politiques définis précédemment et les considérations résumées dans le tableau 9.2 aideront à déterminer la catégorie de redevances à choisir.

Tableau 9.2. Caractéristiques conceptuelles des différentes catégories de redevances variables

	Fiabilité à des niveaux de bénéfice peu élevés	Progressivité en fonction de l'évolution des bénéfices	Simplicité de l'assiette fiscale	Simplicité de la structure à taux variable	Nécessité d'actualiser périodiquement la structure à taux variable
Catégorie 1	Bonne	Médiocre	Bonne	Bonne	Oui
Catégorie 2	Médiocre/raisonnable	Raisonné	Bonne	Raisonné	Non
Catégorie 3	Médiocre	Bonne	Médiocre	Médiocre	Non

Choix conceptuel 2. Catégorie d'application du taux d'imposition : cumulé, marginal ou dégressif, sur la base d'une formule

Parfois, les fonctionnaires n'envisagent pas de manière appropriée le choix entre l'application cumulée et l'application marginale des taux de redevance à l'assiette des redevances. La plupart des redevances de la catégorie 1 basées sur les prix utilisent une approche cumulée, c'est-à-dire que le taux s'applique à l'ensemble de l'assiette des redevances. Les entreprises sont donc confrontées à de fortes variations des paiements autour des limites des fourchettes de prix, également connues sous le nom de « sauts de tranche ». Cela pourrait inciter les entreprises à déclarer des prix de vente plus bas pour rester dans la fourchette inférieure (Steel, 2018). Une approche marginale élimine ce problème, car le taux majoré dans une fourchette de prix ne s'appliquerait qu'à la part de la valeur de la production attribuable au prix supérieur à la limite de la fourchette précédente⁵⁰. Mais les taux doivent alors augmenter fortement dans chaque fourchette pour atteindre le même objectif global. Par conséquent, l'approche marginale est plus complexe et beaucoup plus difficile à communiquer au public⁵¹.

Notre étude montre que l'approche marginale est en effet plus courante pour les redevances basées sur le bénéfice d'exploitation (catégorie 3) que pour les redevances basées sur le prix (catégorie 1). Par exemple, au Chili, pour chaque tranche de la marge d'exploitation, le taux ne s'applique qu'au bénéfice d'exploitation de cette tranche ; cela signifie que si la marge d'exploitation est de 52 %, une taxe de 13 % s'applique lorsque la marge d'exploitation est supérieure à 50 % et inférieure à 55 %, mais uniquement sur le montant du bénéfice d'exploitation égal à 2 % des recettes brutes (52 % moins 50 %). Des taux inférieurs s'appliquent aux tranches inférieures du bénéfice d'exploitation. Les redevances de la catégorie 3 étant déjà relativement complexes, l'approche marginale peut s'avérer moins coûteuse que les redevances de la catégorie 1 ou 2.

Plutôt qu'une approche purement marginale, plusieurs pays ont adopté une échelle mobile basée sur un calcul qui détermine le taux de redevance applicable dans une fourchette de taux de redevance délimitée par des taux minimum et maximum, par exemple, la Bolivie, le Queensland et, indirectement, le Myanmar dans le cadre du contrat de partage de production pour la mine Bawdwin pour les redevances de la catégorie 1 ou l'Afrique du Sud pour celles de la catégorie 2. Ces calculs sont plus ou moins complexes, celui de la Bolivie étant le plus simple et celui du Myanmar le plus complexe, mais ils offrent la neutralité économique de l'approche marginale d'une manière qui peut être légèrement plus facile à comprendre pour le public.

⁵⁰ Cela s'applique également aux redevances de catégorie 2, voir la figure 9.3 comparant les redevances du Niger et de l'Afrique du Sud en fonction des marges d'exploitation des mines.

⁵¹ Les personnes assujetties à un impôt progressif sur le revenu des personnes physiques connaissent peut-être l'approche marginale, qui est utilisée dans de nombreuses économies développées, mais moins souvent dans les pays en développement.

Choix conceptuel 3. Les ajustements futurs

Un défi potentiel pour les redevances variables basées sur les prix (catégorie 1) est l'augmentation des prix à long terme qui ne reflète pas une aubaine temporaire mais l'effet normal de l'inflation qui affecte à la fois les prix et les coûts des minéraux. Sur une longue période, il est peu probable que les fourchettes de prix initiales reflètent les conditions actuelles du marché, et les taux de redevance les plus élevés deviennent applicables aux prix sur l'ensemble du cycle de prix, comme le montrent les exemples de la Bolivie et du Queensland ci-dessus. Quelle est la durée de cette période ? Nous avons analysé la différence, au cours des 35 dernières années, entre les prix nominaux mensuels de l'or et deux séries de prix corrigés de l'inflation, l'une basée sur les prix de 1986 et l'autre sur les prix de 2019. Nous avons observé que les prix nominaux et réels se suivent de près pendant environ 10 ans et divergent de manière significative après 15 ans. Toutefois, les taux d'inflation historiquement élevés que connaissent de nombreux pays à l'heure où nous écrivons ces lignes vont accélérer cette divergence, de sorte que les gouvernements devraient être prêts à revoir leurs barèmes de redevances variables dans les plus brefs délais.

Pour relever ce défi, les gouvernements pourraient soit créer une règle qui ajuste automatiquement les fourchettes de redevances basées sur le prix chaque année en fonction d'une mesure de l'inflation (telle que l'indice des prix à la consommation des États-Unis⁵²), soit légiférer régulièrement pour modifier les fourchettes de redevances. Malgré les avantages de la première approche, qui réduit le travail des législateurs et le risque de conflits politiques, ce type d'ajustement semble assez rare pour les redevances basées sur les prix : nous ne l'avons observé que dans un seul cas, dans une convention minière signée par le gouvernement de Guinée en 1993⁵³. Et même lorsque cette convention a été renégociée en 2016, les fourchettes de prix ont été augmentées de manière significative pour refléter les prix plus élevés de l'or. Ce deuxième type d'ajustement, en revanche, exige des gouvernements qu'ils fassent preuve de prudence : si un gouvernement révisé trop souvent les redevances variables, il compromet l'un des objectifs de la redevance, qui est de fournir un régime fiscal stable. La plupart des redevances basées sur le prix dans notre échantillon ont été légiférées au cours des 15 dernières années, de sorte que nous n'avons pas été en mesure d'observer à quelle fréquence les gouvernements doivent revoir les fourchettes de prix⁵⁴.

Choix conceptuel 4. Le calibrage

Une fois la conception générale choisie, la quatrième tâche consiste à calibrer les paramètres de la redevance variable. Pour les redevances basées sur le prix (catégorie 1), quels taux devraient s'appliquer à différents niveaux de prix ou dans différentes « fourchettes » de prix ? Ce choix détermine le niveau global de la redevance et sa flexibilité par rapport au prix ou aux bénéfices (en fonction de l'assiette fiscale choisie). Le calibrage devrait

⁵² <https://www.bls.gov/cpi/>

⁵³ Voir <https://resourcecontracts.org/contract/ocds-591adf-3612985124/view#/pdf>

⁵⁴ Seul le gouvernement zambien a revu les fourchettes de prix de ses redevances, mais davantage pour refléter les changements à court terme du marché et peut-être les pressions de la dette publique que l'effet naturel de l'inflation à long terme.

être effectué indépendamment pour chaque minéral pour tenir compte de la dynamique spécifique des prix et des coûts de chaque marché minéral. Comme nous l'avons vu plus haut, il est essentiel de comprendre l'évolution des coûts sur les différents marchés des minéraux. Les gouvernements devraient concevoir des redevances variables avec des fourchettes très progressives pour capter une part des bénéfices potentiels liés aux prix, mais avec un plafond à un taux raisonnable car, en fin de compte, les coûts ont tendance à suivre les prix.

Pour calibrer une redevance basée sur le prix, il faut idéalement comprendre comment le prix du minerai pourrait évoluer à l'avenir. Cependant, il n'existe aucun moyen de le savoir avec certitude, et les tentatives de prévision précise des prix de la plupart des matières premières ont jusqu'à présent été infructueuses. C'est pourquoi nous pensons qu'il est plus pratique de calibrer les redevances variables en fonction d'une certaine période de prix historiques. Ce processus pourrait ressembler à ce qui suit :

1. Mesurez un historique approprié des prix des minéraux, au moins 10 ans, pour couvrir un cycle important.
2. Définissez une fourchette de prix/taux correspondant au prix médian de cet historique, puis définissez les fourchettes la plus haute et la plus basse.
3. Choisissez le nombre de fourchettes intermédiaires. Il est plus simple d'avoir moins de fourchettes, mais un plus grand nombre de fourchettes permet aux décideurs politiques d'affiner leurs redevances variables et de réduire l'ampleur des sauts entre les fourchettes. Dans la pratique, il ne semble pas y avoir de nombre fixe ; les exemples varient :
 - i. Catégorie 1. Le nombre de fourchettes varie de 3 (Burkina Faso) à 12 (Kirghizstan). Le nombre habituel est d'environ 5.
 - ii. Catégorie 2. Les deux exemples que nous avons trouvés comportaient chacun trois fourchettes, dont une fourchette centrale lissée, basée sur un calcul, pour l'Afrique du Sud.
 - iii. Catégorie 3. Nos trois exemples comportent 7 (Nevada), 12 (Chili) et 17 fourchettes (Pérou).
4. Fixez des taux pour chaque fourchette. Une façon d'aborder cette question est de fixer les taux sur la base de ce qui est communément observé ailleurs dans le monde (c'est-à-dire de 2 % à 10 %, avec quelques exceptions dans certains pays/produits de base). Idéalement, les taux devraient être fixés sur la base d'un modèle économique⁵⁵ afin d'obtenir le taux d'imposition effectif souhaité et une certaine flexibilité en cas de volatilité des prix.

⁵⁵ Voir les modèles économiques du Natural Resource Governance Institute : <https://resourcegovernance.org/economic-models>



Pour les redevances basées sur les bénéfices des catégories 2 et 3, le calibrage devrait être basé sur une gamme de ratios bénéfices-marges réalistes, généralement compris entre 0 % et 60 %. Les taux peuvent être plus progressifs que pour les redevances de la catégorie 1 et ne nécessiteront aucun ajustement. Pour ajuster les taux à chaque fourchette de ratio de marge bénéficiaire, il est recommandé d'utiliser un modèle économique et de déterminer une relation appropriée entre le bénéfice avant impôt et le bénéfice après impôt.

9.4 Conclusion

Certains gouvernements utilisent déjà des redevances variables, mais d'autres pourraient en tirer profit. De nombreuses redevances variables permettent de rendre un régime fiscal plus progressif tout en maintenant l'assiette fiscale relativement simple à vérifier. Elles pourraient constituer un instrument fiscal clé pour les pays qui dépendent déjà des redevances pour la collecte des recettes minières. Et, si elles sont correctement calibrées, elles peuvent répondre aux priorités des entreprises en offrant un avantage visible aux gouvernements lorsque les prix sont élevés, en protégeant les flux de trésorerie lorsque les prix sont bas et en créant une plus grande stabilité globale en réduisant la pression pour renégocier les conditions fiscales en fonction des cycles des prix des produits de base.

Pour concevoir une redevance variable, les gouvernements ont le choix entre trois types de redevances dont les degrés de progressivité mais aussi de complexité varient. Nous proposons un processus de conception en quatre étapes : catégorie d'assiette (revenus bruts ou nets), catégorie d'application du taux d'imposition (marginal, cumulé ou dégressif), ajustements futurs et calibrage.

Cependant, les redevances variables exigent toutes une réflexion sur les aspects économiques de l'exploitation minière au cours de la phase de conception. Plusieurs redevances variables étudiées étaient mal calibrées par rapport au cycle de prix du marché des métaux ou ne tenaient pas suffisamment compte de l'évolution des coûts. L'application de redevances variables aux sous-produits métalliques, dont beaucoup sont des minéraux critiques pour les industries de l'énergie propre, pourrait être plus facile et plus fructueuse que si elles sont appliquées aux métaux principaux, car le prix d'un sous-produit ne suit généralement pas le cycle général des coûts de l'industrie minière.

9.5 References

- Acosta, J., Boza, B., Oliveros, E., Rosado, E. et Zambrano, M. (2019). *Peru's mining & metals investment guide, 2019/2020*. ProInversion, Ministère des Affaires étrangères du Pérou & EY. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/292934/EY_Perus_Mining_and_Metals_Business_and_Investment_Guide_2019-2020.pdf
- Conseil international des mines et des minéraux. (2021). *ICMM members' tax contribution report: 2020 update*. <https://www.icmm.com/en-gb/research/social-performance/2021/tax-contribution>
- Devlin, D. (2018). *Limiter l'impact des déductions d'intérêt excessives sur les recettes de l'exploitation minière*. Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable & Organisation de coopération et de développement économiques. <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/limiter-l-impact-des-deductions-d-interets-excessives-sur-les-recettes-de-l-exploitation-miniere.pdf>
- Fleming, A., Lassourd, T., & Manley, D. (2019). *Appendix: Survey of sliding scale royalties around the world*. Natural Resource Governance Institute. <https://www.iisd.org/system/files/2022-07/appendix-sliding-scale-royalties.xlsx>
- Fonds monétaire international. (2012). *Régimes fiscaux des industries extractives : conception et application*. <https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-publications-loe-pdfs/external/french/np/pp/2012/081512f.ashx>
- Gouvernement du Michigan. (s.d.). *Mining in Michigan: A focus on nonferrous mineral extraction*. <https://www.michigan.gov/-/media/Project/Websites/egle/Documents/Programs/OGMD/Mining/Guidebook.pdf?rev=3fa963fe017f40149063f83cf2f7a695>
- Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. (2022). *Review of resource royalties in the NWT: Discussion paper*. https://www.iti.gov.nt.ca/sites/iti/files/content/Discussion_Paper_Royalties_WEB_-_Jan_2022.pdf
- Index Mundi. (2022). *Gold futures end of day settlement price: Gold monthly price – US Dollars per troy ounce*. <https://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=gold>
- Manley, D. (2017). *Ninth time lucky : Is Zambia's Mining tax the best approach to an uncertain future ?* Natural Resource Governance Institute. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/ninth-time-lucky-zambia%E2%80%99s-mining-tax-best-approach-uncertain-future>

- Manley, D. (2021). *Caught in a trap: Zambia's mineral tax reforms*. (ICTD Working Paper 5). International Centre for Tax and Development. dx.doi.org/10.2139/ssrn.2408591
- Manley, D. et Lassourd, T. (2019, 22 octobre). *As mining enters the renewables era, taxation challenges persist*. Natural Resource Governance Institute. <https://resourcegovernance.org/blog/mining-renewables-taxation-IGF>
- Natural Resource Governance Institute. (n.d.). *Step-scale and sliding-scale royalty rates*. <https://www.resourcedata.org/dataset/rgi-step-scale-and-sliding-scale-royalty-rates>
- O'Connor, F. A., Lucey, B. M. et Baur, D. G. (2016). Do gold prices cause production costs? International evidence from country and company data. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 40, 186–196. <https://doi.org/10.1016/j.intfin.2015.11.001>
- Otto, J., Andrews, C., Cawood, F., Doggett, M., Guj, P., Stermole, F., Stermole, J., & Tilton, J. (2006). *Mining royalties: A global study of their impact on investors, government, and civil society*. Directions in Development, Energy and Mining. Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7105>
- Renner, S. et Wellmer, F. (2019). Volatility drivers on the metal market and exposure of producing countries. *Mineral Economics*. doi.org/10.1007/s13563-019-00200-8
- S&P Global Market Intelligence. (2019). S&P Capital IQ Metals and Mining Database. [Fournisseur de données de propriété exclusive]. <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/campaigns/metals-mining>
- Steel, I. (2018). *Tax incentives in mining: Minimising risks to revenue. Supplementary guidance: How to use financial modelling to estimate the cost of tax incentives*. Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable & Institut international du développement durable. <https://www.igfmining.org/wp-content/uploads/2019/01/tax-incentives-supplementary-guide.pdf>
- Yunis, J. et Aliakbari, E. (2022). *Annual survey of mining companies, 2021*. Fraser Institute. <https://www.fraserinstitute.org/studies/annual-survey-of-mining-companies-2021>



Chapitre 10.

Utilisation de la sixième méthode pour simplifier la tarification de vente des minéraux entre parties liées et préserver les revenus miniers

IGF et ATAF, avec des contributions des gouvernements de l'Équateur et de la Zambie

10.1 Introduction

Dans le secteur minier, les recettes publiques dépendent de l'estimation et de la tarification exactes des produits minéraux. Cependant, la fixation des prix n'est pas toujours chose simple. Elle est en effet complexe en raison de la qualité des matériaux extraits ou de leur teneur en minerais, des étapes de valorisation et des conditions contractuelles. Ces facteurs se complexifient en cas de ventes entre parties liées, ce qui peut inciter certaines entreprises à fixer artificiellement des prix bas pour réduire leurs revenus imposables dans le pays d'origine et transférer les bénéfices à l'étranger.

La norme internationale pour limiter ce risque est d'appliquer le principe de pleine concurrence, qui exige que le prix de la transaction contrôlée (c'est-à-dire entre des parties liées) soit similaire à celui d'une transaction comparable entre des parties indépendantes. Selon l'Organisation des Nations Unies (2021a) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert, 2022), il existe cinq méthodes reconnues de fixation des prix de transfert pour déterminer si une transaction est conforme au principe de pleine concurrence. Ces méthodes requièrent généralement que les autorités fiscales aient accès à des informations détaillées sur les entreprises contribuables et leurs sociétés affiliées, ainsi qu'à des données comparables, sans même mentionner un niveau avancé d'expertise dans le domaine de la fiscalité internationale. Ces obstacles administratifs – et par ailleurs le caractère non renouvelable et la propriété publique des ressources minérales – ont poussé certains pays en développement riches en ressources à rechercher des alternatives.

Une sixième méthode a donc été développée par les pays d'Amérique latine riches en ressources pour lutter contre les stratagèmes de contournement des normes fiscales applicables aux transactions sur les matières premières ou produits minéraux. En utilisant les prix des matières premières cotées en Bourse (par exemple, la London Metal Exchange

[LME]), souvent avec seulement quelques ajustements, elle permet d'établir une norme claire et transparente pour déterminer le prix des ventes de minéraux entre parties liées, plus facile à appliquer par les autorités fiscales et diminuant le risque d'évasion fiscale. Et il existe aussi d'autres approches, dont celle de la tarification administrative, appliquée pour la première fois par la Norvège au secteur pétrolier, ou le régime de protection (« safe harbour » en anglais), récemment utilisé par la République de Guinée pour la bauxite.

L'OCDE, dans ces premières lignes directrices sur les prix de transfert de 2017, approuvait l'application des prix cotés comme base déterminante pour la vente de minéraux entre parties liées, et en particulier pour la méthode du prix comparable non contrôlé (CUP en anglais). La question se pose donc de savoir si la sixième méthode reste utile. Selon la méthode CUP, les conditions de la transaction à partir de laquelle le prix coté est obtenu doivent être comparables à celles de la transaction entre parties liées. En conséquence, les entreprises contribuables doivent ajuster le prix en question pour tenir compte des différences en qualité et teneur en minerai, de la période de vente, du calendrier et des modalités de livraison, ainsi que d'autres facteurs comme le coût du transport, de l'assurance et les modalités de paiement. Il existe diverses versions de la sixième méthode et, dans de nombreux cas, celles-ci ne requièrent que de faibles ajustements, ce qui fait qu'elle est d'application simple et moins susceptible de manipulation.

Ce chapitre vise ainsi à décrypter le fonctionnement de la sixième méthode, en particulier pour les minéraux dont le prix est plus difficile à fixer. Tout d'abord une brève présentation en est faite ; ensuite sont décrits les avantages et inconvénients de cette méthode, les différentes approches légales et réglementaires que les pays ont adoptées, ainsi que leur expérience dans son application pratique. Enfin, sont abordées dans ce chapitre deux alternatives de tarification : (i) l'établissement des prix par voie normative ou administrative ; et (ii) l'utilisation d'un régime de protection (ou d'exonération) en relation avec l'une des versions de la sixième méthode, la méthode CUP, et selon les ajustements et éléments de comparabilité autorisés.

10.2 Brève présentation de la sixième méthode

À l'origine, la sixième méthode nous vient de l'Argentine où elle a été appliquée en 2003 par le gouvernement de ce pays, qui cherchait à évaluer la vente de matières premières entre parties liées, établies dans des pays où les taux d'imposition étaient plus bas. Elle était conçue spécifiquement pour limiter le risque d'abus dans les prix de transfert appliqués dans le négoce des matières premières. La législation en vigueur en Argentine exige que les entreprises qui vendent des matières premières à des parties liées offshore utilisent la cotation du prix des matières négociées à la date d'expédition, à moins que le prix que la partie liée accepte de payer soit supérieur au prix coté.

De nombreux pays riches en ressources, en particulier en Amérique latine, ont suivi l'exemple de l'Argentine : en effet, la Bolivie, le Costa Rica, la République dominicaine, le Guatemala, le Honduras, le Pérou et l'Uruguay ont adopté cette sixième méthode dans leur législation⁵⁶. En dehors de la région de l'Amérique latine, elle a également été adoptée par la Zambie, le Malawi et l'Inde (Grondona, 2018). Ces différents pays ont toutefois chacun adopté une approche légèrement différente, ce qui fait qu'il n'y a pas de version unique de la sixième méthode. Néanmoins, tous utilisent les prix cotés comme point de départ pour déterminer le prix de vente des minéraux aux parties liées.

Le prix coté reflète généralement un accord entre des vendeurs et des acheteurs indépendants pour un type et un volume spécifiques de matière première négociée à un moment donné sous certaines conditions. En Zambie, par exemple, les entreprises contribuables sont tenues d'utiliser les prix cotés sur le LME – ou le London Metal Bulletin, si le LME n'est pas disponible – pour fixer le prix des métaux de base et des métaux précieux (voir l'encadré 10.1). Le Commissaire général (autorité fiscale du pays) a également la possibilité d'approuver une autre source établissant un prix de marché. L'avantage du prix coté est qu'il peut être connu de l'autorité fiscale et des contribuables, par opposition au prix de vente réel, qui est susceptible de manipulation. .

Encadré 10.1. La Zambie précise la source des prix cotés à utiliser pour l'application de la sixième méthode

« (14) Aux fins du paragraphe (13), on entend par "prix de référence" :

- a. La moyenne mensuelle des prix au comptant de la London Metal Exchange (Bourse des métaux de Londres) ;
- b. La moyenne mensuelle des prix au comptant publié dans le Metal Bulletin, si les prix des métaux de base ou des métaux précieux ne sont pas cotés à la London Metal Exchange ;
- c. La moyenne mensuelle des prix au comptant provenant de toute autre place d'échange des métaux, telle qu'approuvée par le Commissaire général, si les prix des métaux de base ou des métaux précieux ne sont pas cotés sur la London Metal Exchange, ni publiés dans le Metal Bulletin ; ou
- d. La moyenne mensuelle des prix au comptant de la London Metal Exchange, la moyenne mensuelle des prix au comptant sur tout marché d'échange des métaux agréé par le Commissaire général, déduction faite de toute remise au titre d'une faible qualité ou teneur. »

Source : Zambia Revenue Authority [ZRA], 2018.

⁵⁶ L'Équateur a récemment modifié sa version de la sixième méthode pour qu'elle soit davantage alignée sur la méthode CUP, en utilisant les prix de référence comme base de départ.

10.2.1 Différences entre la sixième méthode et la méthode CUP

La principale différence entre la sixième méthode et la méthode CUP tient au fait que les entreprises contribuables sont tenues d'ajuster le prix coté pour le rendre comparable aux conditions de la transaction entre parties liées. Selon la méthode CUP, les ajustements doivent être effectués en fonction des caractéristiques physiques et de la qualité du matériau, des volumes échangés, de la période de l'entente commerciale, du calendrier et des conditions de livraison, ainsi que d'autres facteurs tels que le transport, l'assurance, la véracité ou non de l'échange, et les conditions de paiement (voir la discussion plus avant sur l'affaire *Colombie contre Carboners el Tesoro S.A*, encadré 10.2).

Encadré 10.2. Affaire Colombie contre Carboners el Tesoro S.A. (Glencore), 2021

La Colombie (loi 1819 de 2016), établit la méthode CUP comme la plus appropriée pour appliquer le principe de pleine concurrence aux transactions de matières premières. Un litige a été porté devant les tribunaux, l'affaire *Carboners*, relatif à la vente de charbon thermique entre entreprises liées. Le tribunal relève que, lorsqu'une liste de prix de matières premières est utilisée (en provenance d'un marché d'échange reconnu et transparent), certains éléments doivent être pris en compte, tels que la nature des biens échangés, les remises en raison du volume, la date des transactions, les conditions d'assurance, les conditions de livraison, la monnaie, etc. Le tribunal conclut que l'application de la méthode CUP exige ce qui suit :

- Les accords et les contrats fixant les conditions relatives aux éléments ci-dessus doivent être comparés à ceux conclus avec des tiers afin de vérifier s'ils auraient pu être convenus en des termes similaires dans des circonstances comparables.
- Les fonctions, les risques et les termes contractuels sont à prendre en considération, en plus du prix de référence d'une matière première.
- Des ajustements justifiés sont à effectuer pour tenir compte, entre autres, des différentes clauses contractuelles, du niveau de la chaîne de distribution, du marché géographique, de la date, des biens incorporels associés, des risques liés au taux de change et des alternatives réalistes pour ce qui est des potentiels acheteurs.
- Une analyse doit être faite s'agissant du prix auquel la partie liée revend le charbon au client final.

Le tribunal a également souligné dans cette affaire que la méthode CUP pouvait parfois ne pas être la plus appropriée, notamment dans les cas où les conditions se rapportant au bien échangé ne sont pas suffisamment similaires, ou lorsque les fonctions et les risques assumés par les parties ne peuvent pas être ajustés pour refléter des circonstances comparables.



Certaines autorités fiscales se heurtent à des difficultés pour vérifier les ajustements nécessaires à la mise en œuvre précise de la méthode CUP. Par conséquent, elles préfèrent la sixième méthode, qui généralement ne requiert que des ajustements de comparabilité limités, voire aucun. Par exemple, la version zambienne de la sixième méthode ne permet que des ajustements en cas de mauvaise qualité ou faible teneur en minerai. Certains pays choisissent d'aligner la sixième méthode plus précisément sur la méthode CUP – pour contourner les difficultés soulignées ci-dessous –, et la principale différence entre les deux approches reste le niveau de comparabilité requis, la sixième méthode étant généralement le moyen le plus simple de fixer les prix des ventes de minéraux entre parties liées.

10.3 Avantages et inconvénients liés à la sixième méthode

Le principal avantage de la sixième méthode est qu'un prix coté est souvent une base de référence claire et objective pour déterminer le prix de vente entre parties liées, évitant ainsi que les entreprises ne soient tentées de les sous-évaluer – une préoccupation partagée par de nombreux pays en développement riches en ressources (OCDE, 2018b). C'est la sous-évaluation des prix qui a incité la Zambie à adopter la sixième méthode en 2008. L'autorité fiscale avait découvert que Mopani Copper Mines PLC vendait du cuivre à Glencore International AG, société à laquelle elle est liée, à un prix bien inférieur à celui auquel elle le vendait à des tiers. La Cour suprême de ce pays a donné raison à l'autorité fiscale et, en conséquence, Mopani a dû payer 240 millions de ZMW (environ 13 millions USD) en redressement d'impôts pour les exercices fiscaux 2006/2007, 2007/2008 et 2009/2010 (Forum de l'administration fiscale africaine [ATAF], 2020). La Zambie a adopté la sixième méthode en 2008, peu après la découverte de ces transactions.

Elle permet en particulier à l'administration fiscale de simplifier son travail en ce qui concerne les ventes de minéraux, lui laissant ainsi du temps et des ressources précieuses pour se concentrer sur d'autres opérations de prix de transfert. L'autorité fiscale zambienne, la Zambia Revenue Authority (ZRA), a indiqué que lorsqu'une entreprise minière fait sa déclaration d'impôt en ligne, le système saisit automatiquement le prix indiqué pour les ventes entre parties liées et calcule l'impôt en conséquence. Une telle automatisation réduit considérablement la nécessité d'une analyse détaillée des prix de transfert, sans toutefois l'éliminer. De par son caractère objectif et vérifiable, la méthode des prix cotés peut également aider à limiter les différends avec les contribuables en fournissant un cadre de référence commun et une plus grande certitude concernant la responsabilité vis-à-vis du fisc (ZRA, 2022). Le Service des revenus internes (Servicio de rentas internas, SRI) de l'Équateur confirme également que l'application des prix cotés permet un plus grand respect des règles applicables et offre plus de certitude au niveau

fiscal, avantages non négligeables (SRI, gouvernement équatorien, 2022). En résumé, la sixième méthode offre au pouvoir exécutif le moyen pratique d'augmenter les revenus du secteur minier, sans la nécessité d'accroître les vérifications et les contrôles fiscaux (United Nations, 2021b).

Mais l'un des inconvénients est que, selon la manière dont la sixième méthode est appliquée, elle peut conduire à la fixation de prix qui ne sont pas conformes au principe de pleine concurrence. Les investisseurs peuvent ainsi refuser de s'y conformer pour cette raison ou parce qu'il ne s'agit pas d'une méthode traditionnelle de fixation des prix de transfert. L'acceptation par l'OCDE et l'ATAF des prix cotés pour l'application de la méthode CUP a permis d'apporter une réponse à certaines de ces préoccupations. De plus, certains investisseurs ont témoigné de leur expérience positive avec la sixième méthode. Une compagnie minière en Zambie a qualifié cette approche de « pragmatique » car elle rend plus prévisible le traitement par la ZRA des revenus des ventes minières. De même, les fonctionnaires équatoriens ne prévoient aucun impact négatif de la méthode sur l'investissement, à condition que l'application des prix cotés soit transparente et prévisible et que les investisseurs en soient informés (SRI, gouvernement équatorien, 2022). Il convient de noter par ailleurs que les investisseurs miniers sont généralement moins réactifs à la fiscalité lorsque c'est la règle liée à l'emplacement des ressources qui s'applique (International Monetary Fund, 2010).

Toutefois, de véritables inquiétudes apparaissent lorsque la sixième méthode aboutit à une double imposition qu'il n'est pas possible d'éviter. Cette méthode ne faisant pas partie des méthodes traditionnelles de fixation des prix de transfert, il est possible qu'elle ne soit pas reconnue par le pays de l'entreprise acheteuse, partie liée. Si tel est le cas, il est possible que l'acheteur ne soit pas en mesure d'avoir droit à un double allègement fiscal, ce qui éventuellement augmente le coût global de l'investissement et soulève un problème juridique en vertu de l'article 9 (Entreprises associées) du modèle de convention relative à la double imposition des Nations Unies (2021a) et de l'OCDE (OECD, 2021). Les pays pourraient atténuer ce problème en alignant plus précisément la sixième méthode sur le principe de pleine concurrence, et en permettant par exemple une série d'ajustements aux fins de comparabilité. Ils pourraient également considérer la sixième méthode comme une norme interne de lutte contre les abus plutôt que comme une méthode de fixation des prix de transfert, ce qui leur éviterait d'avoir à répondre au critère de pleine concurrence et, surtout, d'échapper à l'application de l'article 9 susvisé (comme cela est expliqué à la section 10.4).

Enfin, si la sixième méthode est plus simple et plus fiable que les autres méthodes de fixation des prix de transfert, elle laisse au contribuable l'avantage du premier intervenant dans la détermination du prix de vente, encore que partant d'un prix coté. Il incombe donc à l'autorité fiscale de réfuter le prix fixé par le contribuable, ce qui peut s'avérer délicat compte tenu de la difficulté d'accès aux informations, et en particulier à des données comparables, et du manque d'expertise technique. L'autre solution consiste à laisser à l'autorité fiscale, et non au contribuable, le soin de fixer le prix. Cette pratique est appelée « tarification administrative » ou normative, et elle est étudiée plus avant dans ce chapitre.

Les avantages et les inconvénients résumés ci-dessous sont d'ordre général et sont variables selon la façon dont la sixième méthode est conçue.

Tableau 10.1. Avantages et inconvénients liés à la sixième méthode

Avantages	Inconvénients
<p>Simplification de la tâche de l'administration fiscale liée au commerce de matières premières inter-sociétés.</p> <p>Limitation du risque que les sociétés minières vendent leurs minéraux à des parties liées à des prix inférieurs au marché, dans le but de réduire leur revenu imposable dans le pays d'accueil.</p> <p>Renforcement de la certitude fiscale pour les investisseurs et, par là même, réduction du risque de différends.</p>	<p>Limitation des ajustements aux prix de référence indexés ou limitation des prix à une période ou une date de cotation spécifique, pouvant conduire à la fixation de prix de manière stricte, ce qui ne serait pas le cas entre parties indépendantes en situation de pleine concurrence.</p> <p>Possibilité de double imposition, ne pouvant être réglée, en fonction de la manière dont la méthode est juridiquement qualifiée et appliquée (c'est-à-dire, norme nationale pour lutter contre les abus, ou méthode pour les prix de transfert).</p> <p>Charge de la preuve incombant à l'autorité fiscale pour réfuter le prix fixé par le contribuable, ce qui peut être compliqué (cf. manque d'accès aux informations et expertise technique insuffisante).</p>

10.4 Différentes approches sur le plan légal et réglementaire pour l'adoption de la sixième méthode

Il n'existe pas de version unique de la sixième méthode et, au contraire, les pays qui l'appliquent l'ont adoptée avec diverses variantes. Nous analysons brièvement dans cette section quelques-unes des principales différences et leurs répercussions sur le recouvrement des recettes, l'investissement et la mise en œuvre de la méthode, en particulier :

- La date de la cotation du prix à utiliser;
- La condition selon laquelle la vente est faite à un intermédiaire sans réalité économique;
- La gamme des ajustements de comparabilité acceptables;
- La qualification juridique de la sixième méthode.

10.4.1 Date de tarification

La sixième méthode suppose généralement que soit indiquée la date de cotation du prix ou la période de référence prise en compte. Bon nombre des pays utilisant la sixième méthode préfèrent la date d'expédition, qui peut être vérifiée, à la différence de date de vente, qui est plus facile à manipuler par les contribuables. Par exemple, l'Équateur, le Paraguay, la République dominicaine et la Zambie exigent de leurs contribuables qu'ils utilisent le prix coté à la date d'expédition des cargaisons. La Zambie et le Pérou vont encore plus loin pour empêcher les contribuables de truquer le système en exigeant qu'ils utilisent le *prix moyen* coté durant le mois où l'expédition est faite, et calculé sur les quatre mois précédents, ou les quatre mois postérieurs à la date d'expédition dans le cas du Pérou.

L'avantage tiré de l'utilisation du prix moyen est que les contribuables n'ont ainsi aucune chance de choisir le prix le plus bas côté au cours du mois de l'embarquement. Cette approche permet aussi de lisser le prix, ce qui est plus avantageux à la fois pour les autorités publiques et pour les contribuables, en particulier dans le cas des prix des indices, sans référence aux liquidités et qui peuvent être sujets à des hausses ou des baisses soudaines. Bien entendu, l'un des désavantages est que le prix moyen peut être inférieur au prix du jour précis de l'envoi. Les nouvelles directives de l'OCDE (OECD, 2022) encouragent les autorités fiscales à imputer elles-mêmes une date de fixation du prix (par exemple, la date d'expédition) dans les cas où il n'y a aucune preuve de la date réellement retenue par les parties.

Certains pays, au demeurant, ont choisi d'être plus souples en ce qui concerne la date ou la période à prendre en compte. Par exemple, à la suite de la publication des nouvelles lignes directrices de l'OCDE, le Pérou a laissé aux contribuables l'option d'utiliser la date de la signature du contrat de vente, ou bien le prix moyen calculé sur la période suivante de 30 jours. Le Brésil applique aussi le critère de la date de la vente. Cette option est avantageuse pour le contribuable, en lui donnant la possibilité d'utiliser le prix coté à la date exacte de la vente. Toutefois, elle augmente le risque que le contribuable choisisse une date lui donnant le prix coté le plus avantageux, ce qui veut dire qu'une surveillance plus étroite est alors requise de la part des autorités fiscales.

Le compromis, dans un tel cas, pourrait être d'établir une présomption réfutable selon laquelle le prix coté moyen du mois d'expédition sera celui utilisé, à moins que le contribuable ne puisse fournir une preuve fiable de la date convenue entre les parties liées (par exemple, la date du connaissance) et étant entendu que l'autorité fiscale ne peut pas déterminer une date différente selon son analyse des prix de transfert. La Colombie utilise cette approche dans sa méthode CUP. Les entreprises contribuables doivent enregistrer le contrat de vente avec leurs parties liées avant la première livraison du produit, et doit y figurer, entre autres, la date servant à la fixation du prix. Si le contrat n'est pas enregistré à temps, et si l'administration fiscale ne dispose pas d'autres éléments de preuve fiables concernant la date du prix convenu, c'est la date d'expédition qui est utilisée.

10.4.2 Réalité économique des intermédiaires étrangers

Plusieurs pays, notamment l'Argentine, ont adopté la sixième méthode pour cibler les transactions où un exploitant minier expédie ses marchandises à une entité, et un pays différents, de ceux qui apparaissent sur la facture. Généralement, la partie liée est une entité de commercialisation qui acquiert un titre sur les marchandises pour une période limitée. Compte tenu de l'objectif poursuivi, l'Argentine dans ce cas, comme d'autres pays, applique la sixième méthode uniquement aux ventes à des intermédiaires qui ne sont pas les destinataires effectifs des marchandises et qui n'ont pas de réelle existence économique. L'Équateur limite également l'utilisation des prix cotés aux transactions avec des parties liées établies dans des pays ou juridictions appliquant un taux faible ou nul d'imposition et/ou avec des intermédiaires n'ayant pas leur siège dans le pays de destination de l'exportation. L'avantage de cette approche est qu'elle cible de manière sélective les ventes à des parties liées à haut risque, en particulier celles via des centres de commercialisation, qui entraînent un risque d'évasion fiscale dans le secteur minier. En ce sens, il s'agit donc plus d'une règle destinée à éviter les abus qu'une méthode de détermination des prix de transfert, ce qui peut atténuer les problèmes de double imposition décrits plus loin.

Toutefois, d'autres pays comme la Zambie, le Paraguay et le Guatemala ont choisi d'appliquer la méthode à toutes les exportations (et importations) à des parties liées. Cela évite d'avoir à déterminer si la partie acheteuse liée exerce effectivement des activités économiques – ce qui peut être très subjectif – et, si le contribuable refuse de coopérer, d'avoir à requérir des informations importantes à un pays étranger. Mais ainsi que cela ressort d'une étude sur l'approche suivie par l'Argentine, « les entreprises ont trouvé le moyen (...) de donner à l'entité intermédiaire une réalité économique et d'éviter l'application de la sixième méthode » – encore que cela n'ait pas empêché l'autorité fiscale de transiger dans des différends relatifs aux prix de transfert (Grondona, 2018). Cela évite également le risque que les contribuables jouent avec le système en intercalant un tiers entre deux parties liées. Bien sûr, les autorités fiscales doivent quand même déterminer si les parties sont liées (ce qui peut être difficile pour celles disposant de moyens limités de collecte d'informations), et si elles sont passibles de sanctions. L'inconvénient de l'application de la méthode à toutes les ventes entre parties liées est que, selon la manière dont la loi est rédigée, elle peut être considérée comme une méthode de prix de transfert, ce qui pourrait donner lieu à des contestations sur le plan juridique.

Nonobstant les difficultés qui s'attachent à la vérification de la réalité économique de l'intermédiaire, les pays qui en font une condition d'application de la sixième méthode pourraient toujours alléger la complexité administrative en définissant des critères d'admissibilité clairs et des exigences liées aux preuves à apporter. Par exemple, la réglementation équatorienne établit les conditions suivantes (SRI, gouvernement de l'Équateur, 2022) :

1. Le contribuable doit avoir une présence réelle sur le territoire de résidence, y disposer d'un établissement commercial d'où il gère ses activités, respecter les exigences légales en matière de constitution et d'enregistrement des sociétés, de registre fiscal, et de présentation des bilans financiers et de l'état de ses actifs ; et s'assurer que les risques sont gérés et les fonctions conformes aux volumes d'opérations traitées.

2. Le montant des revenus provenant du revenu passif et des activités d'intermédiation dans la commercialisation des biens en provenance ou à destination de l'Équateur ne doit pas dépasser 50 % de son chiffre d'affaires total.
3. La valeur de ses opérations de commerce international avec des parties liées, que ce soit par le niveau de direction, de gestion ou de contrôle, ne dépasse pas 20 % de la valeur de ses opérations de commerce international effectuées au cours de l'exercice correspondant.

10.4.3 Ajustements de comparabilité

Un ajustement de comparabilité est un ajustement apporté aux conditions des transactions entre tiers afin d'éliminer les effets des différences significatives entre celles-ci et la transaction entre parties liées examinée. Dans le cas de la vente de minéraux, cela signifie que les caractéristiques économiquement pertinentes du prix coté doivent être comparables à celles d'un prix de vente réel. À cette fin, selon les principes de l'OCDE, les contribuables et les autorités fiscales doivent tenir compte de tous les facteurs de comparabilité pertinents, par exemple, les caractéristiques physiques et la qualité du minerai, les volumes échangés, le calendrier et les conditions de livraison, le transport, l'assurance, le taux de change des devises et les modalités de paiement.

Plus une autorité fiscale autorise les ajustements de comparabilité, plus la sixième méthode se rapproche du principe de pleine concurrence. Toutefois, faute d'accès aux données des entreprises contribuables et à des données comparables, certains pays ont choisi de limiter les ajustements admissibles à ceux qui sont plus facilement vérifiables. La Zambie, par exemple, n'autorise que des ajustements au prix coté, justifiés par des différences dans la qualité ou la faible teneur en minerai. Si le prix s'applique par exemple à une cathode de cuivre, qui contient 99,999 % de cuivre (métal), mais que le produit vendu est un concentré qui contient 30 % de cuivre, l'entreprise contribuable peut ajuster le prix coté à la baisse pour refléter le pourcentage de métal contenu dans le concentré (voir encadré 10.5 à titre d'exemple). Cette approche est plus simple à mettre en œuvre, même si elle n'est pas sans poser de problème (section 10.3), et peut être justifiée par le fait que le prix d'un minéral est principalement fonction de ses caractéristiques physiques et de sa qualité. Toutefois, le résultat obtenu pourrait ne pas correspondre pleinement au prix du marché.

10.4.4 La qualification juridique de la sixième méthode

Ainsi que cela est indiqué à la section 10.3, l'un des problèmes de la sixième méthode est que si son application conduit à une double imposition, il se peut que les contribuables ne puissent bénéficier d'un allègement en vertu des conventions fiscales bilatérales en vigueur. Les dispositions relatives aux entreprises associées, généralement l'article 9 de ces traités, sont comprises d'ordinaire comme consacrant le principe de pleine concurrence, qui veut que les transactions entre parties liées soient tarifées de la même façon que le seraient des transactions comparables entre parties non liées. Dans la mesure où la sixième méthode ne s'assimile pas complètement au principe de pleine concurrence – en limitant par exemple les ajustements aux fins de comparabilité –, il est possible qu'elle ne soit pas reconnue par le pays de la partie liée qui achète la marchandise, auquel cas un double allègement fiscal peut ne pas être offert.



Diverses voies sont envisageables pour que la sixième méthode soit acceptée par les parties au traité comme méthode légitime de fixation des prix de transfert en vertu de l'article 9 susvisé. En général, il faut que le contribuable ait le droit de démontrer que le prix de vente a été fixé entre les parties liées dans des conditions concurrentielles, excluant ainsi l'application du prix coté – par exemple, en permettant au contribuable de prouver que son intermédiaire a une réelle existence économique ou de procéder à des ajustements appropriés et raisonnables des prix cotés en Bourse, compte tenu des différences qui existent au niveau du produit négocié et de la transaction commerciale. Encore une fois, le manque d'informations, en particulier de données comparables, peut compliquer la tâche pour certaines autorités fiscales. Certains pays peuvent choisir de considérer la sixième méthode comme une norme nationale de lutte contre les abus, et non comme une disposition destinée à la détermination des prix de transfert, ce qui l'exclut du champ d'application de l'article 9. Cette approche est similaire à celle de l'action 4 de l'OCDE – érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices (BEPS) –, qui limite la déduction des intérêts et autres frais financiers à un pourcentage du résultat d'exploitation (bénéfice imposable avant intérêts, impôts, dépréciations et amortissements, ou EBITDA fiscal) (OECD, 2015). L'action 4 (BEPS) n'est pas conforme au principe de pleine concurrence. Mais comme il s'agit d'une mesure nationale conçue spécifiquement pour cibler les déductions excessives d'intérêts sur les dettes contractées – une source majeure de transfert de profit – la plupart des pays considèrent qu'elle ne contrevient pas à l'article 9. L'action 4 BEPS et la sixième méthode ne sont pas tout à fait analogues. La première constitue davantage d'une soupape de sécurité, et fait l'objet d'un large consensus. Néanmoins, les deux approches s'écartent du principe de pleine concurrence dans le but de limiter le contournement des règles fiscales. Les pays doivent sopeser les avantages de l'application de la sixième méthode par rapport au risque de double imposition. Par ailleurs, l'ONU et l'OCDE pourraient inclure la sixième méthode dans les principes relatifs aux prix de transfert, en lui donnant force juridique du point de vue conventionnel (articles 7 et 9 du traité) et aux fins du règlement des différends.

10.5 Enseignements tirés de l'application de la sixième méthode

Pour mettre en œuvre la sixième méthode, les autorités fiscales doivent suivre plusieurs étapes qui varieront selon la façon dont la loi est rédigée et le type de minéral auquel elle s'applique. Ces étapes sont brièvement résumées dans l'encadré 10.3. Le développement qui suit est basé sur l'expérience de la Zambie dans la mise en œuvre de la sixième méthode, telle que rapportée par de hauts fonctionnaires lors d'entretiens avec des représentants de l'IGF et de l'ATAF.

Encadré 10.3. Principales étapes de l'application de la sixième méthode :

- a. Détermination de l'indice pertinent
- b. Vérification de la qualité des minéraux exportés, y compris des ajustements pour toute différence de qualité
- c. Vérification des déductions permises
- d. Détermination de la date/période du prix coté
- e. Détermination de la question de savoir si l'intermédiaire a une existence économique.

Source : ZRA, 2022.

10.5.1 Détermination de la valeur des exportations de minéraux

Le prix d'un minéral est principalement fonction de sa valeur ou de sa qualité. Par conséquent, les autorités publiques compétentes doivent d'abord être en mesure de déterminer cette valeur, avant de pouvoir vérifier le prix. Par exemple, les prix d'indice pour le minerai de fer sont basés sur le matériau selon le pourcentage de fer qu'il contient. Selon que le pourcentage est inférieur ou supérieur, ou si le matériau contient des impuretés, le prix devra être ajusté, et la déduction faite des frais de transport et d'assurance.

De nombreux pays en développement riches en ressources n'ont pas accès à des informations indépendantes sur la qualité des minéraux qu'ils exportent. Ils ne disposent pas des installations d'essai, des équipements ou de l'expertise technique nécessaires pour vérifier la qualité déclarée par les entreprises, ce qui accroît les risques de sous-évaluation et, par conséquent, de fixation de prix bas, en particulier dans le cas des ventes entre parties liées (OCDE, 2018B). La ZRA souligne les difficultés qu'elle éprouve à accéder à des informations indépendantes sur la qualité du cuivre qui sort du pays, ainsi que le manque de fonctionnaires qualifiés et suffisamment experts pour déterminer avec précision la valeur correspondante.

Ce problème d'application des normes n'est pas propre uniquement à la sixième méthode ; il traduit ainsi le fait qu'il est important pour les pays de pouvoir calculer de manière précise la valeur de leurs exportations de minéraux s'ils veulent en obtenir les recettes et les retombées attendues. Les gouvernements doivent pouvoir disposer de l'expertise et des équipements nécessaires pour tester la teneur du minerai et la qualité des matières premières exportées. À cet égard, la Zambie a considéré utile de mettre en place une unité d'audit minier spécialisée au sein de l'administration fiscale (ZRA, 2022). Et une bonne coordination doit également exister entre les services fiscaux et l'organisme de régulation minière afin de garantir une évaluation cohérente des ventes de minéraux pour le calcul des redevances et impôts à percevoir (au cas où ils appliqueraient différentes méthodes d'évaluation).

Encadré 10.4. Renforcement de l'accès aux informations sur la teneur et la qualité des minéraux exportés depuis la Zambie.

La ZRA et le ministère des Mines et du Développement minier ont pris des mesures pour améliorer la disponibilité des informations sur la valeur des exportations de minéraux du pays. Le système d'évaluation statistique de la production minière enregistre tous les résultats des tests d'analyse des métaux de base et des métaux précieux qui sont exportés. Il permet à la ZRA d'avoir accès à des informations en temps réel qu'elle peut utiliser pour vérifier les ajustements que les contribuables font aux prix cotés. Toutefois, le problème demeure, du fait que ce sont les entreprises qui fournissent les résultats d'analyse, lesquelles ne proviennent donc pas d'une source indépendante. La Zambie travaille à la création d'un laboratoire de matières minérales qui pourra effectuer des analyses indépendantes de la qualité et de la teneur en minerai des minéraux exportés.

Source : ZRA, 2022.

10.5.2 Absence de prix de référence pour certains produits minéraux

Après avoir vérifié la teneur ou la qualité du minerai, les autorités compétentes doivent trouver une cotation de prix pour pouvoir appliquer la sixième méthode. Néanmoins, il n'en existe pas pour tous les minéraux, ou bien elles ne sont pas suffisamment développées pour servir de base à la fixation du prix de vente commerciale. Par exemple, les pierres précieuses sont vendues par voie d'appels d'offres sur des marchés spécialisés, sur la base des listes de prix des producteurs qui sont confidentielles (p. ex. le catalogue de prix de De Beers). De même, les produits intermédiaires, comme la bauxite, sont vendus directement aux raffineries d'alumine, les ventes au comptant étant limitées, et le carbonate de lithium (pour les batteries de véhicules électriques) n'a pas encore de prix coté. Bien que des indices de prix commencent à apparaître pour la bauxite et le lithium, il faudra peut-être un certain temps avant qu'un nombre suffisant de transactions indépendantes permette d'en déduire des prix moyens fiables. En général, la sixième méthode fonctionne mieux pour les minéraux qui sont échangés sur des marchés boursiers ou des terminaux de *trading* et dont le prix est fixé sur la base d'un indice international (voir tableau 10.2).

Cela dit, les prix de nombreux minéraux et métaux sont cotés en Bourse. Les métaux de base et les métaux précieux, par exemple l'or, l'argent et le cuivre, sont négociés sur des marchés de matières premières et leur prix est coté en Bourse (p. ex., le LME et le London Metals Bulletin). Les matériaux en vrac, comme le minerai de fer et le manganèse, font également l'objet de cotations quotidiennes. Les autorités fiscales pourraient procéder par ordre : appliquer la sixième méthode aux minéraux dont les prix sont cotés, ce qui simplifierait les choses et permettrait de garantir le recouvrement des recettes publiques sur certains produits minéraux, et libérerait du temps et des moyens pour garantir ou contrôler un prix exact pour les matières premières moins courantes et plus difficiles à évaluer. Par exemple, la Zambie n'applique la sixième méthode qu'aux métaux de base et aux métaux précieux, et non aux autres richesses minières qu'elle produit, comme les pierres précieuses.

Tableau 10.2. L'application de la sixième méthode dépend du minéral

	Applicable	Éventuellement applicable	Applicable dans certaines circonstances
Type de minéral	Métaux de base/précieux et concentrés de métaux Par exemple, cuivre, or, plomb, zinc, nickel, argent, platine	Minéraux en vrac Par exemple, minerai de fer, charbon, bauxite	Pierres précieuses Par exemple, diamants bruts, autres pierres précieuses
Spécifications de qualité	Standard, strictes et non négociables	Multiples standards, flexibilité et possibilité de rabais ou de primes à la qualité	Sur la base de multiples composantes de qualité et/ou des tendances à la mode
Marchés	Marchés de terminaux/Bourses de matières premières et ventes de gré à gré	Contrats off-take à moyen et long terme avec des prix renégociés à intervalles fréquents	Appels d'offres sur des marchés spécialisés pour des assortiments ou des pierres particulières
Prix	Prix cotés chaque jour	Prix quotidiens pour des qualités sélectionnées	Listes de prix des producteurs et prix des appels d'offres

Source : Adapté de Guy, 2017.

10.5.3 Détermination du prix des produits intermédiaires

La sixième méthode réduit le risque de fixation de prix trop bas en fournissant un point de départ transparent – un prix coté, public –, et donc une base pour déterminer le prix de vente des minéraux entre parties liées. Toutefois, le plus souvent ce sont les produits minéraux transformés ou raffinés, tels que les lingots d'or ou les cathodes de cuivre qui voient leurs prix cotés sur les marchés, alors que les pays en développement exportent en général des matières premières non raffinées, ce qui rend nécessaire un ajustement du prix coté à la baisse. De nombreuses administrations fiscales manquent d'informations et d'expertise pour vérifier ces ajustements, lesquels conduisent assez fréquemment à une réduction substantielle du prix.

La Zambie exporte principalement du concentré de cuivre et des anodes de cuivre. Aucun de ces deux produits n'a de prix coté, bien qu'il existe un marché émergent pour les concentrés de métaux. Selon la loi zambienne, les contribuables doivent ajuster le prix de la



cathode de cuivre pour tenir compte des différences de qualité et de teneur en minerai. La transformation du concentré et de l'anode en cathode peut également entraîner des coûts de traitement. Ces coûts sont généralement déduits du prix de vente que l'acquéreur paie à l'exploitant minier. Toutefois, en Zambie, la loi n'autorise pas la prise en compte de ces déductions aux fins du calcul des recettes tirées de la vente. La ZRA a fait part des divers problèmes qu'elle rencontre pour la vérification des ajustements liés à la qualité :

- **Vérification de la teneur en métal à payer.** Ceci veut dire qu'il faut :
 - o Déterminer le pourcentage de métal de cuivre contenu dans le concentré ou l'anode (voir la partie précédente sur l'évaluation des exportations de minerais).
 - o Vérifier le « taux de récupération » : il s'agit de la quantité de cuivre que la fonderie peut récupérer économiquement à partir du concentré ou de l'anode et qui sera payée à l'exploitant minier. Les mêmes difficultés s'appliquent aux sous-produits (par exemple de l'or, ou de l'argent).
- **Vérification des pénalités au titre des impuretés.** Les fonderies et les raffineries imposent des pénalités en cas de présence d'éléments indésirables dépassant un certain niveau, généralement convenu dans le contrat de vente. Il n'existe pas de source indépendante d'information concernant ces pénalités.
- **Vérification des frais de transport et d'assurance.** Les conditions de vente du produit coté peuvent différer de celles de sa vente réelle. Par exemple, si le produit coté est vendu CIF (avec les coûts d'assurance et de fret) et que le produit réel est vendu franco à bord (FOB), l'exploitant minier recevra le prix coté net du transport et de l'assurance. Même s'il existe des données publiques sur les coûts de fret (par exemple, l'indice Baltic Freight Index), les pays peuvent avoir besoin de les ajuster en fonction des volumes/contenus et des itinéraires de transport.

Certains pays autorisent des déductions supplémentaires pour le coût de transformation des produits intermédiaires en produits semi-finis ou finis. Pour certains produits, il existe des données de référence que les autorités fiscales peuvent utiliser pour procéder aux vérifications (cf. le cuivre) ; mais ce n'est pas le cas pour toutes les matières premières (par exemple, l'or).

Les autorités fiscales peuvent être confrontées à bien des difficultés pour procéder à la vérification des ajustements apportés aux prix cotés dans le cas des produits intermédiaires, et ces difficultés sont réelles, indépendamment de la sixième méthode. Mais, pour le moins, les prix cotés fournissent un bon point de départ et une base transparente pour contrer les pratiques des entreprises contribuables. Et les pays peuvent simplifier l'application de la sixième méthode aux produits intermédiaires en leur fournissant des orientations sur les ajustements autorisés et sur la manière de les appliquer. En poursuivant avec l'exemple du cuivre, ces lignes directrices pourraient prescrire une fourchette standard pour les taux de récupération des coûts et les pénalités, indiquer la source des données de référence (si elle existe) pour déterminer les coûts de traitement et de transport, et toute formule permettant d'ajuster ces coûts. De telles indications devraient figurer dans un règlement (ou norme juridique équivalente) afin de pouvoir le mettre à jour régulièrement pour refléter les changements survenant dans l'industrie.

Une approche plus prescriptive présenterait des avantages et des inconvénients : elle faciliterait l'application de la sixième méthode et réduirait le risque que les entreprises surestiment délibérément les déductions. Mais cela pourrait aussi signifier qu'elles s'exposent à un manque à gagner, par exemple, si la fonderie parvient à obtenir une meilleure récupération des coûts que le taux standard prescrit dans le règlement ne le permet. Néanmoins, il peut être utile de renoncer à certaines recettes, si l'on considère les avantages sur le plan administratif d'une approche plus simple et plus sûre (l'encadré 10.5 contient un exemple de l'impact potentiel des différents taux de récupération sur le prix par tonne de concentré de cuivre). Autre voie possible, les pays pourraient donner aux entreprises la possibilité de négocier une formule de prix par le biais d'un accord de tarification anticipé (Guy, 2017). Certes, une telle option nécessiterait que l'autorité fiscale dispose de beaucoup plus de moyens, mais grâce à un tel processus, ses fonctionnaires pourraient en apprendre davantage sur la chaîne de valeur de chaque entreprise.

Encadré 10.5. Impact des différents taux de récupération sur le prix par tonne de concentré de cuivre

	Pourcentage de cuivre contenu	Taux de récupération (%)	Montant payable	Prix (USD/t) de la cathode de cuivre	Valeur (USD/t) du concentré de cuivre
Scénario 1	30	95	0,285	4 000	1 140
Scénario 2	30	96	0,288	4 000	1 152
Scénario 3	30	97	0,291	4 000	1 164
Scénario 5	35	98	0,343	4 000	1 372

Source : Readhead, 2018.

10.5.4 Vérification du rabais pour service de commercialisation

Certains pays permettent aux entreprises contribuables d'appliquer un rabais au prix coté pour les services de commercialisation (par exemple, l'Équateur). Dans le secteur minier, le terme « commercialisation » couvre souvent le processus de négociation, de vente et de livraison des minéraux, ainsi que les fonctions d'appui à ces activités. Les grandes compagnies minières concentrent habituellement les fonctions de commercialisation, de vente et de distribution selon un modèle centralisé ou dans un centre d'exploitation prévu pour cela (aussi appelé « hub »). Les centres de commercialisation de leurs sociétés affiliées sont parfois basés dans des pays à faible imposition. La raison essentielle d'un tel choix est de tirer avantage des avantages fiscaux, en les planifiant. Par conséquent, le fait de permettre aux entreprises de baisser le prix coté en déduisant les services de commercialisation fournis par des intermédiaires ou des parties liées augmente le risque d'abus, ce qui peut compliquer la tâche de vérification des prix de transfert en raison du manque d'informations. Mais la marge de négociation des prix est assez limitée pour de nombreuses matières premières, ce qui soulève la question de la légitimité des frais de commercialisation en général⁵⁷.

De nombreux pays ont adopté la sixième méthode pour éviter la difficulté de devoir vérifier les déductions faites sur les recettes tirées des ventes, comme les services de commercialisation présentant un risque du point de vue fiscal, et limitent pour autant les ajustements à ceux qui sont plus directement liés au prix du produit minéral. Ces pays permettent quand même la déduction des frais de commercialisation pour le calcul de l'impôt sur les sociétés, mais le calcul des recettes de vente doit rester simple, et pour cela les déductions sont limitées. Les pays qui permettent l'abaissement du prix de vente, par exemple en déduisant les frais de commercialisation (et même ceux qui ne le font pas), doivent exiger des entreprises contribuables qu'elles produisent leurs contrats de vente à des tierces parties. La Zambie, par exemple, a récemment introduit cette exigence (voir l'encadré 10.6). L'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay exigent également l'enregistrement des contrats d'exportation et/ou d'importation de matières premières, où sont précisées les conditions qui y sont stipulées (Grondona, 2018). Les Principes de l'OCDE applicables aux prix de transfert insistent sur le fait qu'il est important que les contribuables produisent les contrats conclus avec des tierces parties et des utilisateurs finaux afin d'aider les autorités fiscales à analyser les pratiques en matière de prix de transfert (OECD, 2022). Les pays ont aussi la liberté d'émettre leurs propres lignes directrices sur d'autres aspects des contrats d'achat et de vente. À cet égard, l'Australie dispose de directives relatives à la façon dont les coûts de commercialisation doivent être calculés pour l'évaluation des risques. Il se peut également que la rémunération des activités de marketing requière une analyse basée sur d'autres méthodes de fixation des prix de transfert (Australian Tax Office, 2017).

⁵⁷ Pour en savoir plus sur ce sujet, il est conseillé de consulter le Guide de la Banque mondiale sur *Les prix de transfert dans le secteur minier, focalisation sur l'Afrique (en anglais)* : <https://documents1.worldbank.org/curated/en/801771485941579048/pdf/112346-REVISED-Dated-Transfer-pricing-in-mining-with-a-focus-on-Africa-a-reference-guide-for-practitioners-Web.pdf>

Encadré 10.6. La Zambie exige des entreprises contribuables qu'elles présentent sur demande les contrats de vente à des tiers et les factures

« (15) Lorsque le métal de base ou le métal précieux est vendu par une personne résidente ou non résidente à une personne liée ou associée qui le revend à une personne non liée :

(a) La personne résidente ou non résidente doit fournir au Commissaire général, sur requête de ce dernier, tous les contrats de vente à des tierces parties et toutes les factures de vente relatives à cette vente. »

L'amende en cas de non-respect de la demande est de 240 000 000 ZMW.

Source : ZRA, 2019.

10.6 Approches alternatives pour la fixation des prix des minéraux exportés

10.6.1 La tarification administrative

La fixation des prix par l'administration, ou tarification administrative (ou normative), est une autre approche fréquemment suivie dans le secteur des hydrocarbures (pétrole et gaz). Dans le cadre d'un tel régime administratif de tarification, c'est l'autorité publique, et non l'entreprise contribuable, qui détermine la valeur du pétrole. En Norvège, par exemple, c'est le Conseil des prix du pétrole qui est compétent pour fixer le prix administratif, lequel est déterminé rétroactivement quatre fois par an. Cet organe se réunit chaque trimestre pour fixer le « prix normatif » quotidien (selon la terminologie employée dans ce pays pour la tarification administrative), pour chaque champ de pétrole en production relativement au trimestre précédent.

Le principal avantage de l'établissement de prix administratifs par rapport à la sixième méthode est que l'autorité fiscale intervient en premier pour fixer le prix à des fins fiscales. Si le contribuable n'est pas d'accord, il lui incombe de démontrer que l'évaluation faite par l'autorité administrative est incorrecte. L'objectif de cette tarification administrative est de parvenir à une approximation raisonnable des montants de vente dans des conditions de juste concurrence.



Le principal inconvénient de la tarification administrative est qu'il faut disposer des informations et de l'expertise nécessaires pour fixer un prix crédible – et dans le cas de la Norvège par champ pétrolier. De tels impondérables sont même plus graves s'agissant du secteur minier, en raison de la diversité des produits minéraux⁵⁸. Nonobstant, il est permis de penser que les informations et les compétences dont les gouvernements doivent disposer pour déterminer un prix administratif sont également celles nécessaires pour vérifier les prix de transfert. En somme, les administrations fiscales et les sociétés contribuables pourraient trouver plus facile de déterminer un prix à l'avance, plutôt pour ces dernières que de se soumettre à des audits coûteux, longs, et susceptibles de donner lieu à des litiges.

10.6.2 Approche liée au régime de protection

Les pays disposant de moyens administratifs limités peuvent être intéressés par une approche s'apparentant à un régime de protection, qui peut être basée sur la méthode CUP ou la sixième méthode, selon le nombre d'ajustements autorisés. Dans le cadre d'un tel régime, les sociétés qui appliquent des prix à leurs transactions entre parties liées, qui sont égaux ou supérieurs à ceux fixés par l'autorité gouvernementale selon sa méthode de tarification, ne font pas l'objet d'un contrôle particulier de la part de l'administration fiscale. Et les sociétés qui ne respectent pas cette règle, et donc appliquent des prix supérieurs sont tenues de justifier leur méthode de tarification auprès de l'administration fiscale. Un tel mécanisme conduit à inverser la charge de la preuve, qui passe donc de l'administration fiscale au contribuable.

C'est un outil souvent utilisé par les services fiscaux dans le monde entier pour protéger ou « exonérer » les transactions à faible risque, réduire les coûts de vérification de la conformité et économiser l'argent public employé aux fins d'audit ou de contrôle. Il est rappelé dans les Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert que « l'administration et la vérification de la conformité des prix de transfert impliquent souvent des procédures complexes, longues et coûteuses. Des dispositions de protection bien conçues, appliquées dans des circonstances appropriées, pourraient donc contribuer à alléger certaines de ces procédures et offrir aux contribuables une plus grande certitude » (OECD, 2018a). Il leur est recommandé, en particulier, de définir une majoration maximale des coûts pour les services intragroupes.

Les régimes de protection ou d'exonération sous certaines conditions pour la tarification des matières premières ne sont pas encore chose courante, ni ouvertement publiés, mais les administrations fiscales utilisent souvent des approches similaires dans leurs processus d'évaluation des risques pour sélectionner quels contribuables et quelles transactions contrôler. De ce point de vue, une telle méthode appliquée par une administration fiscale –

⁵⁸ Pour une analyse plus détaillée de l'application possible des prix administratifs aux minéraux, consulter Readhead, A. (2018). *What mining can learn from oil: A study of special transfer pricing practices in the oil sector and their potential application to hard rock mineral*. <https://www.cgdev.org/publication/what-mining-can-learn-oil-study-special-transfer-pricing-practices-oil-sector>.

s’agissant des prix des matières premières – ne serait pas fondamentalement différente de la publication de directives à l’intention des contribuables concernant les méthodes de fixation des prix de transfert acceptées par l’administration. Elle apporterait ainsi de la transparence et une plus grande certitude aux sociétés vendant des matières premières minérales à des parties liées.

En ce sens, elle peut s’avérer utile pour les pays où l’industrie minière est importante, mais qui ne disposent pas de moyens de vérification suffisants. Par exemple, en juillet 2022, la République de Guinée a adopté un régime de protection pour les prix de la bauxite dans les transactions entre parties liées (International Monetary Fund, 2022). Cette décision a été motivée par le fait qu’il était fréquemment observé que les prix à l’exportation de la bauxite, principal ingrédient de l’aluminium et principal produit d’exportation de la Guinée étaient bien inférieurs au prix du marché international. Dans le cadre de ce régime, appelé « prix de référence de la bauxite », les entreprises sont tenues de vendre leur bauxite à un prix égal ou supérieur à un prix de référence, ou de démontrer que le minerai est vendu à un prix correct, selon des relations de pleine concurrence. Le prix de référence est calculé à l’aide d’une formule basée sur des indices de prix internationaux, corrigé par des ajustements concernant la qualité et les frais de transport, comme le recommande l’OCDE dans ces principes applicables en la matière.

Le risque en lien avec cette approche est que les contribuables ont le choix entre l’application du prix selon le régime de protection, qui ne peut pas être contesté par l’autorité fiscale, même si ledit prix est différent du prix du marché de la pleine concurrence, et la manifestation d’une plus grande agressivité en fixant le prix en dehors de la sphère de protection et en optant pour le défendre en prouvant qu’il s’agit d’un prix concurrentiel. Certains pays peuvent considérer qu’il s’agit là d’un risque qui vaut la peine d’être pris, compte tenu du temps et des ressources qu’ils peuvent économiser en ayant seulement à administrer un tel régime. D’autres préféreront la sixième méthode, qui offre également l’avantage de la simplicité (en fonction des ajustements), sans l’inconvénient du prix fixé conformément à un régime de protection.

10.7 Conclusion

Il est difficile d’appliquer le principe de pleine concurrence aux ventes de minéraux entre parties liées, et d’exiger des autorités fiscales qu’elles vérifient des ajustements complexes pour lesquels elles ne disposent ni de données comparables, ni de l’expertise requise dans ce secteur d’activités. Pour simplifier la tarification de minéraux entre parties liées, les gouvernements peuvent opter pour la sixième méthode, traduisant le fait que les prix cotés sont une référence clé pour la fixation normale du prix commercial de nombreux minéraux. Une telle approche doit s’accompagner d’un cadre légal clair sur les prix cotés à utiliser et sur les ajustements autorisés, le cas échéant.

Même si elle n'est pas parfaitement adéquate pour tous les minerais, la sixième méthode peut être utile pour opérer un tri dans le secteur, laissant ainsi du temps aux fonctionnaires du fisc pour se concentrer sur les transactions de matières premières minérales dont les chaînes de valeur sont plus complexes. Selon les informations et les compétences techniques dont elles disposent, les autorités fiscales peuvent adapter le niveau d'ajustement de comparabilité autorisé. Dans le cas des produits intermédiaires, il peut être utile de donner des indications aux sociétés contribuables sur la façon dont la sixième méthode doit être appliquée, notamment les fourchettes pour les ajustements types. Enfin, les pays pourraient envisager de qualifier la sixième méthode de norme à caractère national permettant d'éviter les abus, plutôt que de méthode propre aux prix de transfert afin de permettre aux contribuables d'avoir droit à une exonération en cas de double imposition, si elle leur était appliquée en conséquence.

10.8 Références

Forum sur l'administration fiscale africaine / African Tax Administration Forum (1^{er} juin 2020).

La décision de la Cour de Zambie contre la société minière produisant du cuivre est une victoire contre les pratiques fiscales abusives. <https://www.ataftax.org/zambia-court-ruling-against-copper-mining-company-is-a-victory-against-abusive-tax-practices>

Australian Tax Office. (2017). *Practical compliance guideline* (PCG 2017/1). <https://www.ato.gov.au/law/view/document?DocID=COG/PCG20171/NAT/ATO/00001>

Grondona, V. (2018). *Transfer pricing: Concepts and practices of the 'Sixth Method' in transfer pricing* (Tax Cooperation Policy Brief no. 2). The South Centre. https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2018/05/TCPB2_Transfer-Pricing-Concepts-and-Practices-of-the-%E2%80%98Sixth-Method%E2%80%99-in-Transfer-Pricing_EN.pdf

Guy, P. (2017). *Transfer pricing in mining with a focus on Africa*. Banque mondiale <https://documents1.worldbank.org/curated/en/801771485941579048/pdf/112346-REVISED-Dated-Transfer-pricing-in-mining-with-a-focus-on-Africa-a-reference-guide-for-practitioners-Web.pdf>

Servicio de rentas internas, gouvernement de l'Équateur (mars 2022). Étude de cas : Sixième méthode. (Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable et Forum sur l'administration fiscale africaine, Interviewer).

Fonds monétaire international (2010). *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice*. <https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2016/12/31/The-Taxation-of-Petroleum-and-Minerals-Principles-Problems-and-Practice-23803>

Organisation de coopération et de développement économiques (2014). *Transfer pricing comparability data and developing countries*. <https://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/world-bank-group-comparability-and-developing-countries.pdf>

- Organisation de coopération et de développement économiques (2015). *Limiter l'érosion de la base d'imposition faisant intervenir les déductions d'intérêts et d'autres frais financiers : Action 4 – Rapport final 2015*. Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires. https://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/limiter-l-erosion-de-la-base-d-imposition-faisant-intervenir-les-deductions-d-interets-et-d-autres-frais-financiers-action-4-2015-rapport-final_9789264250154-fr
- Organisation de coopération et de développement économiques (2018a). *Call for input on transfer pricing issues related to the design of the safe-harbour provisions and other comparability considerations*. <https://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/oecd-brazil-transfer-pricing-call-for-input-on-issues-related-to-the-design-of-safe-harbour-provisions.docx>
- Organisation de coopération et de développement économiques (2018b). *Contrôler la valeur des exportations de minéraux : options stratégiques pour les États*. <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/controler-la-valeur-des-exportations-de-mineraux-ocde-fig.pdf>
- Organisation de coopération et de développement économiques. (2021). *Articles du modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune – Version condensée 2017*. <https://www.oecd.org/fr/ctp/conventions/articles-modele-de-convention-fiscale-2017.pdf>
- Organisation de coopération et de développement économiques. (2022). *Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales*. <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/prix-de-transfert/principes-de-l-ocde-applicables-en-matiere-de-prix-de-transfert-a-l-intention-des-entreprises-multinationales-et-des-administrations-20769723.htm>
- Readhead, A. (2018). *Special rules for commodity sales: Zambia's use of the 'Sixth Method'*. Natural Resource Governance Institute. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/special-rules-commodity-sales-zambia-use-sixth-method>
- Organisation des Nations Unies (2021a). *Manuel pratique sur les prix de transfert à l'intention des pays en développement*. <https://www.un.org/development/desa/financing/document/un-practical-manual-transfer-pricing-developing-countries-2021>
- Organisation des Nations Unies (2021b). *Mis à jour du Manuel sur plusieurs aspects de la fiscalité des industries extractives dans les pays en développement, chapitre XX : Problèmes et pratiques exemplaires : audit des activités pétrolières, gazières et minières (E/C.18/2018/CRP.18)*. <https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/08/CRP18-Update-of-the-Handbook-on-Selected-Issues-for-Taxation-of-the-Extractive-Industries-by-Developing-Countries.pdf>
- Zambia Revenue Authority (2019). *Rapport annuel 2019*.
- Zambia Revenue Authority (mars 2022). Étude de cas : Sixième méthode. (Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable et Forum sur l'administration fiscale africaine, Interviewer).



Chapitre 11.

Les mécanismes d'ajustement carbone aux frontières et prix du carbone : Taxer l'exploitation minière en faveur de la transition énergétique

William Davis, Natural Resource Governance Institute, avec le soutien de l'IGF et de l'ATAF

11.1 Introduction

L'Union européenne (UE) envisage d'introduire un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)⁵⁹. Il s'agit d'une taxe sur les importations extérieures à l'union sur la quantité estimée de dioxyde de carbone émise lors de leur production, qui est égale au prix que les produits fabriqués dans l'UE paient déjà pour ces émissions dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission (SEQE). Les fabricants qui ont déjà payé un prix du carbone sur leurs produits peuvent le déduire de ce qu'ils seraient tenus de payer à l'UE. La production de biens à base de minéraux étant responsable de nombreuses émissions de carbone, le secteur pourrait à l'avenir être considérablement affecté par ce système (et ceux envisagés par d'autres pays, notamment le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni)⁶⁰.

Le MACF risque d'aggraver la situation des pays riches en minéraux qui exportent ces produits (ou les matières premières sur lesquelles ils sont basés) vers l'UE, à moins qu'ils n'introduisent des prix du carbone équivalents à ceux de l'UE. Dans ce contexte, nous recommandons aux pays riches en minéraux d'envisager l'introduction de prix du carbone. Outre les avantages plus larges que ces prix comportent, ils permettraient également de réduire ou d'éliminer les paiements à l'UE dans le cadre du MACF. Nous recommandons

⁵⁹ L'auteur tient à remercier Isáac Gonzalo Arias Esteban, Thomas Baunsgaard, Oliver Braunschweig, Aaron Cosby, Tatiana Falcao, la Fondation Goa, le Conseil international des mines et métaux, Thomas Lassourd, David Manley, Howie Mann, Wilson Prichard, Alexandra Readhead, Bernd Schlenhner, Thomas Scurfield, Amir Shafaie, Viola Tarus, Jaqueline Terrel Taquiri, Nicola Woodroffe, ainsi que les participants aux consultations publiques de l'IGF sur la fiscalité minière du futur et au séminaire de recherche IGF-UNU-WIDER sur les industries extractives qui s'est tenu le 9 décembre 2021, pour leurs commentaires très utiles.

⁶⁰ On estime que les activités qui utilisent des produits minéraux, comme la combustion du charbon, sont responsables de 28 % des émissions (Delevingne et al., 2020).

également que les pays à revenu faible et intermédiaire riches en ressources minières fassent pression sur l'UE pour qu'elle complète le MACF de mesures visant à compenser tout effet négatif sur les pays à revenu faible et intermédiaire. Dans ce document d'orientation, nous explorons les points suivants :

1. Les détails de la proposition de MACF de l'UE,
2. Les impacts potentiels du MACF sur les pays à revenu faible et intermédiaire riches en minéraux,
3. La possibilité pour les pays riches en minéraux d'introduire leurs propres prix du carbone et la manière de le faire,
4. Le type de soutien qu'ils pourraient réclamer à l'UE. .

11.2 Le défi posé par le MACF de l'UE

11.2.1 Le raisonnement sous-tendant les MACF

Les MACF sont (ou devraient être) conçus pour éviter les « fuites de carbone », c'est-à-dire la délocalisation d'industries très polluantes vers des pays où la tarification du carbone est moins élevée. La fuite de carbone peut saper les efforts visant à décourager les émissions de carbone en leur donnant un prix.

Encadré 11.1. Qu'est-ce que la tarification du carbone ?

La « tarification du carbone » désigne soit

- Une taxe sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) à base de carbone, qui peut être prélevée soit sur les émissions elles-mêmes, soit sur la consommation d'énergie ou de combustibles fossiles.
- Des règles imposant aux entreprises émettant des GES à base de carbone de disposer d'un permis pour le faire. Lorsque ces permis sont vendus aux enchères par le gouvernement ou peuvent être échangés, cela crée un prix pour le droit d'émettre.

Il existe également des subventions qui peuvent introduire une incitation financière positive pour la réduction des émissions de carbone, ainsi que des normes de performance négociables, mais nous ne les abordons pas dans ce document d'orientation.

Source : Tatiana Falcao, communication personnelle, 2022.



Au cours des premières années de la tarification du carbone dans l'UE, il semblait y avoir peu de fuites de carbone. Mais l'examen des données récentes montre qu'il y a bel et bien des fuites. Et à mesure que les prix du carbone augmentent (ce qu'ils font rapidement⁶¹), nous pouvons nous attendre à davantage de fuites de carbone, à moins que des mesures ne soient prises pour y mettre un terme (L'Heudé et al., 2021). En réponse, le MACF vise à garantir que les entreprises ne transfèrent leurs activités à l'étranger que si les avantages privés l'emportent sur les coûts pour tous les autres (c'est-à-dire le coût de la réduction des émissions ailleurs pour compenser les émissions supplémentaires résultant de la fuite de carbone, il s'agit du « coût marginal de réduction des émissions »)⁶². Imaginons par exemple que l'UE produise de l'acier à un coût inférieur pour la société (coût de production + coût marginal de réduction des émissions) à celui du pays A. L'UE applique également un prix du carbone égal au coût marginal de réduction des émissions. Si le pays A n'applique pas cette taxe, les consommateurs préféreront peut-être importer dans l'UE, même si, une fois pris en compte le coût de la réduction des émissions ailleurs pour compenser cette taxe, il serait plus efficace pour eux d'acheter dans l'UE.

Un moyen d'éviter cela serait d'établir un prix mondial du carbone afin que le coût des émissions de carbone soit pris en compte dans les décisions d'achat des entreprises et des consommateurs du monde entier (y compris pour les biens qui ne font pas l'objet d'échanges internationaux). Étant donné qu'il n'y a pas d'accord sur un tel prix, l'UE (et certains autres pays) poursuit une stratégie différente : appliquer un prix au carbone des importations dans le cadre du MACF. Ainsi, même si elle ne peut pas contrôler les décisions des entreprises et des consommateurs du monde entier, elle empêchera au moins ceux qui sont basés dans l'UE d'être incités à acheter des biens provenant de régions où le carbone n'est pas taxé. En outre, les producteurs qui exportent vers l'UE seront encouragés à réduire leurs émissions afin de diminuer le montant qu'ils paient au titre du MACF.

Le MACF pourrait donc être un outil important—non seulement pour les membres de l'UE—mais aussi pour de nombreux pays, dans la réduction des émissions de carbone dans le monde. La Commission européenne a estimé qu'une version plus limitée du MACF (excluant l'hydrogène) réduirait « les émissions annuelles de CO₂ dans les secteurs qu'il couvre [à l'exclusion de l'électricité] de 1 % dans l'UE et de 0,4 % dans le reste du monde »

⁶¹ Ils devraient encore augmenter, car l'UE prévoit de réduire le nombre de permis d'émission qu'elle accorde à l'industrie d'ici à 2030 pour atteindre ses objectifs de réduction des émissions (Commission européenne, s.d.-e).

⁶² Nous faisons référence au « coût marginal de réduction », c'est-à-dire au coût de la réduction d'un certain montant des émissions, plutôt qu'au « coût social du carbone », qui est une estimation des dommages causés par un niveau donné d'émissions de carbone. Il est très difficile d'estimer le « coût social du carbone » à long terme, et plusieurs pays préfèrent se concentrer sur le coût de la réduction des émissions afin de pouvoir atteindre un objectif d'émissions compatible avec la nécessité de limiter le réchauffement climatique à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels. En outre, le CBAM est basé sur un « coût marginal de réduction » puisque les redevances au titre du CBAM sont égales aux prix des émissions dans le SEQE-UE, qui, en théorie, seront égaux au coût marginal de réduction. En effet, si le coût marginal de réduction est inférieur au prix, les entreprises qui peuvent réduire leurs émissions à moindre coût proposeront de vendre leurs permis d'émission, ce qui fera baisser le prix ; si le coût marginal de réduction est supérieur au prix, les entreprises dont les coûts sont plus élevés voudront acheter plus de permis plutôt que de réduire davantage leurs émissions, ce qui fera monter le prix.

(Commission européenne, 2021b ; Gupte, 2023 ; Pleeck et al., 2022). En incluant l'électricité, il pourrait réduire les émissions de l'UE et de ses voisins de jusqu'à 0,8 %, en fonction de la conception du système (Commission européenne, 2021c). Une autre étude portant sur un MACF couvrant toutes les « industries à forte intensité énergétique » suggère qu'il réduirait les émissions annuelles mondiales de GES d'environ 3 % d'ici 2040 par rapport au total de 2019 (analyse de l'auteur des données de Perdana et Vielle, 2022 ; Ritchie et al., s.d.).

Cependant, le MACF pose également des problèmes. En particulier, lorsque les taxes carbone aux frontières sont appliquées aux exportations des pays à revenu faible ou intermédiaire, elles peuvent aggraver la répartition mondiale des revenus. Et il pourrait même conduire à des résultats environnementaux plus mauvais lorsqu'il est appliqué à des produits que des pays non-membres de l'UE peuvent produire en rejetant moins d'émissions que l'UE, en augmentant le coût de l'importation de ces produits. Nous examinons cette question plus en détail dans la suite de ce chapitre.

11.2.2 Les plans de l'Union européenne

Selon les plans de l'UE s'agissant du MACF, les importateurs devront payer une taxe égale à ce qu'ils auraient payé dans le cadre du SEQE-UE si les marchandises avaient été produites en Europe. Les fabricants qui ont déjà payé un prix pour le carbone de leurs produits peuvent le déduire de ce qu'ils doivent payer à l'UE, et les produits assujettis au même prix du carbone que dans l'UE seront exemptés.

Le régime sera mis en place progressivement. Dans un premier temps, lorsqu'il débutera en octobre 2023, il ne s'appliquera qu'aux importations de ciment, de fer⁶³, d'acier, d'aluminium, d'engrais, d'électricité et d'hydrogène. En outre, les importateurs de ces produits dans l'UE ne devront déclarer que les « émissions directes » provenant du processus de production de ces biens (ce qui devrait signifier l'exclusion des émissions provenant de l'électricité utilisée dans leur production et des émissions provenant d'étapes antérieures de la chaîne de valeur) (Commission européenne, 2022 ; Commission européenne, s.d.-a. Monkelbaan & Figures, 2022). Les taxes s'appliqueront à partir de 2026. Parallèlement, l'UE supprimera progressivement les « quotas à titre gratuit »⁶⁴ accordés à l'industrie européenne, qui constituent le moyen actuel d'empêcher les fuites de carbone (Commission européenne, 2022).

Après une période de transition (dont la durée reste incertaine), l'UE réexaminera le système et envisagera d'inclure d'autres produits couverts par le SEQE⁶⁵. L'UE commencera

⁶³ C'est-à-dire le fer en tant que métal, et non le minerai de fer.

⁶⁴ C'est-à-dire l'autorisation d'émettre une certaine quantité sans avoir à payer de permis d'émission.

⁶⁵ Le SEQE de l'UE couvre les émissions/secteurs suivants : le dioxyde de carbone (CO₂) issu de la production d'électricité et de chaleur ; les secteurs industriels à forte intensité énergétique, notamment les raffineries de pétrole, les aciéries et la production de fer, d'aluminium, de métaux, de ciment, de chaux, de verre, de céramique, de pâte à papier, de papier, de carton, d'acides et de produits chimiques organiques en vrac ; l'aviation commerciale au sein de l'Espace économique européen ; l'oxyde nitreux (N₂O) issu de la production d'acides nitrique, adipique et glyoxylique et de glyoxal ; et les hydrocarbures perfluorés (PFC) issus de la production d'aluminium (Commission européenne, s.d.-c).



également à facturer aux importateurs les émissions des produits couverts, y compris les « émissions directes » (voir ci-dessus) et les « émissions indirectes », qui doivent encore être précisément définies, mais qui devraient concerner les émissions liées à la production d'électricité ou à l'énergie utilisée dans le processus de fabrication. Les taxes seront égales à ce que les producteurs auraient payé pour le même niveau d'émissions à l'intérieur de l'UE dans le cadre de son SEQE (Commission européenne, 2022 ; Monkelbaan & Figures, 2022). Si le producteur a déjà payé un prix du carbone lors de l'importation des biens concernés, celui-ci peut être déduit de ce qui est dû à l'UE (Commission européenne, s.d.-b).

11.2.3 Les impacts sur les pays à revenu faible et intermédiaire riches en minéraux

Le MACF de l'UE pourrait avoir un effet négatif sur les pays riches en minéraux

Outre les impacts mentionnés ci-dessus, le MACF aura probablement d'autres effets—il pourrait notamment aggraver la situation de certains pays à revenu faible et intermédiaire (y compris les pays riches en minéraux) en réduisant leurs exportations vers l'UE⁶⁶. Même si les matières premières ne sont pas incluses dans les propositions actuelles de l'UE pour le MACF, elles pourraient tout de même être affectées—par exemple, dans les situations où les pays miniers les valorisent dans le pays et/ou en décourageant l'utilisation de ces ressources et des services qui en dépendent et, ce faisant, en réduisant la demande pour les produits miniers eux-mêmes. L'impact exact sur le secteur minier dans les pays à revenu faible et intermédiaire n'est pas encore clair et, au moment de la rédaction de ce rapport, nous n'avons pas été en mesure de trouver des évaluations qui prennent en compte les détails des plans approuvés par l'UE et mesurent l'impact sur le PIB ou le bien-être des pays. De plus, les détails du système lui-même ne sont pas encore clairs. Cependant, les données disponibles suggèrent un risque d'impact négatif sur une série de pays à revenu faible et intermédiaire, y compris les pays riches en minéraux.

Par exemple, plusieurs pays à revenu faible et intermédiaire dépendent de manière significative des exportations vers l'UE de produits couverts par le MACF. Ainsi, selon la Commission européenne, la Mauritanie, le Sénégal et la Sierra Leone ont chacun des secteurs exposés au MACF de l'UE qui contribuent à hauteur d'au moins 2 %—et jusqu'à 18 % (en fonction des prix)—au PIB de ces pays (Commission européenne, 2021a). Bien qu'il existe des simulations sur les impacts potentiels du MACF sur le commerce, le PIB et le bien-être économique, étant donné que certains détails du système restent flous (par exemple, ce que sont exactement les « émissions indirectes » et quels produits seront couverts une fois la période de transition initiale terminée), il est difficile de savoir quels seront les impacts sur l'économie mondiale (et sur les pays à revenu faible et intermédiaire

⁶⁶ Il pourrait en aller de même pour leurs exportations vers les pays tiers, où elles sont transformées avant d'être exportées vers l'UE, puisque ces pays situés en aval de la chaîne de valeur devront payer une taxe en vertu du MACF ; si cette taxe est répercutée sur les clients de l'UE, elle pourrait réduire la demande globale de produits transformés et de matières premières en provenance des pays en développement riches en minéraux.

riches en minéraux). Toutefois, sur la base d'un rapide passage en revue de la littérature⁶⁷, même des scénarios conservateurs (basés sur la proposition initiale de la Commission européenne qui ne couvrait que les « émissions directes » et était identique à la liste actuelle convenue, à l'exclusion de l'hydrogène) suggèrent qu'il y aurait des impacts faibles mais significatifs sur certains pays en développement riches en minéraux. En particulier, He et al. (2022) constatent que le bien-être économique annuel total dans 11 pays à revenu faible et intermédiaire (dont plusieurs sont riches en minéraux) diminuerait de 9,7 milliards USD⁶⁸. He & Li (2022) obtiennent des résultats similaires lorsqu'ils examinent exclusivement la Chine.

He et al. (2022) et He & Li (2022) constatent tous que ces impacts pourraient s'aggraver si davantage de produits (et/ou les émissions provenant soit de l'électricité utilisée dans les processus de production, soit de l'utilisation des produits fabriqués) sont inclus dans une future extension du MACF. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2021) étudie un scénario envisageant un MACF sur un ensemble différent de produits couverts par les émissions de l'UE et constate qu'il pourrait réduire le bien-être économique des pays en développement de 10 milliards USD. Perdana et Vielle (2022), qui supposent que le MACF couvrira toutes les « industries à forte intensité énergétique », estiment qu'un MACF pourrait réduire le bien-être économique de manière significative dans une série de pays/régions en développement, avec des impacts allant d'une baisse de 0,7 % (Asie, hors Inde et Chine) à 2,7 % (Russie). Lim et al (2021) examinent les impacts sur les échanges plutôt que sur le bien-être économique, et estiment que les exportations d'aluminium et d'acier pour une série de pays à revenu faible et intermédiaire diminueraient en moyenne de 13 % à 17 %.

Dans un « cas extrême » (qui n'est actuellement pas proposé par l'UE) où le système couvre tous les secteurs et toutes les émissions associées au produit, He et al. (2022) concluent que le bien-être économique annuel des mêmes 11 pays à revenu faible et intermédiaire diminuerait d'au moins 106 milliards USD, et que le PIB de certains de ces pays pourrait être affecté de manière significative⁶⁹.

⁶⁷ Nous nous concentrons sur les études récentes utilisant des modèles d'équilibre général calculable. Ces études peuvent être plus précises que les articles qui se contentent d'examiner l'exposition commerciale des différents pays et tentent de tirer des conclusions sur cette base ; cela est particulièrement vrai dans les cas où les pays qui exportent beaucoup vers l'UE peuvent bénéficier du MACF si leurs exportations vers l'Union sont moins intensives en carbone que celles d'autres pays qui exportent les mêmes produits.

⁶⁸ Les pays à revenu faible et intermédiaire pour lesquels He et al. (2022) présentent des résultats individuels sont l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Égypte, l'Inde, le Kazakhstan, le Mexique, le Mozambique, la Russie, la Turquie et l'Ukraine.

⁶⁹ La baisse réaliste la plus forte pourrait être celle du Kazakhstan, qui verrait son PIB diminuer de 1,8 %. Bien que le Mozambique présente une baisse projetée plus importante (2,5 %), il peut s'agir d'un phénomène du modèle. L'aluminium est l'un des principaux produits d'exportation du Mozambique couvert. Cependant, le Mozambique utilise l'hydroélectricité pour alimenter sa fonderie d'aluminium, ce qui signifie que l'intensité de ses émissions est beaucoup plus faible que celle d'autres producteurs d'aluminium, de sorte qu'un MACF pourrait, en théorie, aider le Mozambique en le rendant plus compétitif par rapport à d'autres producteurs à fortes émissions (bien que potentiellement moins compétitif par rapport aux producteurs basés dans l'UE). Ce fait n'est peut-être pas pris en compte dans le modèle, car celui-ci utilise les intensités d'émissions pour l'industrie des métaux non ferreux dans son ensemble, et non pour la production d'aluminium en particulier, et le Mozambique produit d'autres métaux non ferreux tels que l'or (He et al., 2022).



Le MACF pourrait compromettre la coopération internationale en matière de climat

Certains pays à revenu faible et intermédiaire ont déjà exprimé leur vive opposition aux propositions de l'UE relatives au MACF. En particulier, comme les émissions de GES par habitant de l'UE sont plus élevées que celles des pays à revenu faible et intermédiaire, ces pays pourraient estimer que l'UE fait preuve d'hypocrisie et les « punit » pour leurs émissions alors qu'elle en émet elle-même davantage. En outre, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992) permet aux pays de fixer leurs propres contributions déterminées au niveau national au changement climatique, et stipule que les pays ont « des responsabilités communes mais différenciées selon leurs capacités respectives », ce qui revient à dire que les pays les plus riches sont censés prendre davantage de mesures en premier lieu (Pauw et al., 2019). Cependant, le MACF « forcera » les partenaires de l'UE à prendre des mesures potentiellement plus rapidement qu'ils n'auraient choisi de le faire (Böhringer et al., 2022). Compte tenu du lien avec la politique climatique, cette initiative pourrait susciter la méfiance et un ressentiment compte tenu du « colonialisme climatique » et/ou de l'hypocrisie, d'autant plus que les émissions de GES par habitant de l'UE sont restées 50 % plus élevées que celles du Groupe des 77 (un groupe composé principalement de pays à revenu faible et intermédiaire) en 2018, la dernière année pour laquelle des données étaient disponibles (analyse des données de Climate Watch, 2020 réalisée par l'auteur). Cette dynamique pourrait compromettre les négociations internationales sur le climat. En effet, plusieurs pays à revenu faible et intermédiaire ont déjà exprimé de fortes objections aux propositions de l'UE relatives au MACF. En particulier, comme les émissions de GES par habitant de l'UE sont plus élevées que celles des pays à MACF (Bernasconi-Osterwalder & Cosbey, 2021). Selon les dernières données disponibles, les pays en développement représentent plus de 60 % des émissions de GES (37 %-40 % si l'on exclut la Chine), et la coopération entre les pays développés et les pays en développement est cruciale aux efforts de lutte contre le changement climatique (analyse des données de Climate Watch, s.d., réalisée par l'auteur)⁷⁰.

Comment pouvons-nous résoudre la quadrature du cercle et récolter les bénéfices climatiques (et d'efficacité) d'un MACF tout en évitant une aggravation de la répartition des revenus mondiaux à court terme et le risque d'empoisonner la coopération mondiale en matière de climat ? Une première approche consiste pour les pays concernés à introduire leurs propres systèmes de tarification du carbone, ce qui réduira ou éliminera leur facture fiscale dans le cadre du MACF (si ces systèmes s'appliquent à des produits couverts par le MACF et s'ils remplissent les conditions d'éligibilité mises en place par l'UE). Une autre option consiste à faire pression sur l'UE pour qu'elle combine le MACF à d'autres politiques qui compensent les effets négatifs sur les économies des pays à revenu faible et intermédiaire. Nous examinons ces options dans les deux sections suivantes.

⁷⁰ Cette statistique s'applique à deux définitions différentes des « pays en développement » : les pays « non visés à l'annexe I » (en gros, les pays en développement aux fins des accords internationaux sur le climat) et les économies en développement du « Groupe des 77 ». Les chiffres relatifs aux émissions sont basés sur les émissions de GES, y compris les changements d'affectation des terres et la foresterie en 2018.

11.3 Les pays riches en ressources minières devraient-ils introduire une tarification du carbone et comment ?

11.3.1 Les avantages et inconvénients de la tarification du carbone

Si les pays riches en minéraux adoptent leurs propres prix du carbone, ils pourraient être en mesure d'obtenir tout ou partie⁷¹ des recettes que l'UE obtiendrait de leurs exportations dans le cadre du MACF⁷². En outre, l'introduction d'une tarification du carbone peut être dans l'intérêt des pays miniers à revenu faible et intermédiaire, indépendamment de la nécessité d'éviter le MACF, comme nous le verrons plus loin.

Les prix du carbone sont importants principalement en raison de leur rôle dans la lutte contre le changement climatique, qui est une priorité urgente pour les pays du monde entier. En effet, selon le *Rapport de la Commission de haut niveau sur les prix du carbone*, les prix du carbone sont un élément essentiel de la transition vers une énergie plus verte (Commission de haut niveau sur les prix du carbone, 2017). Les sciences comportementales montrent que l'introduction de prix du carbone peut accroître la pression sur les autres et les inciter à agir, même les pays qui sont eux-mêmes de faibles émetteurs (Schein & Baynham-Herd, 2021). Comme indiqué à la section 11.2.1, les prix du carbone peuvent aussi, en théorie, accroître la prospérité générale s'ils sont fixés au bon niveau (Comité d'experts des Nations Unies de la coopération internationale en matière fiscale, 2021). Le secteur minier dans son ensemble pourrait également bénéficier de l'adoption d'une taxe mondiale sur le carbone, car cela augmenterait la demande de métaux nécessaires à la transition énergétique (Cox et al., 2022). Comme indiqué à la section 11.3.4, il est important de combiner la tarification du carbone, si elle est introduite, à d'autres mesures politiques afin d'assurer une transition énergétique « gérée ».

L'un des inconvénients de la tarification du carbone est que les gouvernements peuvent être amenés à réduire d'autres taxes pour s'assurer qu'au moins à court terme, les taxes sur le carbone ne pèsent pas trop lourdement sur l'économie. Mais les prix du carbone ne fournissent pas des recettes très fiables, car les entreprises peuvent réduire leurs émissions au fil du temps, ce qui réduira les recettes provenant de l'imposition du carbone. La section 11.3.4 propose quelques idées pour résoudre ce problème. .

⁷¹ Ils peuvent obtenir toutes ces recettes si leurs prix du carbone sont au moins aussi élevés que ceux de l'UE et s'ils réalisent la tarification du carbone en utilisant un modèle qui sera déductible dans le cadre du MACF. À l'heure actuelle, l'on ne sait toujours pas les types de prix du carbone qui seront déductibles.

⁷² Si l'introduction des prix du carbone signifie que le pays doit réduire les impôts dans d'autres domaines pour maintenir le bon équilibre entre l'attraction des investissements et la mobilisation des recettes, alors l'introduction des taxes sur le carbone n'augmentera pas nécessairement le prélèvement fiscal général.



L'une des principales difficultés liées à l'introduction de la tarification du carbone peut être le temps et les efforts nécessaires à son introduction, ou la question de savoir si elle est politiquement réalisable, compte tenu de la résistance politique éventuelle de la part des industries ou des individus qui en seront affectés (Martinez-Alvarez et al., 2022). Par exemple, il a fallu environ 9 ans pour introduire la tarification du carbone en Afrique du Sud (depuis le document de discussion initial jusqu'à l'entrée en vigueur d'une taxe sur le carbone) (Machingambi, 2021). Un passage en revue de la littérature réalisé par Klenert et al. (s.d.) montre que si le public de certains pays est favorable à un prix du carbone élevé, le niveau de soutien peut varier considérablement d'un pays à l'autre. Les pays devront donc évaluer le degré de priorité de la tarification du carbone par rapport à d'autres initiatives politiques et/ou sources de recettes qu'ils pourraient souhaiter privilégier. Une tarification du carbone axée sur les industries orientées vers l'exportation peut rencontrer moins de résistance de la part des citoyens si elle n'a pas d'impact sur le niveau de vie, en particulier si ces industries devraient autrement payer des taxes MACF (dans ce cas, les entreprises sont également moins susceptibles d'être réticentes).

Pour les pays où il sera politiquement difficile d'introduire une tarification du carbone, s'ils disposent des finances et des capacités administratives nécessaires, il pourrait donc être préférable de donner la priorité aux réglementations, aux politiques industrielles et aux subventions en faveur des énergies propres pour rendre l'économie plus verte (bien que certains pays à revenu faible et intermédiaire puissent ne pas disposer des ressources budgétaires nécessaires pour fournir des subventions efficaces) (Ross, 2022). Un examen de la littérature pertinente montre qu'une conception efficace des taxes sur le carbone et des politiques sur la manière d'utiliser les recettes de la tarification du carbone (en particulier pour les projets environnementaux) peut contribuer à renforcer le soutien du public (Maestre-Andrés et al., 2019).

Les pays qui ne prévoient d'introduire des prix du carbone que pour obtenir des recettes fiscales qui iraient autrement à l'UE pourraient se concentrer sur des taxes sur le carbone limitées aux secteurs couverts par le MACF et/ou aux exportations de ces secteurs vers l'UE (bien qu'il ne soit pas certain que l'UE déduise les paiements de ces taxes des montants dus dans le cadre du MACF). Toutefois, pour les pays qui ont conclu des accords commerciaux avec l'UE et/ou qui sont membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), cela pourrait enfreindre les règles de ces accords en créant une discrimination à l'encontre de l'UE. La section 11.4 propose que les partenaires commerciaux de l'UE fassent pression sur l'UE pour qu'elle ne prenne pas de mesures de rétorsion à leur encontre s'ils souhaitent prendre de telles mesures.

11.3.2 Les échange de quotas d'émission ou les taxes sur le carbone

S'ils décident de fixer le prix du carbone, les pays devront également choisir entre les systèmes d'échange de quotas d'émission (c'est-à-dire lorsque les entreprises doivent obtenir des permis d'émission de gaz à effet de serre, où le nombre de permis est limité et où elles doivent échanger ces permis entre elles) et les taxes sur le carbone. Il existe également des « prix implicites du carbone » introduits par des taxes ou des subventions à l'investissement, mais nous n'en discuterons pas ici.

Le choix entre l'échange de quotas d'émission et les taxes sur le carbone dépend généralement des circonstances propres à chaque pays (Barragán-Beaud et al., 2018). Dans de nombreux cas, les taxes sur le carbone et les échanges de quotas d'émission sont combinés, ce qui peut constituer le meilleur choix pour certains pays (voir, par exemple, Cao et al., 2019). Stavins (2019) examine les coûts et les avantages des taxes sur le carbone par rapport à l'échange de quotas d'émission et donne des conseils sur la solution qui sera la plus appropriée en fonction des circonstances.

Toutefois, pour la plupart des pays en développement, y compris les pays riches en minéraux, les taxes sur le carbone constituent généralement un meilleur choix que l'échange de quotas d'émission, car elles sont plus faciles à administrer que les SEQE, et les pays en développement n'ont souvent pas les capacités administratives nécessaires pour les faire fonctionner correctement (Partenariat pour la préparation au marché, 2017). En fait, selon les Nations Unies, les SEQE n'ont jamais réussi que dans les pays développés (Comité d'experts des Nations Unies de la coopération internationale en matière fiscale, 2021). Dans les secteurs minier ou de la transformation des minéraux, il peut être particulièrement difficile d'appliquer des SEQE basés sur des mesures d'intensité (Partenariat pour la préparation au marché & Partenariat international d'action sur le carbone, 2016).

11.3.3 La conception et la mise en œuvre

Compte tenu de notre recommandation selon laquelle les taxes sur le carbone pourraient être plus appropriées pour la plupart des pays en développement que les SEQE, nous nous concentrerons exclusivement sur ces taxes. Il existe un certain nombre de considérations pour la conception de taxes sur le carbone dans les pays en développement, ainsi qu'une importante littérature : par exemple, les Nations Unies ont récemment publié un *Manuel sur la taxe carbone à l'intention des pays en développement* de 200 pages (Comité d'experts des Nations Unies de la coopération internationale en matière fiscale, 2021). Nous ne répéterons pas cette analyse ici, si ce n'est pour rappeler quelques points clés et voir comment ils s'appliquent au secteur minier.

Un choix essentiel dans la conception des taxes sur le carbone est de savoir à quel moment de la chaîne de valeur elles doivent être prélevées. Par exemple, elles peuvent être prélevées sur l'achat de combustibles fossiles (sur la base des émissions attendues lorsque ces combustibles sont brûlés). Cette méthode est plus facile à administrer que la mesure et la taxation des émissions, qui posent des problèmes de suivi, de vérification et de notification (Partenariat pour la préparation au marché, 2017 ; Comité d'experts des Nations Unies de la coopération internationale en matière fiscale, 2021).

Les taxes basées sur la mesure du niveau des émissions (appelées taxes « en aval ») peuvent également présenter l'avantage de couvrir un éventail plus large d'émissions (par exemple, les émissions fugitives de méthane, dont les niveaux ne peuvent pas être prédits à partir du niveau des combustibles fossiles utilisés dans la production). Les taxes « en aval » peuvent être conçues de manière à gérer les coûts administratifs, par exemple en se concentrant sur les grands émetteurs, comme dans le cas de la taxe sur le carbone du Chili (Comité d'experts des Nations Unies de la coopération internationale en matière fiscale, 2021).



Dans le secteur minier, à l'exception des mines de charbon, une approche « en amont » peut s'avérer préférable. En effet, la grande majorité des émissions de la plupart des mines proviennent de la consommation d'électricité (analyse de l'auteur sur la base de Delevingne et al., 2020). Pour les mines de charbon, la plupart des émissions de GES proviennent du méthane fugitif, de sorte que la mesure directe de ces émissions semble nécessaire parallèlement à une approche en amont pour les combustibles fossiles utilisés pour la production d'électricité (analyse de l'auteur sur la base de Delevingne et al., 2020). La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (2021) propose des conseils sur la manière de surveiller, de signaler et de vérifier les émissions de méthane issues des mines de charbon. Le rapport (p. 23) suggère qu'une surveillance continue des émissions peut être nécessaire pour utiliser les données dans le cadre d'une taxe carbone ou d'un SEQE et fournit des conseils sur la manière de mettre en œuvre cette approche.

Il est important de prévoir un délai avant l'entrée en vigueur du mécanisme pour permettre aux entreprises de mettre au point les procédures permettant d'évaluer le montant de la taxe à payer et de répercuter les coûts sur leurs clients. Les entreprises peuvent également avoir besoin de temps pour investir dans l'écologisation de leurs procédures de production, faute de quoi les entreprises qui seraient viables si elles pouvaient réaliser de tels investissements risquent de faire faillite. C'est pourquoi il peut être judicieux d'indiquer que le gouvernement a l'intention d'adopter une tarification du carbone le plus tôt possible et/ou d'utiliser les investissements publics pour soutenir les entreprises dans l'écologisation de leurs processus de production. Les consultations publiques peuvent également contribuer à améliorer la conception de la taxe (en recevant les commentaires de l'industrie) et le niveau de respect de celle-ci (voir, par exemple, l'expérience de l'Afrique du Sud lorsqu'elle a révisé sa taxe carbone).

11.3.4 Les politiques d'accompagnement

L'adaptation d'autres éléments du régime fiscal

Lors de l'introduction de nouvelles taxes, il est toujours important de vérifier si la charge fiscale globale reste gérable et si le régime fiscal établit un juste équilibre entre la collecte de recettes et le soutien de l'économie. Il en va de même pour les taxes carbone (ou les systèmes d'échange de quotas d'émission, qui vendent les permis aux enchères). Ces éléments sont particulièrement importants pour l'industrie minière (et le reste du secteur extractif) car, dans les pays en développement, les coûts d'investissement élevés signifient qu'ils dépendent fortement des investissements étrangers (Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, 2019), et il peut donc y avoir un risque plus élevé que les investisseurs quittent le pays en raison de l'augmentation de la charge fiscale globale. En fait, l'introduction d'un prix du carbone est susceptible d'avoir de fortes répercussions sur les coûts et la compétitivité du secteur minier d'un pays (Ulrich et al., 2022). Les pays devraient donc réévaluer la charge fiscale globale lors de l'introduction de prix/taxes carbone et, si nécessaire, ajuster d'autres instruments fiscaux (et/ou modérer le niveau du prix du carbone) pour s'assurer d'avoir le bon équilibre entre l'attraction des investissements et la maximisation des recettes⁷³.

⁷³ Certains minéraux sont importants pour la transition vers les énergies vertes ; garantir un niveau d'approvisionnement adéquat pour répondre à la demande contribuera à lutter contre le changement climatique. Pour ces minéraux, il est particulièrement important que les taxes n'entravent pas les investissements.

Outre la nécessité de gérer la charge fiscale globale, il est également important pour les pays riches en minéraux de gérer l'équilibre entre les différents types d'impôts. La fiscalité du secteur extractif nécessite généralement un équilibre entre (i) des taxes plus flexibles et progressives (par exemple, des taxes basées sur les bénéfices) qui permettent au gouvernement d'obtenir une part importante des rentes sans décourager l'investissement dans des projets moins rentables et (ii) des taxes et des redevances plus fiables et plus faciles à mesurer (car elles peuvent garantir un niveau minimum de recettes et sont moins vulnérables à l'évasion fiscale par les entreprises extractives) (Natural Resource Governance Institute, 2014). En mettant trop l'accent sur les taxes de type (i), l'on risque d'obtenir des recettes décevantes. En mettant trop l'accent sur les taxes de type (ii), l'on peut décourager l'investissement dans des projets moins rentables de sorte que les pays passent à côté de recettes fiscales plus importantes lorsque les bénéfices sont très élevés, comme dans le cas de l'industrie minière du cuivre en Zambie (Manley, 2017). Une façon de parvenir à un bon équilibre entre flexibilité et fiabilité est d'utiliser des redevances à taux variable, comme le montre le chapitre 9 de ce manuel, élaboré par Anna Fleming, David Manley et Thomas Lassourd.

Bien qu'elles présentent des avantages du point de vue de l'environnement et de l'efficacité économique, s'agissant de l'obtention des recettes, les taxes carbone combinent malheureusement certains des pires aspects de ces deux types de taxes : elles ne sont pas flexibles (elles ne réagissent pas à l'évolution des conditions économiques), mais elles ne sont pas non plus totalement fiables, car les entreprises peuvent rendre leurs technologies plus écologiques et réduire leurs émissions de carbone au fil du temps, ce qui affaiblira les recettes publiques.

Pour évaluer l'impact d'une taxe carbone sur le régime fiscal minier général, il est important de modéliser différentes approches de la fiscalité du secteur minier afin de comprendre les effets sur les recettes et l'investissement ; en date de 2022, la version la plus récente du modèle fiscal minier du FMI, accessible au public, inclut la possibilité de modéliser les taxes carbone. La modélisation peut également être utile pour analyser d'autres changements apportés au régime fiscal en combinaison avec une taxe carbone, ainsi que pour déterminer si ces changements parviennent à maintenir la bonne charge fiscale globale et le bon équilibre entre la flexibilité et la fiabilité des recettes.

Même si le régime fiscal permet d'atteindre le bon niveau de charge fiscale lors de l'introduction de la taxe carbone, il peut devenir trop généreux à mesure que les sociétés minières écologisent leurs activités et, ce faisant, réduire le montant de la taxe carbone qu'elles paient (elles sont en effet susceptibles d'« écologiser » leurs activités. Dans ce cas, les gouvernements pourraient être tentés de modifier les taxes pour compenser les pertes de recettes. Mais les entreprises qui ont investi dans l'écologisation de leurs activités peuvent voir leur rentabilité diminuer en raison du coût de ces investissements, de sorte qu'une augmentation des taxes pourrait menacer leur viabilité et décourager l'investissement. De plus, des changements fiscaux fréquents tendent à décourager l'investissement. Il est préférable d'avoir un régime fiscal qui anticipe ces changements dès le départ afin que les entreprises puissent prévoir leur charge fiscale.



Mais comment cela se traduirait-il dans la pratique ? Lorsqu'ils réévaluent leurs régimes fiscaux et ce que les opérateurs miniers peuvent se permettre de payer en impôts avant que l'investissement ne soit découragé, les gouvernements pourraient être tentés de supposer que toutes les mines utilisent déjà la technologie la plus écologique disponible (de sorte que la charge fiscale ne devienne pas trop légère lorsque les mines adoptent cette technologie, comme décrit ci-dessus). Mais les mines existantes qui ne sont pas protégées contre les nouvelles taxes environnementales par des clauses de stabilisation pourraient être frappées trop durement car elles ont probablement investi dans des technologies plus anciennes et polluantes et devront faire face à une facture élevée de taxe carbone (ou à une facture élevée pour l'amortissement des capitaux très polluants si elles décident d'écologiser leurs opérations) (Delevingne et al., 2020). Cela pourrait inciter les investisseurs à penser que même si l'investissement est viable aujourd'hui, le gouvernement pourrait toujours augmenter les taxes plus tard, ce qui le rendrait non rentable. Pour remédier à cette situation, les gouvernements pourraient accorder une réduction des autres taxes (non liées au carbone) aux mines existantes par rapport au régime auquel les nouvelles mines (c'est-à-dire celles dont la construction/le forage n'a pas encore commencé) seront assujetties⁷⁴. Ils peuvent ainsi établir un régime fiscal qui évite d'être trop généreux envers les nouvelles mines (en fixant la charge fiscale appropriée, en supposant qu'elles investissent dans de nouvelles technologies à faible émission de carbone) tout en ne taxant pas trop lourdement les mines existantes.

Cette approche consistant à combiner les prix du carbone avec des exemptions fiscales pour les mines existantes pourrait également permettre aux gouvernements d'appliquer les prix du carbone aux mines existantes disposant de clauses de stabilisation dans leurs contrats miniers, si ces derniers permettent de modifier les taxes individuelles, tout en stipulant que l'avantage économique global doit être maintenu. Dans ce cas, la réduction d'autres taxes pourrait compenser les effets de la taxe carbone, de sorte que ces mines ne soient pas plus mal loties dans l'ensemble. Les gouvernements doivent toutefois veiller à ne pas se laisser dépasser lors des discussions avec les compagnies minières sur les modifications à apporter à ces clauses de stabilisation⁷⁵. Lorsque les clauses de stabilisation n'autorisent aucun ajustement négatif, même en maintenant l'équilibre économique, les gouvernements pourraient néanmoins encourager la mine à écologiser ses activités en offrant des crédits d'impôt pour le déploiement de technologies de réduction des émissions. La compagnie minière peut accepter cette offre, car elle représente un changement « positif ».

⁷⁴ Certains pourraient faire valoir qu'ils pourraient offrir une taxe carbone à un taux réduit aux mines existantes. Mais s'ils le font, ils n'inciteront pas les mines existantes à adopter des technologies plus vertes. Il serait peut-être donc préférable de réduire d'autres taxes pour veiller à ce que la charge fiscale globale soit gérable.

⁷⁵ Toutefois, dans les situations où les mines existantes ne sont pas protégées par des clauses de stabilisation, il pourrait ne pas être toujours nécessaire de compenser la charge que représente le paiement d'un prix du carbone en réduisant d'autres taxes. Dans ce cas, les pays devraient évaluer le nouveau régime fiscal, y compris le prix du carbone, à l'aide d'une modélisation financière afin de déterminer si la charge fiscale serait excessive.

L'approche décrite dans le dernier paragraphe concerne la différence entre les mines existantes et les nouvelles mines au moment de l'introduction de la taxe carbone. Cependant, elle ne tient pas compte du fait que les technologies à faible intensité de carbone peuvent évoluer au fil du temps d'une manière que les gouvernements ne peuvent pas entièrement prévoir. Heureusement, il existe une approche éprouvée pour faire face à l'incertitude concernant l'économie minière : l'utilisation d'instruments fiscaux flexibles permet d'augmenter le taux d'imposition pour les mines très rentables et de le réduire pour celles qui le sont à peine. Ces instruments fiscaux comprennent les taxes sur la rente tirée des ressources et les redevances à taux variable. Lors de l'introduction d'une taxe carbone, il est donc important de veiller à ce que le régime fiscal minier global soit suffisamment souple pour que, si les mines deviennent très écologiques et paient de faibles taxes carbone ou si le prix des technologies vertes chute considérablement, elles continuent de payer un bon niveau de taxes totales.

Les politiques industrielles pour la gestion des impacts de la tarification du carbone sur le secteur minier

Pour aider les entreprises et les travailleurs à réaliser la transition vers une économie à faibles émissions de carbone, la Commission de haut niveau sur les prix du carbone (2017) suggère de combiner la tarification du carbone à des politiques industrielles actives. Ces politiques comprennent les investissements publics, les subventions pour les investissements verts, etc. La littérature souligne les avantages de ces politiques industrielles, si elles sont correctement conçues (Naudé, 2010).

Cette approche pourrait :

- Mobiliser les investissements des secteurs privé et public pour rendre l'économie plus écologique plus rapidement.
- Aider les entreprises à supporter le coût de l'adoption des technologies vertes et, ce faisant, accélérer leur adoption. Si les entreprises doivent assumer elles-mêmes ces coûts, cela pourrait ralentir l'adoption de ces technologies lorsque les entreprises doivent emprunter de l'argent pour financer les investissements dans les technologies vertes.
- Aider les nouvelles industries vertes à émerger en coordonnant les investissements (la productivité est souvent améliorée si plusieurs entreprises investissent dans des industries similaires au même moment et au même endroit) et en aidant à reconvertir les travailleurs qui sont licenciés à la suite d'une réduction de la demande de produits ou de services très polluants.

Comment les gouvernements peuvent-ils y parvenir ? Si nous n'avons pas la place d'examiner l'abondante littérature relative aux politiques industrielles d'écologisation de l'économie, un passage en revue de la littérature (Ferraz et al., 2021) a révélé que certaines politiques industrielles vertes qui semblent efficaces incluent les subventions pour les énergies renouvelables, les investissements publics dans la production d'énergie à partir de sources renouvelables, le soutien des compétences nécessaires pour développer la production d'énergie à partir de sources renouvelables et l'adoption de technologies vertes, les campagnes de sensibilisation du public, les efforts visant à créer des « emplois



verts » en encourageant l'utilisation du travail plutôt que du capital, la promotion de la recherche dans le domaine des technologies vertes, etc., dans le cadre d'un enchaînement judicieux des politiques.

Le secteur minier est particulièrement préoccupé par le fait que de nombreuses mines s'appuient sur l'électricité produite à partir de combustibles fossiles. L'introduction d'un prix du carbone pourrait donc être très coûteuse pour ces mines et menacer leur viabilité commerciale. Dans ce cas, il peut être important pour les gouvernements d'investir dans les compagnies minières (ou, éventuellement, de co-investir avec elles) ou de soutenir d'une autre manière ou d'une autre l'augmentation de la production d'électricité à faible intensité de carbone, ou encore de réduire d'autres taxes afin que les compagnies puissent investir de manière viable dans les technologies d'énergie renouvelable. Certaines mines ont déjà commencé à utiliser des énergies renouvelables, par exemple, des véhicules électriques en Australie et au Chili (Delevingne et al., 2020), et plusieurs sociétés minières se sont engagées à exploiter leurs mines uniquement à partir d'énergies renouvelables (par exemple, au Brésil et au Chili) (Ramdoo, 2022). Dans certains pays, les lois peuvent obliger les entreprises à acheter l'énergie auprès de fournisseurs nationaux monopolistiques qui dépendent des combustibles fossiles (Conseil international des mines et métaux, communication personnelle, 31 janvier 2023) ; il est donc important de veiller à ce que la loi permette aux opérateurs miniers de produire leur propre énergie plus verte, dans de tels cas.

Les pays miniers devront également se préoccuper des fuites de carbone s'ils mettent en œuvre une taxe carbone et devront éventuellement introduire leurs propres politiques pour les contrecarrer. Le fait d'encourager la tarification internationale du carbone pourrait être une bonne option : elle permettrait d'éviter les différends internationaux que les taxes commerciales et les ajustements carbone aux frontières peuvent engendrer, tout en réduisant plus efficacement les émissions (en particulier parce qu'elle couvrirait les secteurs ne faisant pas l'objet d'échanges aussi bien que les secteurs faisant l'objet d'échanges). Mais il pourrait être difficile de persuader tous les partenaires commerciaux d'adopter cette approche. Les pays pourraient donc envisager une autre solution, telle que leur propre ajustement carbone aux frontières. Cela permettrait d'éviter (i) que l'économie d'un pays soit touchée par le déplacement des industries d'intrants très polluants dans d'autres pays et (ii) que les émissions de carbone augmentent parce que les industries très polluantes se déplacent dans d'autres pays plutôt que de réduire leurs émissions. Une méta-analyse de Branger et Quirion (2014) suggère que les fuites de carbone se produisent et que de tels ajustements aux frontières peuvent en réduire l'ampleur. Ces ajustements peuvent toutefois être complexes et difficiles à gérer.

Une autre solution pourrait consister à appliquer des droits de douane sur les importations de produits ou d'électricité à forte intensité de carbone, ce qui serait plus facile à gérer qu'un ajustement carbone aux frontières car il ne serait pas nécessaire d'évaluer le niveau d'émissions des produits importés ; toutefois, la mise en œuvre des droits de douane pourrait être difficile en raison des engagements pris dans le cadre des accords commerciaux. Une autre solution encore pourrait consister à utiliser une taxe carbone basée sur la consommation, qui s'appliquerait à tous les produits, qu'ils soient importés

ou produits dans le pays, proportionnellement aux GES émis lors de leur fabrication. Mais les taxes carbone basées sur la consommation sont complexes à gérer et, à ce jour, n'existent qu'en théorie (Comité d'experts des Nations Unies de la coopération internationale en matière fiscale, 2021).

La gestion de l'impact sur les revenus

Il est également important de contrer les effets des prix du carbone (taxes ou échanges de quotas d'émission) sur les populations pauvres, car ils pourraient aggraver la pauvreté et/ou les inégalités de revenus (Malerba et al., 2021). Dans les pays où les produits à fortes émissions sont utilisés au niveau national pour les produits de base (par exemple, lorsque les combustibles fossiles sont une source d'énergie majeure), les prix du carbone pourraient frapper les pauvres de plein fouet. Dans ce cas, le gouvernement souhaitera peut-être mettre en œuvre des politiques complémentaires, et par exemple utiliser les recettes de la taxe carbone pour apporter une aide au revenu des pauvres et/ou chercher à développer des sources d'énergie alternatives (moins chères). Dans les pays où le secteur minier est une source majeure d'emploi et où les taxes carbone entraîneront une réduction de la production minière, il peut être souhaitable que les gouvernements proposent des programmes de reconversion et de soutien au revenu, et investissent dans des projets de développement économique local dans les régions touchées⁷⁶.

Les manifestations contre les taxes carbone et d'autres politiques qui augmentent les prix des carburants (par exemple en France et au Nigeria) et la faible popularité des taxes carbone parmi ceux dont les revenus sont les plus touchés (Arndt et al., 2022 ; Lepissier et al., 2022) montrent les risques politiques potentiels si les effets de la taxation du carbone sur les citoyens ordinaires ne sont pas pris en compte. Mais le soutien du public pour la taxation du carbone dans d'autres endroits (par exemple, en Colombie-Britannique, au Canada) qui a pris en compte les impacts sur le coût de la vie, montre que la taxation du carbone peut être populaire (Pretis, 2022).

⁷⁶ Certains commentateurs estiment que les recettes provenant de la tarification du carbone devraient être déposées dans un fonds mondial pour les générations futures qui pourrait être investi dans l'écologisation de l'économie mondiale. La pollution étant une externalité mondiale ayant des répercussions à long terme (Fondation Goa, communication personnelle, 13 janvier 2023), un tel fonds pourrait indemniser ceux qui souffrent des conséquences de la pollution. Bien que cette idée soit intéressante, elle ne tient pas compte du fait que (i) si les pays qui sont plus pauvres que la moyenne mondiale contribuent à un fonds pour les populations du monde entier, cela pourrait aggraver les inégalités mondiales et (ii) dans certains contextes, la génération actuelle pourrait être mieux lotie que les générations futures (en fonction des politiques menées aujourd'hui), de sorte qu'un tel fonds pourrait aggraver les inégalités intertemporelles de revenus. En outre, l'existence d'un tel fonds ne semble pas nécessaire si les pays individuels utilisent les recettes de la tarification du carbone de cette manière. Nous recommandons donc que les pays plus riches que la moyenne mondiale consacrent les recettes de la tarification du carbone à la lutte contre le changement climatique.



11.4 Comment les pays en développement riches en minéraux devraient-ils faire pression sur l'UE au sujet de la proposition de MACF ?

Les pays à revenu faible et intermédiaire riches en minéraux pourraient faire pression sur l'UE pour contrecarrer les impacts négatifs potentiels du MACF. Ils pourraient notamment faire valoir que l'UE devrait contrecarrer les effets négatifs sur les pays en développement en leur fournissant une assistance financière et/ou technique accrue pour les aider à rendre leurs économies plus vertes, en particulier dans les secteurs couverts par le MACF^{77,78}. Les fonds fournis à cette fin devraient, bien entendu, s'ajouter aux engagements existants en matière d'assistance et de financement de la lutte contre le changement climatique, plutôt que de simplement « recycler » l'argent déjà engagé. Étant donné que les pays riches ne respectent pas leurs engagements en matière de financement de la lutte contre le changement climatique, les engagements financiers pourraient être inclus dans la loi établissant le MACF et liés aux impacts négatifs estimés sur les pays en développement ; un tel engagement juridique pourrait contribuer à garantir que le montant approprié est effectivement versé.

En plus de contribuer à la lutte contre le changement climatique, ces investissements ont également le potentiel de réduire le coût de l'énergie dans les pays bénéficiaires (étant donné qu'après l'investissement initial, l'énergie renouvelable peut être relativement bon marché) et de rendre leurs exportations plus compétitives, notamment si de plus en plus de pays introduisent des ajustements carbone aux frontières similaires (le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni envisagent tous de tels mécanismes). L'écologisation des secteurs couverts par le MACF dans les pays en développement pourrait également réduire le coût de la vie pour les consommateurs européens (en rendant moins chères les importations en provenance des pays bénéficiaires de l'aide). Ce résultat réduirait la nécessité pour l'UE d'utiliser les recettes provenant du MACF pour aider les consommateurs

⁷⁷ Delevingne et al. (2020) présentent des moyens clairs pour le secteur minier et le traitement des métaux en aval de réduire les émissions.

⁷⁸ Nous nous concentrons sur les pays à revenu faible et intermédiaire car les arguments pour que l'UE évite les impacts négatifs du MACF sur ces pays plutôt que sur les pays à revenu élevé sont robustes. En particulier, les pays à revenu élevé ont une plus grande responsabilité et doivent prendre des mesures climatiques conformes à celles de l'UE ; s'ils ne le font pas, cela peut indiquer un manque d'engagement en faveur de la lutte contre le changement climatique, et l'« incitation » à rendre leurs industries plus vertes fournie par le MACF peut être plus justifiée.

européens à faire face à un coût de la vie plus élevé (ce qui est la façon dont l'UE prévoit actuellement d'utiliser ces recettes), ce qui serait bénéfique pour l'UE. Et comme nous l'avons vu plus haut, la transition à un traitement des métaux plus écologique pourrait également aider les pays en développement à devancer leurs concurrents qui ont déjà de vieilles usines polluantes en place.

Toutefois, il subsiste un risque que l'UE ne fournisse pas une compensation adéquate des impacts du MACF (ou que, même si elle fournissait une compensation adéquate, cela réduirait le montant des fonds qu'elle fournirait pour respecter ses autres engagements en matière de financement climatique). Il pourrait donc être judicieux de revoir la conception même du MACF. Il pourrait être utile de tenir compte de trois objectifs clés pour le MACF :

- La protection de l'environnement (en l'occurrence, la réduction maximale des émissions),
- L'efficacité économique (la réduction des émissions au moindre coût),
- L'équité (en l'occurrence, veiller à ce que les pays les mieux lotis supportent la plus grande part possible des coûts potentiels).

Il semble que la conception actuelle du MACF soit axée sur la protection de l'environnement (en empêchant les fuites de carbone et en incitant les producteurs exportant vers l'UE à réduire leurs émissions) et sur l'efficacité économique (en incitant les clients à s'approvisionner auprès d'un producteur lorsque son coût de production, en plus du coût de réduction de ces émissions, est inférieur à celui d'autres producteurs). Mais elle ne tient pas compte de l'équité internationale, car elle ne prévoit aucune mesure pour éviter les effets négatifs sur les pays à revenu faible et intermédiaire.

Comment une conception révisée pourrait-elle tenir compte des besoins de ces pays ? Compte tenu des effets dévastateurs connus du changement climatique, en particulier pour les pays à revenu faible et intermédiaire, ils n'ont aucun avantage à sacrifier la protection de l'environnement. Mais il pourrait être justifié de privilégier l'équité par rapport à l'efficacité en modifiant le système de manière à favoriser les entreprises des pays à revenu faible et intermédiaire. Cette approche aurait également l'avantage de réduire les effets négatifs sur la diplomatie climatique.

L'une de ces approches donnant la priorité à l'équité et à la protection de l'environnement consisterait à offrir à certaines industries des pays à revenu faible et intermédiaire des exemptions du MACF, dans les cas où ces exemptions n'aggraverait pas le changement climatique. Les pays à revenu faible et intermédiaire pourraient faire pression sur l'UE pour qu'elle commande une évaluation indépendante de ses importations en provenance des pays en développement dans le cadre du MACF ; les importations pour lesquelles le MACF ne serait pas bénéfique pour l'environnement (c'est-à-dire les importations qui n'entraîne pas de fuites de carbone et pour lesquelles toute réduction de la demande de produits ne réduirait pas les émissions) pourraient être exemptées de l'application du



MACF⁷⁹. C'est le cas, par exemple, lorsque les producteurs des pays en développement ont des émissions plus faibles que les mêmes produits fabriqués dans l'UE et que la quantité totale consommée n'est pas sensible au prix. L'exemption de ces producteurs du MACF pourrait entraîner une baisse des émissions (du moins à court terme) parce qu'elle encouragerait les clients européens à acheter une plus grande partie de leurs biens auprès de ces producteurs à faibles émissions (à long terme, elle pourrait atténuer l'incitation de ces producteurs à réduire leurs émissions). C'est également le cas lorsque plusieurs industries basées dans des pays en développement fabriquent des produits couverts par le MACF avec des émissions inférieures à celles des producteurs européens ; l'UE pourrait alors prélever des redevances MACF uniquement sur les émissions dépassant celles du producteur le plus vert, de sorte que les consommateurs soient incités à préférer les producteurs plus écologiques (en équilibrant le coût de production et le coût associé aux émissions).

Toutefois, pour les industries des pays où le MACF *améliorerait* l'efficacité et réduirait les émissions de carbone liées au processus de production, les exemptions ne sont pas idéales car le monde ne bénéficierait pas de la réduction des émissions de carbone/ de l'amélioration de l'efficacité économique en raison des fuites de carbone qui en résulteraient (bien que de manière modeste)⁸⁰. Il serait peut-être préférable d'inclure ces industries dans le champ d'application du MACF mais de prévoir une « compensation » des impacts négatifs, comme décrit ci-dessus. Étant donné que les pays et les secteurs où se produisent les fuites de carbone pourraient changer au fil du temps, en particulier à mesure que le prix du carbone de l'UE augmente (Pleek et al., 2022), l'UE ou un organisme indépendant pourrait assurer le suivi de la situation et procéder à des ajustements si nécessaire. Toutefois, si l'UE n'est pas en mesure de fournir des mesures adéquates pour contrer ces effets négatifs, une exemption pour ces industries pourrait également être envisagée.

Il existe bien sûr d'autres options permettant à l'UE de compenser les effets du MACF, mais la plupart d'entre elles seraient inférieures à celle décrite ici. Par exemple, les pays pourraient également envisager de faire pression sur l'UE pour obtenir des concessions commerciales afin de compenser les effets négatifs du MACF. Le problème est que l'augmentation des échanges avec un partenaire commercial peut les réduire avec un autre, et que la réduction des obstacles commerciaux avec certains pays peut éroder la

⁷⁹ Certains lecteurs pourraient craindre que cela ne viole le principe de non-discrimination entre les pays à l'OMC (tel que décrit dans les clauses de la nation la plus favorisée). Mais les exceptions aux clauses de la nation la plus favorisée sont autorisées si elles peuvent être justifiées par des raisons environnementales. Si le MACF était conçu de manière à ne s'appliquer que dans les cas où il aiderait réellement l'environnement, alors une exemption pourrait être justifiée pour des raisons environnementales (Pauwelyn & Kleimann, 2020). Une telle exemption pourrait être limitée aux pays en développement en vertu de la clause d'habilitation de l'OMC, qui autorise les pays développés à accorder des préférences non réciproques aux pays en développement (Organisation mondiale du commerce, s.d.).

⁸⁰ Par exemple, Perdana et Vielle (2022) constatent que l'octroi d'une exemption aux pays les moins avancés augmenterait les fuites de carbone, entraînant une hausse des émissions mondiales de 0,1 % par rapport au total de 2019.

valeur des obstacles commerciaux peu élevés avec d'autres (en réduisant leur avantage à exporter vers le marché de l'UE). En particulier, les pays les moins avancés bénéficient déjà d'un accès en franchise de droits et sans contingent au marché de l'UE, de sorte que si l'UE abaisse les obstacles commerciaux ou stimule les échanges avec d'autres pays (par exemple, en rendant plus généreuses les concessions qu'elle accorde dans le cadre du système des préférences généralisées), leur situation pourrait se dégrader⁸¹. Une autre approche pourrait consister à réduire les subventions accordées aux industries nationales de l'UE, mais cela peut s'avérer politiquement compliqué, et ces subventions peuvent parfois avoir des effets bénéfiques pour d'autres pays (dans la mesure où l'UE subventionne leur consommation de ses produits). Une plus grande coopération dans d'autres domaines pourrait également être possible, mais une telle coopération pourrait avoir lieu de toute façon si elle est mutuellement bénéfique, et les pays en développement pourraient toujours se trouver dans une situation plus défavorable à la suite du MACF (et il pourrait toujours y avoir des effets politiques négatifs sur la coopération climatique), d'où la solution préférée qui consiste à fournir un soutien aux industries « vertes » affectées dans les pays en développement.

11.5 Conclusion

Le MACF proposé par l'UE pourrait avoir un impact significatif sur certains pays en développement, notamment les pays riches en minéraux, en fonction de l'évolution de sa conception⁸². Pour éviter cela, ces pays pourraient faire pression sur l'UE pour qu'elle introduise des mesures visant à compenser les effets négatifs. Soutenir l'augmentation du financement de la lutte contre le changement climatique pour aider les industries touchées à passer au vert semble être une solution prometteuse qui pourrait être mutuellement bénéfique pour l'UE et pour les pays en développement qui y exportent leurs produits. Les pays en développement pourraient également faire pression sur l'UE pour qu'elle accorde des exemptions à leurs producteurs dont les émissions sont inférieures à celles des producteurs européens des mêmes produits.

Certains pays en développement pourraient également avoir intérêt à introduire leurs propres prix du carbone, avec pour objectif double d'éviter que leurs exportations vers l'UE n'y soient soumises et de lutter contre le changement climatique. Les taxes carbone, plutôt que les SEQE, semblent plus appropriées pour la plupart des pays en développement.

⁸¹ Les pays les moins avancés bénéficient d'un accès en franchise de droits et sans contingent au marché de l'UE dans le cadre du programme « Tout sauf les armes », dont le détail est disponible à l'adresse suivante : <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fr/content/tout-sauf-les-armes-eba>.

⁸² Des recherches supplémentaires tenant compte des derniers détails de la conception proposée pourraient être utiles pour quantifier cet impact.



Les pays qui adoptent une tarification du carbone peuvent gérer les effets secondaires négatifs par le biais de politiques industrielles actives visant à soutenir l'industrie et les revenus des individus (et/ou la reconversion de celles et ceux qui perdent leur emploi dans les secteurs qui se redimensionnent). Dans le secteur minier, il est particulièrement important de revoir le système fiscal lors de l'introduction d'une taxe carbone, pour s'assurer qu'il reste compétitif et/ou qu'il ne fasse pas trop pencher la balance en faveur des instruments fiscaux qui ne sont pas basés sur les bénéfices. Si tel est le cas, les pays devraient envisager d'ajuster d'autres éléments de leur système fiscal minier. Les pays devraient également envisager de soutenir le développement de l'énergie verte (par exemple, par le biais d'investissements publics) pour aider l'industrie à réduire ses émissions ; cette approche peut être particulièrement importante pour le secteur minier car il est souvent obligé de produire sa propre électricité séparément du réseau.

11.6 Références

- Arndt, C., Halikiopoulou, D. et Vrakopoulos, C. (2022). The centre-periphery divide and attitudes towards climate change measures among Western Europeans. *Environmental Politics*, 1-26. <https://doi.org/10.1080/09644016.2022.2075155>
- Barragán-Beaud, C., Pizarro-Alonso, A., Xylia, M., Syri, S., & Silveira, S. (2018). Carbon tax or emissions trading? An analysis of economic and political feasibility of policy mechanisms for greenhouse gas emissions reduction in the Mexican power sector. *Energy Policy*, 122, 287–299. <https://doi.org/10.1016/J.ENPOL.2018.07.010>
- Bernasconi-Osterwalder, N. et Cosbey, A. (2021). *Carbon and controversy: Why we need global cooperation on border carbon adjustment*. Institut international du développement durable. <https://www.iisd.org/articles/carbon-border-adjustment-global-cooperation>
- Böhringer, C., Fischer, C., Rosendahl, K. E. et Rutherford, T. F. (2022). Potential impacts and challenges of border carbon adjustments. *Nature Climate Change*, 12(1), 22-29. <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01250-z>
- Branger, F. et Quirion, P. (2014). Would border carbon adjustments prevent carbon leakage and heavy industry competitiveness losses? Insights from a meta-analysis of recent economic studies. *Ecological Economics*, 99, 29–39. <https://doi.org/10.1016/J.ECOLECON.2013.12.010>
- Cao, J., Ho, M. S., Jorgenson, D. W. et Nielsen, C. P. (2019). China's emissions trading system and an ETS-carbon tax hybrid. *Energy Economics*, 81, 741–753. <https://doi.org/10.1016/J.ENERECO.2019.04.029>

- Climate Watch. (s.d.). *Historical GHG emissions*. https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?breakBy=countries&end_year=2018®ions=WORLD&start_year=1990
- Climate Watch. (2020). *World, total including LUCF, electricity/heat, total: Greenhouse gas (GHG) emissions*. https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?breakBy=regions&calculation=PER_CAPITA&end_year=2018®ions=G77%2CAILAC&start_year=1990
- Comité d'experts des Nations Unies de la coopération internationale en matière fiscale. (2021). *Manuel des Nations Unies sur la taxe carbone à l'intention des pays en développement* (en anglais). Nations Unies. https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2021-10/Carbon_Taxation.pdf
- Commission de haut niveau sur les prix du carbone. (2017). *Rapport de la Commission de haut niveau sur les prix du carbone*. https://static1.squarespace.com/static/54ff9c5ce4b0a53deccfb4c/t/592b5174197aea28580df984/1496011529404/Rapport_PrixduCarbone_Final_29Mai.pdf
- Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. (2019). *Economic report on Africa 2019: Fiscal policy for financing sustainable development in Africa*. <https://hdl.handle.net/10855/41804>
- Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (Ed.). (2021). *Best practice guidance for effective management of coal mine methane in national level: Monitoring, reporting, verification and mitigation*. Nations Unies. https://unece.org/sites/default/files/2022-07/2119167_E_ECE_ENERGY_139_WEB.pdf
- Commission européenne. (s.d.-a). *Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières*. https://taxation-customs.ec.europa.eu/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en#latest-developments
- Commission européenne. (s.d.-b). *Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières*. https://taxation-customs.ec.europa.eu/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en
- Commission européenne (s.d.-c). *Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE)*. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_fr#sectors-and-gases-covered
- Commission européenne. (s.d.-d). *Pacte vert pour l'Europe : accord sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/jp_22_7719
- Commission européenne. (s.d.-e). *Réexamen de la phase 4 (2021-2030)*. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/revision-phase-4-2021-2030_fr



- Commission européenne. (2021a). *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0564&from=fr>
- Commission européenne. (2021b). *Rapport d'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières* (document de travail des services de la Commission, rapport d'analyse d'impact SWD(2021) 643 final PARTIE 1/2, en anglais). [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/SWD\(2021\)643_0/090166e5dfc69826?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/SWD(2021)643_0/090166e5dfc69826?rendition=false)
- Commission européenne. (2021c). *Rapport d'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières* (document de travail des services de la Commission, rapport d'analyse d'impact SWD(2021) 643 final PARTIE 2/2, en anglais).
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. (2021). *Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne : implications pour les pays en développement* (en anglais). https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2_en.pdf
- Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. 1992, 9 mai). <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>
- Cox, B., Innis, S., Kunz, N. C. et Steen, J. (2022). The mining industry as a net beneficiary of a global tax on carbon emissions (L'industrie minière en tant que bénéficiaire net d'une taxe mondiale sur les émissions de carbone). *Communications Earth & Environment*, 3(1), 1-8. <https://doi.org/10.1038/s43247-022-00346-4>
- Delevingne, L., Glazener, W., Grégoir, L. et Henderson, K. (2020, 28 janvier). *Climate risk and decarbonization: What every mining CEO needs to know*. McKinsey Sustainability. <https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/climate-risk-and-decarbonization-what-every-mining-ceo-needs-to-know>
- Ferraz, D., Falguera, F. P. S., Mariano, E. B. et Hartmann, D. (2021). Linking economic complexity, diversification, and industrial policy with sustainable development: A structured literature review. *Sustainability (Suisse)*, 13(3), 1-29. <https://doi.org/10.3390/su13031265>
- Gupte, E. (2023, 9 février). *Key EU committee approves ETS, CBAM carbon reforms*. S&P Global Commodity Insights. <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/electric-power/020923-key-eu-committee-approves-ets-MACF-carbon-reforms>
- He, J. et Li, S. (2022). *The impact of EU's Carbon Border Adjustment Mechanism on China's economy* [Session de conférence]. 25^{ème} conférence annuelle sur l'analyse de l'économie mondiale (conférence virtuelle). <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/11011.pdf>

- He, X., Fan, Z. et Jun, M. (2022). *The global impact of a carbon border adjustment mechanism: A quantitative assessment*. TCD-IMF Task Force on Climate, Development et le Fond monétaire international. <https://www.bu.edu/gdp/files/2022/03/TF-WP-001-FIN.pdf>
- Klenert, D., Mattauch, L., Combet, E., Edenhofer, O., Hepburn, C., Rafaty, R., & Stern, N. (s.d.). *Making carbon pricing work for citizens*. Université d'Oxford. https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:cac40619-0a2d-40b4-894d-3db3d0442feb/download_file?file_format=application%2Fpdf&safe_filename=Manuscript_final_with_figures.pdf&type_of_work=Journal+article
- Lepissier, A., Boutron, C., Lachapelle, E., Mildenerger, M. et Harrison, K. (2022). *Material interest vs. partisan identity as drivers of opposition to carbon taxes* (Draft). <https://alicelepissier.com/docs/Carbon-Cost-Exposure.pdf>
- L'Heudé, W., Chailloux, M. et Jardi, X. (2021, mars). Un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne. *Trésor-Economics*, 280. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/f8bcd60c-b741-4e6f-8f40-60d46f7ece32/files/efb2c74a-f064-4a40-94cb-956a4c031100>
- Lim, B., Hong, K., Yoon, J., Chang, J. I. et Cheong, I. (2021). Pitfalls of the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism. *Energies*, 14(21), 7303. <https://doi.org/10.3390/EN14217303>
- Machingambi, M. (2021, 9 décembre). *The South African carbon tax experience*. Trésor national, République d'Afrique du Sud.
- Maestre-Andrés, S., Drews, S. et van den Bergh, J. (2019). Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing: A review of the literature. *Climate Policy*, 19(9), 1186–1204. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1639490>
- Malerba, D., Gaentzsch, A. et Ward, H. (2021). Mitigating poverty: The patterns of multiple carbon tax and recycling regimes for Peru. *Energy Policy*, 149, 111961. <https://doi.org/10.1016/J.ENPOL.2020.111961>
- Manley, D. (2017). *Ninth time lucky: Is Zambia's mining tax the best approach to an uncertain future?* [Briefing note]. National Resource Governance Institute. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/ninth-time-lucky.pdf>
- Martinez-Alvarez, C. B., Hazlett, C., Mahdavi, P. et Ross, M. L. (2022). Political leadership has limited impact on fossil fuel taxes and subsidies. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 119(47), e2208024119. <https://doi.org/10.1073/pnas.2208024119>
- Monkelbaan, J. et Figures, T. (2022, 19 décembre). *What you should know about carbon-reduction incentive CBAM*. Forum économique mondial. <https://www.weforum.org/agenda/2022/12/MACF-the-new-eu-decarbonization-incentive-and-what-you-need-to-know/>



- Natural Resource Governance Institute. (2014). *La Charte des ressources naturelles* (2^{ème} éd.). https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/natural_resource_charter_french20141002-2.pdf
- Naudé, W. (2010). *Industrial policy : Old and new issues* (Document de travail WIDER n° 2010/106). Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/54072/1/63687043X.pdf>
- Organisation mondiale du commerce. (s.d.). *Le développement : dispositions juridiques : principales dispositions juridiques* (en anglais). https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d2leagl_e.htm
- Partenariat pour la préparation au marché. (2017). Synthèse : Les taxes carbone en bref. Dans *Guide sur la taxe carbone : un manuel pour les décideurs politiques*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/202571535607208738/pdf/129668-V3-WP-FRENCH-PUBLIC.pdf>
- Partenariat pour la préparation au marché & Partenariat international d'action sur le carbone. (2016). *L'échange de quotas d'émission dans la pratique : un manuel sur la conception et la mise en œuvre* (en anglais). Banque mondiale. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23874/ETP.pdf?sequence=11&isAllowed=y>
- Pauw, P., Mbeva, K., & van Asselt, H. (2019). Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement. *Palgrave Communications*, 5(1), 1-7. <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0298-6>
- Pauwelyn, J. et Kleimann, D. (2020, 14 avril). *Aspects commerciaux d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières : évaluation juridique* (en anglais). Direction générale des politiques externes de l'Union, Parlement européen. <https://doi.org/10.2861/095035>
- Perdana, S. et Vielle, M. (2022). Making the EU Carbon Border Adjustment Mechanism acceptable and climate friendly for least developed countries. *Energy Policy*, 170, 113245. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.113245>
- Pleeck, S., Denton, F. et Mitchell, I. (2022, 10 février). *An EU tax on African carbon – Assessing the impact and ways forward*. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/blog/eu-tax-african-carbon-assessing-impact-and-ways-forward>
- Pretris, F. (2022). Does a carbon tax reduce CO₂ emissions? Evidence from British Columbia. *Environmental and Resource Economics*, 83(1), 115-144. <https://doi.org/10.1007/s10640-022-00679-w>
- Ramdo, I. (2022, 5 avril). *Mining and climate change: Risks, responsibilities and solutions*. Institut international du développement durable. <https://www.igfmining.org/mining-climate-change-risks-responsibilities-solutions/>

- Ritchie, H., Roser, M., & Rosado, P. (s.d.). *CO₂ and greenhouse gas emissions*. Our World in Data. <https://ourworldindata.org/co2-and-greenhouse-gas-emissions>
- Ross, M. [@MichaelRoss7]. (2022, 25 août). *Wonderful @nytimes piece shows how economists failed to understand the politics of climate policy. But it's just half the story. Why not also mention the scholars who got it right, mostly in political science?* [Tweet] Twitter. <https://twitter.com/MichaelRoss7/status/1562845770914467842>
- Schein, A. et Baynham-Herd, Z. (2021). *What if a behavioural scientist redesigned climate negotiations?* Behavioural Insights Team Blog. <https://www.bi.team/blogs/what-if-a-behavioural-scientist-redesigned-climate-negotiations/>
- Stavins, R. N. (2019, novembre). *Carbon taxes vs. cap and trade: Theory and practice*. https://seors.unfccc.int/applications/seors/attachments/get_attachment?code=TJQGYTI096K3J33ANM1HDWYEU51VRXNC
- Ulrich, S., Trench, A. et Hagemann, S. (2022). *Gold mining greenhouse gas emissions, abatement measures, and the impact of a carbon price*. *Journal of Cleaner Production*, 340, 130851. <https://doi.org/10.1016/J.JCLEPRO.2022.130851>



Chapitre 12.

Garantir une part équitaine pour les communautés grâce à une taxe sur le chiffre d'affaires pour le développement

Alison Futter (Université du Cap, Afrique du Sud) avec le soutien de l'IGF et de l'ATAF

12.1 Introduction

Certains des instruments fiscaux les plus importants dans le secteur minier sont ceux qui ciblent les besoins spécifiques des populations des pays riches en ressources. Ce document d'orientation est consacré aux contributions au développement local par le biais de taxes sur le chiffre d'affaires ou les ventes brutes en faveur du développement. De nombreux pays exigent des titulaires de droits miniers qu'ils contribuent au développement des communautés locales ou des infrastructures, à hauteur de 0,5 % à 3 % du chiffre d'affaires. Ces contributions peuvent être très efficaces et devraient être mises en place par tous les pays riches en ressources, sur la base des enseignements et des meilleures pratiques tirés de projets passés quant à la manière de les concevoir et d'assurer un suivi adéquat.

La taxe sur le chiffre d'affaires spécifique en faveur du développement proposée par l'auteure obligerait les sociétés minières privées à investir dans des infrastructures publiques partagées telles que l'électrification, les routes, l'assainissement, l'approvisionnement en eau et les technologies de communication, ou dans des activités certifiées d'intérêt public dans des domaines tels que l'éducation, les soins de santé, l'environnement et le bien-être, afin d'améliorer la situation des communautés locales touchées par l'attribution de droits miniers dans une zone de licence. Ces investissements seraient réalisés au niveau local et éventuellement au niveau régional ou national si plusieurs entreprises et niveaux de gouvernement parvenaient à conclure les accords nécessaires. En l'absence de tels investissements, l'autorité fiscale nationale pourrait percevoir une taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement auprès des contribuables engagés dans l'extraction de ressources minérales et d'hydrocarbures (ci-après dénommés les mines ou l'exploitation minière) et dont les recettes seraient reversées à un fonds de développement minier géré par le gouvernement, aux priorités de dépenses similaires.

12.2 Qu'est-ce que la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement ?

La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement est une taxe mensuelle auto-évaluée à un taux fixe de 0,5 % à 3 % du chiffre d'affaires. La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement s'ajoute à toutes les obligations environnementales, sociales et de gouvernance imposées aux sociétés minières. Pour en faciliter l'administration, le chiffre d'affaires serait calculé sur la base du prix moyen indexé de la ressource extraite multiplié par le volume de production mensuel. Les sociétés minières auraient la possibilité d'investir directement dans des activités d'intérêt public et des infrastructures publiques partagées afin d'être exonérées du paiement de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement. Dans le cas contraire, la taxe sur le chiffre d'affaires serait reversée à un fonds de développement minier géré par le gouvernement et créé expressément à cette fin. La seule déduction fiscale autorisée dans la détermination de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement serait le coût des activités d'intérêt public certifiées menées au cours du mois, avec un report autorisé des soldes excédentaires. Le report des soldes excédentaires devrait être illimité afin d'encourager les mines à réaliser des investissements initiaux importants (au moment de l'établissement de la mine) dans des activités d'intérêt public qui peuvent être compensées pendant la durée de vie de la mine.

Les activités certifiées d'intérêt public peuvent inclure (sans s'y limiter) les dépenses pour l'éducation (par exemple, la construction et l'équipement d'écoles de mathématiques et de sciences, le financement de programmes de bourses et l'offre de stages rémunérés pour les employés autochtones), l'infrastructure publique partagée (par exemple, l'extension de la fibre optique/5G et les infrastructures de transport), l'environnement (par exemple, la séquestration du carbone, le traitement de l'eau et la réhabilitation), les soins de santé (par exemple, les vaccins contre la COVID-19 pour le public, le traitement de la tuberculose, le traitement du VIH, l'éradication du paludisme, la construction et l'équipement d'hôpitaux et de cliniques), et le bien-être (par exemple, les jardins vivriers pour les communautés appauvries, l'hébergement et les soins aux personnes âgées et aux personnes handicapées, les refuges pour les femmes et les enfants victimes d'abus, et la construction d'installations sportives et de salles communales).

L'autorité gouvernementale compétente certifierait chaque année les activités d'intérêt public admissibles. Le gouvernement publierait un avis officiel (journal) dans son budget à moyen terme relatif à ces activités qui s'inscrivent dans le cadre de l'investissement dans les infrastructures publiques partagées qui soutiendront la croissance économique. Le *journal officiel* devrait également déterminer s'il existe des activités d'intérêt public que le gouvernement souhaite encourager davantage et qui pourront faire l'objet de déductions supplémentaires de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement. La certification des activités d'intérêt public pouvant bénéficier de déductions supplémentaires sera soumise à l'examen du Bureau national de contrôle.



L'autorité gouvernementale contrôlerait la mise en œuvre des activités certifiées d'intérêt public à l'aide d'un formulaire type de réception des recettes signé par le bénéficiaire, ou d'une attestation d'achèvement des travaux par l'ingénieur civil de l'État, ainsi que de la documentation justifiant les dépenses. Un bénéficiaire admissible serait tout bénéficiaire des activités certifiées d'intérêt public des communautés locales affectées par l'attribution d'un droit minier dans une zone de licence. En ce qui concerne les projets d'infrastructures publiques partagées, le bénéficiaire admissible serait toute entité gouvernementale locale, régionale ou nationale lorsque le projet est approuvé par l'ingénieur civil de l'État.

La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement s'appliquerait à tous les détenteurs de droits sur les ressources minérales. Un mécanisme pourrait être mis en place pour permettre aux détenteurs de droits de demander un abattement partiel ou une exonération de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement pour les mines marginales ou les mineurs artisanaux et à petite échelle. La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement serait déductible de l'impôt sur les sociétés en tant que dépense liée aux activités minières. La raison d'être de cette approche est d'aligner le traitement fiscal de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement sur le traitement fiscal des dépenses en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE) engagées par les mines.

La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement peut compléter une structure existante d'impôt sur les sociétés et de redevances, où ces taxes sont collectées de manière centralisée pour financer les dépenses budgétisées par le gouvernement. La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement se distingue des redevances par le fait qu'elle n'est pas reversée au budget. Les redevances payées au gouvernement central peuvent saper l'incitation du gouvernement à fournir des services aux communautés locales en échange de la collecte d'impôts personnels (Grzybowski, 2012, p. 17), ce qui peut laisser les communautés touchées par l'exploitation minière encore plus appauvries qu'avant le début de l'exploitation minière.

La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement se distingue de l'impôt sur les sociétés car elle est prélevée sur le chiffre d'affaires et non sur les bénéfices imposables du détenteur des droits. La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement est une dépense déductible pour le calcul de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Elle est plus proche, dans sa conception, d'un impôt minimum alternatif, car la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement et l'impôt minimum alternatif sont tous deux calculés sur la base d'un pourcentage du chiffre d'affaires. La rentabilité n'est pas un facteur déterminant pour le prélèvement de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement ; elle est déclenchée par la production de ressources minérales ou d'hydrocarbures de la mine. La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement est régressive (comme les redevances) par rapport à l'impôt sur les sociétés, qui est plus progressif. Les gouvernements devraient s'efforcer de parvenir à une combinaison équilibrée d'impôts régressifs et progressifs dans la conception de leur régime fiscal (Wen, 2018).

La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement pourrait être mise en œuvre à court terme par le biais d'une modification de la loi minière et/ou fiscale si aucun accord de stabilité fiscale n'empêche l'introduction de nouvelles taxes sur les projets

miniers. S'il existe des accords de stabilité fiscale, la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement pourrait être introduite avec l'octroi de nouveaux droits miniers, accompagnée d'une période de transition négociée avec les détenteurs de droits miniers existants qui bénéficient de la protection de ces accords. En outre, il peut être possible de négocier une mise en œuvre immédiate avec les détenteurs de droits miniers existants qui pourraient être désireux de contribuer à la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement en raison des bénéfices de la licence sociale en découlant, indépendamment de leur régime de stabilité fiscale.

Pour les gouvernements, les avantages d'une taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement sont les suivants : 1) les décideurs politiques identifient les domaines de progrès qui répondent aux objectifs de croissance économique, aux aspirations technologiques et aux idéologies politiques du gouvernement ; 2) l'utilisation d'indices moyens pour estimer le prix des produits de base permet d'éviter la manipulation de l'assiette fiscale ; 3) la mensualisation favorise un flux de trésorerie régulier ; et 4) les coûts de calcul, de contrôle et d'administration pour l'organisme de collecte sont peu élevés.

La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement ne devrait pas se heurter à une forte résistance de la part des sociétés minières car (i) elle aurait une portée modeste et représenterait une dépense déductible de l'impôt sur le revenu ; (ii) elle encouragerait les détenteurs de droits miniers à investir au profit des citoyens du pays d'accueil, ce qui est un facteur clé pour l'obtention de leur licence sociale d'exploitation ; (iii) elle permet aux détenteurs de droits miniers de choisir parmi les investissements certifiés d'intérêt public d'une manière qui soit mutuellement bénéfique pour la communauté et les activités de l'entreprise dans le pays d'origine ; et (iv) elle contribue directement à la réalisation des objectifs de développement durable tels que l'éducation de qualité, l'eau potable et l'assainissement, l'industrie, l'innovation et l'infrastructure. L'avantage global est qu'elle contribue au maintien de la paix sociale dans les communautés touchées.

12.3 Les expériences antérieures en matière de taxes sur le chiffre d'affaires en faveur du développement

Exiger des entreprises qu'elles participent au développement de la communauté est une pratique courante. Selon Dupuy (2014),

Lorsque le développement communautaire existe, la disposition est généralement contenue dans la législation nationale d'un pays relative à l'exploitation minière ou,



occasionnellement, aux activités commerciales en général. Cette législation impose aux entreprises de contribuer au développement des membres des communautés situées sur ou à proximité de la zone couverte par le permis, ou de leur fournir des avantages socio-économiques. Ces contributions peuvent prendre la forme d'un partage des revenus ou d'autres compensations monétaires, d'une amélioration des services d'éducation ou de santé, de possibilités de formation ou de diversification des moyens de subsistance, ou encore de la construction ou de la réparation d'infrastructures, entre autres. Dans certains cas, il existe des exigences légales relatives aux transferts infranationaux ou aux fonds nationaux consacrés au développement communautaire (p. 200)

L'idée s'inspire de l'exigence de développement communautaire des mines et d'autres concepts fiscaux utilisés dans le monde entier, tels que les accords de partage des bénéfices ou les systèmes de « travaux publics en échange d'impôts ». D'autres instruments fiscaux similaires incluent les impôts minimums alternatifs, bien que ceux-ci soient généralement conçus comme des mesures anti-évasion sous la forme d'impôts minimums sur les sociétés.

12.3.1 La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement et les accords de partage des bénéfices

Grzybowski (2012) met en garde contre le fait que

Si les bénéfices sont distribués d'une manière qui semble injuste par rapport au partage des coûts, risques et responsabilités, alors, ceux qui sont privés de leurs droits ou qui assument les risques et les responsabilités sans une juste contrepartie sont susceptibles de s'opposer au développement, ce qui peut donner lieu à des conflits violents.

L'inexpérience, l'asymétrie de l'information, les influences extérieures et les capacités limitées sont autant de facteurs qui contribuent à la conclusion d'accords suboptimaux pour les communautés. La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement proposée diffère des accords de partage des bénéfices en ce sens que les activités certifiées d'intérêt public sont *publiées au journal officiel*, alors que les accords de partage des bénéfices donnent la priorité aux projets par le biais de consultations locales, qui aboutissent à des accords de développement communautaire (ADC).

Certains pays, tels que le Botswana (Wankhede, 2020, p. 22), la République démocratique du Congo (Wankhede, 2020, p. 22), le Ghana (Wankhede, 2020, p. 23), le Kenya (Wankhede, 2020, p. 23) et l'Ouganda (Wankhede, 2020, p. 29), exigent qu'une partie de la production soit versée aux communautés situées dans la zone de licence sous forme de redevances. Mais cette compensation monétaire garantit rarement la restauration correcte de la vie et des moyens de subsistance des communautés affectées (Loutit et al., 2016).

Loutit et al. (2016) indiquent que les accords de développement communautaire (ADC) plus efficaces partagent les avantages découlant de l'exploitation des ressources afin de promouvoir une participation économique et sociale plus large, à long terme et continue, aux activités minières. Ces avantages incluent des contributions financières, telles que les redevances, et des avantages non financiers, tels que les opportunités d'emploi local et

l'engagement à s'approvisionner en biens et services auprès de fournisseurs locaux. La compensation peut encore être utilisée efficacement pour reconnaître les impacts miniers qui ne peuvent pas être corrigés de manière adéquate. (p. 8)

Loutit et al. (2016) précisent que l'un des objectifs du partage des bénéfices est de renforcer la base d'actifs d'une communauté en améliorant son capital physique, économique et humain. Il s'agit notamment d'éviter que les communautés ne deviennent trop dépendantes des flux de revenus provenant des activités minières, ce qui peut les rendre vulnérables si la mine ne fonctionne pas, devient moins productive ou arrive en fin de vie. C'est une autre raison de concevoir les ADC de manière à ce qu'ils offrent une combinaison d'avantages financiers et non financiers, liant ainsi le bien-être de la communauté à la durabilité des activités minières, tout en fournissant des compétences transférables, telles que des compétences commerciales et de gestion qui permettent à la communauté de poursuivre sa croissance économique après la fermeture de la mine. (p. 8)

De nombreux pays exigent des titulaires de droits miniers qu'ils contribuent aux communautés ou aux infrastructures locales à hauteur de 0,5 % à 3 % de leur chiffre d'affaires (Adebayo & Werker, 2021, p. 1). En Guinée, les détenteurs de droits miniers doivent conclure un accord de développement local avec la communauté locale et verser entre 0,5 % (minéraux) et 1 % (métaux précieux) de leur chiffre d'affaires au fonds de développement local (Dupuy, 2014, p. 208). La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement est comparable aux accords de partage des bénéfices puisqu'elle se fonde sur le chiffre d'affaires (les ventes brutes), son possible taux (le pourcentage) est similaire, tout comme les résultats souhaités en termes d'avantages non financiers pour les communautés locales. La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement pourrait constituer une alternative ou un complément aux accords de partage des bénéfices ou aux ADC existants. Les activités certifiées d'intérêt public et les investissements dans les infrastructures publiques partagées peuvent à la fois satisfaire les obligations des titulaires de droits imposées par les ADC et leur permettre de bénéficier d'une exonération de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement.

Dans les pays où il n'existe pas d'obligation légale d'indemniser les communautés locales pour l'utilisation des terres ou pour d'autres effets négatifs de l'extraction, les entreprises privées peuvent néanmoins être tenues d'élaborer et de mettre en œuvre un plan social et de travail qui prévoit des avantages non financiers pour les communautés locales touchées par les activités minières dans la zone couverte par le permis. Ce plan peut inclure des contributions obligatoires à des fonds de formation ou d'éducation. La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement consolide les engagements pris par les détenteurs de droits au titre de la licence sociale de financer les activités de développement, par le biais de contributions en espèces au fonds de développement minier administré par l'État, ou par le biais de dépenses directes relevant de la responsabilité sociale des détenteurs de droits.



Dans certains pays, le montant total de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement n'est pas alloué à la communauté concernée. Par exemple, le 26 juin 2015, le Conseil national de transition du Burkina Faso, agissant en tant que parlement, a approuvé un nouveau code minier ; selon ses termes, 20 % du montant est alloué à la région et 80 % à la communauté directement affectée, aux fins de la solidarité avec le fonds de développement local.

12.3.2 La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement et les travaux publics en échange d'impôts

En 2008, le Pérou a introduit une innovation fiscale appelée « travaux publics en échange d'impôts » qui permet aux entreprises privées (pas seulement dans les industries minières et extractives) de payer une partie de leurs impôts sur les sociétés à l'avance grâce à l'exécution de projets de travaux publics. En acceptant des projets d'infrastructure au lieu d'impôts futurs, les gouvernements national, régionaux et locaux du Pérou renoncent à la mobilisation de fonds publics et réduisent la charge sur les budgets gouvernementaux, puisque le secteur privé assume les coûts initiaux et la gestion de nouveaux projets d'infrastructure (Del Carpio Ponce, 2018, p. 1). Selon Del Carpio Ponce (2018, p. 2), le mécanisme « travaux publics en échange d'impôts » a été créé pour combler les lacunes en matière d'infrastructures locales au Pérou, ainsi que pour surmonter les multiples obstacles à l'investissement dans les travaux publics, notamment

- L'absence de critères techniques permettant d'identifier et de sélectionner correctement les projets d'investissement public,
- Des études de préinvestissement et d'investissement de faible qualité qui ne correspondent pas aux coûts réels et aux calendriers de travail,
- D'importants dépassements de coûts et de projets,
- De nombreux litiges avec des entreprises de construction traités dans le cadre judiciaire et arbitral.

Selon Del Carpio Ponce (2018),

le mécanisme « travaux publics en échange d'impôts » peut être appliqué aux investissements publics dans le développement urbain, les télécommunications, l'agriculture, l'eau et l'assainissement, le tourisme, la sécurité publique, les transports, l'éducation, la santé, la pêche, le sport, la protection et le développement social, la culture, l'environnement et l'électrification rurale. (p. 1)

L'Agence péruvienne de promotion des investissements privés identifie les éventuels projets d'investissement public, et le ministère de l'Économie et des Finances en vérifie la qualité et approuve la délivrance de certificats (pour l'exonération de l'impôt sur les

sociétés) une fois le projet achevé (Del Carpio Ponce, 2018, p. 1). Del Carpio Ponce (2018, p. 4) affirme que « le programme péruvien de « travaux publics en échange d'impôts » a le potentiel de bénéficier à d'autres pays confrontés à de faibles normes de gouvernance, à des investissements en capital fixe insuffisants et à d'importantes lacunes en matière d'infrastructures et de services ».

La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement implique le secteur privé d'une manière similaire au mécanisme des « travaux publics en échange d'impôts », ce qui en fait potentiellement un meilleur outil de gouvernance que l'affectation des fonds publics à des activités d'intérêt public (Del Carpio Ponce, 2018, p. 5).

Contrairement au programme péruvien de « travaux publics en échange d'impôts », la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement, telle qu'elle est proposée, est un impôt supplémentaire prélevé sur les détenteurs de droits miniers et n'est pas destinée à remplacer les paiements au titre de l'impôt sur les sociétés. Cependant, elle suit des principes similaires. Tout d'abord, elle soutient l'idée que les entreprises privées sont parfois plus capables que les gouvernements locaux de mener à bien et en temps voulu des projets d'infrastructure publique. Deuxièmement, elle suggère que la charge du développement des infrastructures publiques devrait être partagée, puisque les détenteurs de droits bénéficient également de ces investissements.

Del Carpio Ponce (2018) fait état de cette critique :

L'inconvénient du mécanisme « travaux publics en échange d'impôts » est qu'il n'est pas encore accessible à toutes les entités publiques et qu'il ne couvre pas les coûts opérationnels, mais uniquement les coûts d'investissement (à l'exception des projets d'assainissement qui permettent d'utiliser le mécanisme pour les coûts opérationnels pendant un an). Cela affecte la durabilité des travaux publics réalisés. (p. 4)

Pour remédier à cet écueil du programme « travaux publics en échange d'impôts », le projet de taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement vise à rendre la mine responsable de l'entretien et de la maintenance continue de l'investissement pendant toute la durée du droit minier détenu. À la fin de la durée de vie de la mine, la propriété des investissements dans les infrastructures publiques partagées est cédée au gouvernement (Atlas des législations minières africaines [AMLA], 2022, p. 67).

Une autre critique du mécanisme « travaux publics en échange d'impôts » est que la sélection et la localisation des projets peuvent répondre davantage à l'intérêt privé qu'à l'intérêt public. La plupart des projets exécutés par l'intermédiaire de « travaux publics en échange d'impôts » sont situés dans les zones d'influence des entreprises privées qui les entreprennent, qui ne sont pas toujours celles qui ont le plus besoin de développement (Del Carpio Ponce, 2018, p. 5). Pour atténuer ce problème de concentration, les projets menés au titre du mécanisme « travaux publics en échange d'impôts » sont d'abord classés par ordre de priorité par chaque entité publique ; une planification de meilleure qualité permet de mieux classer les projets par ordre de priorité. La proposition de taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement envisage la publication au journal officiel des activités certifiées admissibles telles que déterminées par le gouvernement dans son cadre budgétaire à moyen terme et ne laisse pas la sélection des activités admissibles à la mine.



Del Carpio Ponce (2018) observe que

seules les grandes entreprises dotées d'un programme de responsabilité sociale bien établi ont pu se permettre de participer au programme « travaux publics en échange d'impôts », qui reste trop coûteux pour les petites entreprises. Cela s'explique principalement par les coûts de transaction et de gestion, ainsi que par le niveau élevé de liquidités nécessaire pour déboursier d'importants montants en capital afin de financer de grands projets de travaux publics. [...] En outre, les entreprises privées qui utilisent actuellement ce mécanisme sont parmi les plus gros contributeurs fiscaux du Pérou, ce qui peut également compliquer l'accès du gouvernement aux liquidités dans un pays où les taux d'évasion fiscale sont élevés. (p. 5)

La proposition de taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement tient compte de la différence de taille des détenteurs de droits en prévoyant deux options : soit une contribution directe à des activités d'intérêt public et à des investissements dans les infrastructures publiques partagées, soit un paiement à un fonds de développement minier géré par le gouvernement. Cela permet à toutes les mines, quelle que soit leur taille, de participer. La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement ne remplace pas l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur les redevances, puisqu'elle s'applique en plus de ces outils fiscaux existants.

12.3.3 Les impôts minimums alternatifs sur le chiffre d'affaires

En réponse à l'évasion fiscale des entreprises, de nombreux pays en développement s'orientent vers des régimes d'imposition minimale, au titre desquels les entreprises privées sont imposées soit sur les bénéfices, soit sur le chiffre d'affaires, en fonction du montant le plus élevé de l'impôt à payer. Ces régimes peuvent être regroupés sous le nom d'impôts minimums alternatifs sur le revenu (IMA). Lorsqu'un impôt sur le chiffre d'affaires est appliqué en remplacement de l'impôt sur les sociétés, le montant de l'IMA est faible ; par exemple, en Guinée équatoriale, l'IMA représente 1 % du chiffre d'affaires de l'année précédente de la société pétrolière et gazière. L'IMA est utilisé lorsque les opérations de la société se traduisent par une perte imposable ou lorsque l'impôt minimum est supérieur à 35 % des bénéfices imposables. En Tanzanie, lorsqu'une filiale ou une société a subi des pertes fiscales perpétuelles pendant trois années consécutives, la filiale ou la société est tenue de payer l'IMA au taux de 0,3 % du chiffre d'affaires. Au Pakistan, les taxes sur le chiffre d'affaires ont permis de réduire l'évasion de 60 à 70 % des revenus des entreprises et d'augmenter les recettes perçues de 74 % sans réduire les bénéfices globaux (Best et al., 2015, p. 1 311). Les entreprises dont le chiffre d'affaires est élevé et les bénéfices minimes soutiennent que la taxe sur le chiffre d'affaires de 1,5 % au Pakistan est trop élevée et préfèrent une taxe sur le chiffre d'affaires plus faible de 0,5 % (Khan, 2020, p. 1).

Bien que l'objectif des IMA soit différent de celui de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement, elles présentent des caractéristiques de conception similaires et les enseignements tirés de l'introduction des IMA sont pertinents. Par exemple, le taux de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement doit être considéré en combinaison avec les autres éléments du régime fiscal et la rentabilité des mines

individuelles. En conséquence, il est important de modéliser l'impact total de la fiscalité minière sur les mines du pays avant d'envisager l'adoption d'une taxe supplémentaire et le taux éventuel d'une telle taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement. Le taux fixé pour la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement doit être réaliste : les régimes d'imposition minimale basés sur le chiffre d'affaires varient généralement entre 0,2 % (Tunisie) et 3 % (Bolivie, Guinée et Madagascar), avec un taux d'imposition moyen de 1,2 % (Aslam & Coelho, 2021, p. 9). La plupart des gouvernements, en particulier en Afrique, encouragent le développement du secteur minier et ont mis en place des mesures incitatives pour attirer les investisseurs dans le secteur minier. L'introduction d'une taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement, sans abattements ni exonérations, risque d'anéantir ces efforts. Pour en garantir l'acceptation et le respect par les sociétés minières du secteur privé, l'introduction d'une taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement devait faire l'objet de larges consultations des parties prenantes, faute de quoi sa mise en œuvre sera vouée à l'échec. Il est également important de négocier avec les sociétés minières en raison des dispositions de la convention fiscale relatives à la stabilité du régime. L'argument le plus convaincant pour persuader les sociétés minières d'accepter cette nouvelle taxe, malgré les dispositions de stabilité, est que les investissements sociaux contribueront à maintenir la paix sociale dans la communauté et à garantir un environnement propice aux affaires.

La proposition de taxe sur le chiffre d'affaires ne vise pas à remplacer l'impôt sur les sociétés en l'absence de bénéfices, puisqu'il s'agit d'une taxe supplémentaire prélevée sur les détenteurs de droits miniers indépendamment de leur rentabilité ; néanmoins, les décideurs politiques doivent être conscients que le taux d'une taxe sur le chiffre d'affaires devrait être « raisonnable » du point de vue du contribuable afin d'éviter toute opposition à sa mise en œuvre.

12.4 La mise en œuvre

La capacité de réglementer la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement des autorités fiscales ou d'autres agences gouvernementales responsables peut être limitée. Si la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement est déterminée en fonction du volume de production et indexée sur la moyenne mensuelle du prix approximatif du minerai (ou grâce à une autre règle simplifiée utilisée pour évaluer l'assiette de la redevance minière par le détenteur des droits), elle sera plus facile à administrer. Toutefois, la mise en œuvre de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement peut poser plusieurs problèmes.



12.4.1 La prévention de l'évitement

Pour prévenir l'évasion, la déduction des dépenses d'intérêt public de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement devrait être refusée lorsque les critères de déduction, à savoir la certification, la signature du bénéficiaire/de l'ingénieur civil de l'État et la documentation prouvant les dépenses, sont absents ou incomplets. En outre, des pénalités de non-conformité sous la forme d'une augmentation de 100 % à 200 % de la taxe sur le chiffre d'affaires liée au développement devraient être imposées à titre de mesure punitive en cas de non-divulgation, de fraude ou d'inexactitude importantes de la part du détenteur des droits (le contribuable). Dans cette fourchette de pénalités, une majoration de 100 % s'appliqueraient en cas de non-divulgation involontaire, avec une augmentation progressive en cas d'inexactitude substantielle, jusqu'à un maximum de 200 % en cas de fraude de la part du détenteur des droits.

12.4.2 Les infrastructures enclavées

Il est important d'éviter d'accorder une exonération de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement pour les « infrastructures enclavées ». L'AMLA (2022) explique que les infrastructures enclavées sont les infrastructures adaptées aux seuls besoins et intérêts du projet minier. Une telle approche ne créera pas d'avantages durables pour les communautés locales. Une évaluation des besoins et une consultation des personnes affectées situées dans les environs de la mine, ainsi que des autorités locales doivent être entreprises pour se prémunir contre les « infrastructures enclavées » et pour s'assurer que les infrastructures profitent aux communautés locales au-delà de la durée de vie de la mine. (p. 64)

La publication par le gouvernement des activités d'intérêt public approuvées atténuera le risque d'infrastructures enclavées.

Dans le même ordre d'idées que les infrastructures enclavées, l'AMLA (2022) souligne qu'« il peut y avoir des cas où les infrastructures doivent être développées sur la base d'un site spécifique. Même dans ces circonstances, les communautés locales devraient avoir la possibilité de bénéficier du développement des infrastructures » (p. 64). Par conséquent, pour obtenir l'approbation de leurs activités minières par les communautés locales (telles que les autorisations environnementales) et pour améliorer leur accès aux marchés (par le biais de routes, de chemins de fer et d'infrastructures portuaires), les mines sont susceptibles de limiter leur choix d'investissements au profit des citoyens qui sont directement touchés par leurs opérations minières. L'utilisation d'un fonds de développement minier géré par le gouvernement (comme alternative à l'investissement direct dans des activités d'intérêt public) permettra à l'État de concentrer ses efforts sur la fourniture d'activités d'intérêt public au-delà des communautés d'accueil, au profit des citoyens dans leur ensemble.

12.4.3 L'engagement des parties prenantes

Il existe un continuum de bénéficiaires, y compris les particuliers, les communautés locales et les gouvernements locaux et régionaux, qui profiteront des activités d'intérêt public. Ces bénéficiaires peuvent être en désaccord avec la mine quant aux activités à entreprendre, ce qui peut entraîner des tensions locales et éventuellement des conflits.

La législation nationale de certains pays exige que les sociétés minières travaillent avec des communautés spécifiques (Loutit et al., 2016, p. 3) et des mineurs artisanaux et à petite échelle (lorsque ceux-ci sont déjà présents à proximité de la zone du permis), en particulier lorsque ces communautés ont un intérêt légalement reconnu dans les terres sur lesquelles les droits miniers sont demandés ou lorsque leurs moyens de subsistance dépendent déjà de la zone du permis. La réalisation d'études d'impact environnemental et social et d'études d'impact sur les droits humains peut être une exigence légale pour l'octroi de droits miniers (Loutit et al., 2016, p. 2). Dans ces circonstances, l'engagement des communautés locales pour obtenir leur consentement à l'attribution de droits miniers pour une zone de licence peut aller au-delà d'une pratique internationale optimale recommandée (l'engagement volontaire) pour un ADC, et devenir une obligation législative de conclure un tel accord avec la communauté locale. En principe, l'entreprise minière devrait obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) de la communauté locale (Loutit et al., 2016, p. 3). Loutit et al. (2016) décrivent ce que signifie le CPLCC :

Le CPLCC oblige les gouvernements et, le cas échéant, les entreprises à s'assurer que les communautés locales qui acceptent les activités minières soient informées des impacts positifs et négatifs probables de la mine et qu'elles donnent leur consentement sans aucune pression ou interférence et ce avant le début des activités minières. Les entreprises doivent veiller à mener des consultations significatives avec les communautés locales en leur fournissant les informations et les ressources nécessaires pour négocier efficacement un accord qui réponde à leurs besoins dans le but d'obtenir le consentement de la communauté. (p. 3)

La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement est précédée d'un examen par les décideurs gouvernementaux des besoins sociaux et des aspirations politiques identifiés aux niveaux national, régional et local, puis d'une définition des priorités de ce qui constitue des activités d'intérêt public certifiées et des infrastructures publiques partagées « admissibles » qui permettent au détenteur de droits de bénéficier d'une déduction de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement ; toutefois, l'influence de la communauté et sa participation à la sélection des activités d'intérêt public ne peuvent pas être ignorées. Les conseils offerts par Loutit et al. (2016) du Columbia Centre on Sustainable Investment suggèrent que les entreprises du secteur extractif suivent un processus en trois étapes pour négocier un ADC avec les communautés locales :

1. La phase de pré-négociation implique que l'entreprise et la ou les communautés préparent le terrain pour les négociations. Il peut s'agir d'accords précurseurs tels qu'un protocole d'accord ou un cadre de négociation, chacun d'entre eux définissant les règles régissant le processus de négociation de l'ADC.
2. La phase de recherche et de consultation inclut la cartographie des parties prenantes afin de déterminer qui pourrait être affecté par les activités minières, ainsi que des évaluations d'impact. Au cours de cette phase, l'entreprise ou le gouvernement devrait renforcer les capacités des communautés susceptibles d'être affectées, afin qu'elles puissent agir, s'approprier le processus et s'informer sur l'activité minière proposée.
3. La dernière phase est le processus de négociation proprement dit et l'approbation de l'accord final.



Une fois le processus d'élaboration de l'accord terminé, le suivi et la mise en œuvre de l'accord deviennent une priorité. (p. 2)

L'une des faiblesses identifiées par les ADC est qu'ils ont tendance à contenir des clauses qui favorisent encore le titulaire des droits ou qui peuvent lui laisser une grande marge de manœuvre. Loutit et al. (2016) proposent que

pour garantir le bon fonctionnement de l'ADC, les modèles d'accords optimaux incluent des dispositions de gouvernance pour la gestion de la relation continue entre la communauté locale et le détenteur des droits. [...] Les partenariats avec les organisations de la société civile (OSC) sont particulièrement utiles lorsque la communauté n'est pas en mesure de mettre en œuvre l'accord et d'obliger le détenteur des droits à respecter sa part du marché. (p. 12)

12.4.4 Les petites et moyennes entreprises minières

Les petites sociétés minières peuvent ne pas être équipées pour fournir des activités certifiées d'intérêt public. Ainsi, un seuil peut être introduit à la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement, obligeant les petites mines en dessous du seuil à payer la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement au fonds de développement minier administré par le gouvernement. Cela permettra d'accumuler régulièrement des paiements mensuels de moindre valeur de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement au sein du fonds de développement minier afin d'atteindre le montant nécessaire à un investissement à grande échelle de l'État dans des activités certifiées d'intérêt public.

12.4.5 Les exigences relatives au fonctionnement du fonds minier

Les gouvernements devront créer un fonds de développement minier si cela n'est pas déjà prévu dans leur législation minière. Un fonds de développement minier serait fondé sur des principes similaires à ceux d'un fonds de développement communautaire (FDC). L'AMLA (2022) explique que

un FDC est l'un des instruments disponibles pour la mise en œuvre des obligations des sociétés minières en matière de développement communautaire, et des projets connexes. Un certain nombre de juridictions du continent africain utilisent différents types de FDC, notamment des fiducies, des sociétés, des accords de sécurité avec des tiers, des comptes spéciaux, etc. Les FDC sont financés par une partie des revenus ou des bénéfices miniers, des redevances, des taxes, des fonds publics (utilisés lorsque l'État a une participation directe dans les opérations minières) ; ou bien un paiement initial peut être effectué par la société minière dans le FDC. (p. 74)

Le fonds de développement minier serait alimenté par la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement provenant des petites mines (en dessous du seuil de chiffre d'affaires) et le déficit d'investissement direct par les grandes mines. L'AMLA (2022) poursuit

La responsabilité de la gestion du FDC dépend du type d'instrument choisi, mais elle incombe souvent à un organisme proche des bénéficiaires des fonds, tel que les ministères et les agences exécutives qui s'occupent de l'administration locale, de la décentralisation et du développement rural. Certaines législations exigent que le gouvernement joue un rôle actif dans la supervision et la gestion du FDC. S'il est

important que les gouvernements jouent un rôle de supervision pour s'assurer que les fonds soient déboursés pour les objectifs envisagés, il leur est difficile de s'impliquer dans la gestion quotidienne des FDC. (p. 75)

La gestion du fonds de développement minier devrait relever de l'autorité exécutive du ministre des Ressources minérales et des responsabilités du département des ressources minérales. Le processus décisionnel concernant l'utilisation des ressources financières du fonds de développement minier pourrait être organisée par le biais d'un comité d'investissement social composé de représentants du ministère des Ressources minérales, du ministère des Travaux publics, du ministère des Affaires environnementales, du ministère de la Santé, des Services sociaux et de la Protection sociale, des syndicats, des chefs traditionnels, des organismes de l'industrie minière/associations de détenteurs de droits miniers, des communautés locales, du gouvernement local, du gouvernement régional et des organisations de la société civile. L'administration du fonds de développement minier serait assurée par le ministère de l'Économie et des Finances, qui allouerait directement, dans le cadre budgétaire à moyen terme, des fonds aux initiatives déterminées par le comité d'investissement social du fonds de développement minier.

Pour garantir la transparence, une procédure d'appel d'offres ouvert doit être suivie pour toutes les attributions de contrats à des tiers et à des prestataires de services pour les activités menées dans le cadre du fonds de développement minier. Tous les membres du comité d'investissement social devraient faire l'objet d'un contrôle par l'agence de sécurité de l'État et être tenus de déclarer les conflits d'intérêts et les cadeaux reçus. Les procès-verbaux des réunions du comité d'investissement social devraient être mis à la disposition du public sur demande pour examen. Les comptes financiers du fonds de développement minier devraient faire l'objet d'un audit par le contrôleur général de l'État et être présentés au parlement, tout comme pour les autres entreprises publiques.

12.4.6 La politique en matière de contenu local

Il peut être tentant d'introduire des politiques quantitatives obligatoires en matière de contenu local en ce qui concerne les investissements dans les infrastructures publiques partagées publiées au journal officiel dans le but d'obtenir des avantages supplémentaires pour les communautés locales au-delà des recettes fiscales et des redevances. Cependant, Korinek & Ramdoo (2017, p. 4-5) estiment que de telles politiques de contenu local ne sont pas le moyen le plus efficace de tirer parti des ressources naturelles pour un développement économique plus large. Les auteurs affirment que les politiques de contenu local peuvent introduire des distorsions dans divers secteurs de l'économie et généralement avoir un impact négatif sur la productivité. Une préférence imposée par le gouvernement pour l'utilisation d'intrants locaux accroît les coûts pour les industries extractives. Les gouvernements devraient plutôt se concentrer sur la création d'un environnement commercial ouvert et favorable qui contribue à augmenter la productivité et favorise le transfert de technologie et les pratiques commerciales innovantes. Par exemple, le gouvernement peut introduire des programmes de développement des fournisseurs qui contribuent à la création de groupes d'entreprises desservant le secteur minier et qui peuvent accroître les capacités et l'emploi dans les petites et moyennes entreprises locales.



12.5 Les aspects politiques de la réforme : l'introduction d'une taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement

Le succès de l'exploitation minière nécessite un partenariat d'intérêt commun entre les détenteurs de droits et les communautés locales. Les citoyens exigent que l'extraction de ressources non renouvelables leur apporte une valeur réelle sous la forme d'investissements sociaux, de sécurité de l'emploi et de croissance économique. L'introduction de nouvelles taxes sur les activités minières visant à répondre à la demande des citoyens sans une consultation précoce et continue entraîne une incertitude pour les investisseurs, ce qui peut conduire à un éventuel désinvestissement du secteur minier.

L'introduction de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement au niveau régional, continental ou mondial ou son application en tant que nouvelle pratique dans le droit national régissant les entreprises minières internationales pourrait compenser les réactions négatives du secteur face à l'introduction d'une nouvelle taxe. Elle pourrait par exemple être introduite dans les codes miniers régionaux comme celui de l'Union économique et monétaire ouest-africaine ou dans une directive juridique équivalente applicable à la Communauté de développement de l'Afrique australe ou de la Communauté de l'Afrique de l'Est, entre autres. Elle pourrait également être promue par des acteurs responsables de l'industrie minière afin d'encourager les autres à suivre leur exemple.

Enfin, une taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement ne doit pas nécessairement être introduite sous la forme d'une taxe. Elle pourrait être introduite sous la forme d'une obligation environnementale, sociale et de gouvernance (ESG), qui pourrait mieux représenter son objectif pour le gouvernement hôte, les communautés et les entreprises minières. L'AMLA (2022) recommande que

Les considérations environnementales, sociales et de gouvernance devraient être élevées au rang d'obligations juridiques positives. L'imposition d'obligations positives aux compagnies minières par les gouvernements africains devrait être cohérente avec les objectifs de développement de chaque pays. La recommandation d'imposer des obligations positives aux compagnies minières en matière de développement local ne devrait pas être considérée comme un plaidoyer pour que les compagnies minières remplacent le rôle de l'État en ce qui concerne ces obligations envisagées dans le droit national et/ou international. L'État doit continuer de jouer un rôle de supervision dans l'élaboration et la mise en œuvre des obligations positives d'une société minière. (p. 23)

12.6 Conclusion

Les gouvernements ont la responsabilité de répondre aux besoins de leurs citoyens en termes d'éducation de leur population jeune et en pleine croissance, de protection de l'environnement pour les générations futures, d'accès à des soins de santé gratuits et de qualité, et de satisfaction du bien-être des citoyens pauvres et vulnérables, tels que les personnes âgées, les personnes handicapées, les femmes et les jeunes. Il est également essentiel pour la croissance économique que les gouvernements investissent dans les infrastructures publiques partagées et les nouvelles technologies. La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement proposée peut répondre à ces besoins, mais ne devrait pas être considérée comme une base pour l'externalisation des responsabilités gouvernementales au profit des sociétés minières. Les gouvernements restent responsables de l'identification et du contrôle efficace des activités d'intérêt public et des investissements dans les infrastructures partagées prévues dans leur cadre budgétaire à moyen terme. Le succès de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement proposée dépend des considérations essentielles suivantes :

1. Cette proposition s'ajoute au cadre juridique et contractuel existant relatif à l'attribution des droits miniers (contractuels, concessionnaires ou hybrides) et, en tant que telle, l'introduction de la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement doit être considérée dans son ensemble comme faisant partie de la ponction gouvernementale plus vaste. Le taux « raisonnable » de la taxe devrait se situer entre 0,3 % et 3 % et n'affectera que marginalement la rentabilité des entreprises, de manière à ne pas dissuader l'investissement. Toutefois, ce taux peut malgré tout contribuer à faire en sorte que les communautés locales bénéficient des activités minières à proximité. Les gouvernements peuvent mettre en œuvre des exonérations de la taxe pour les mines déficitaires et l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. Des abattements supplémentaires peuvent être introduits afin de ne pas réduire les incitations fiscales existantes visant à attirer les investissements productifs.
2. Cette proposition est destinée à fonctionner de manière harmonieuse avec les exigences existantes en matière de licence sociale, telles que les critères ESG formels ou la RSE informelle et les ADC (éventuellement liées à l'allocation de redevances aux communautés locales). L'investissement dans des infrastructures publiques partagées et des activités d'intérêt public publiées au journal officiel devrait donc pouvoir être reconnu aux fins de déterminer le respect de ces engagements (ESG, RSE ou ADC).
3. La taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement proposée ne devrait pas représenter une nouvelle approbation à obtenir des communautés ou abroger l'engagement des communautés par les gouvernements et le processus d'approbation des gouvernements nationaux ou régionaux dans l'attribution de la licence d'exploitation minière. Néanmoins, il est conseillé aux grandes sociétés minières d'engager des consultations avec les communautés sur les endroits où elles pourraient réaliser des investissements directs dans les activités d'intérêt public publiées au journal officiel. La même approche que celle appliquée aux ADC réussis est proposée pour ces engagements communautaires.

- 
4. Il est possible d'éviter de créer des incertitudes pour les investisseurs grâce à des consultations précoces et continues avec le secteur minier concernant la proposition d'introduction d'une taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement. Les gouvernements doivent donner l'assurance que les accords de stabilité fiscale en vigueur seront respectés, tout en encourageant l'adoption volontaire sur la base du pacte social positif que la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement encourage.
 5. Enfin, la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement peut constituer une solution transitoire pragmatique aux difficultés identifiées dans l'investissement public dans les travaux publics (ce qui rappelle le programme péruvien « travaux publics en échange d'impôts »). Lorsque les gouvernements parviendront à améliorer l'investissement dans les projets, la gestion des dépenses publiques et la transparence dans leur utilisation, la taxe sur le chiffre d'affaires en faveur du développement pourrait devenir obsolète.

12.7 Références

- Adebayo, E., & Werker, E. (2021). How much are benefit-sharing agreements worth to communities affected by mining? *Resources Policy*, 71(3), 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101970>
- Aslam, A. et Coelho, M. (2021). *A firm lower bound: Characteristics and impact of corporate minimum taxation* (Document de travail du FMI n° 2021/161). Département des affaires fiscales, Fonds monétaire international. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/06/08/A-Firm-Lower-Bound-Characteristics-and-Impact-of-Corporate-Minimum-Taxation-49886>
- Atlas des législations minières africaines. (2022, avril). *Toolkit on local development and community engagement in mining projects*. Publications de la Banque mondiale.
- Best, M. C., Brockmeyer, A., Kleven, H. J., Spinnewijn, J. et Waseem, M. (2015). Production versus revenue efficiency with limited tax capacity: Theory and evidence from Pakistan. *Journal of Political Economy*, 123(6), 1 311-1 355. <https://doi.org/10.1086/683849>
- Del Carpio Ponce, P. E. (2018, juin). *Peru's Works for Taxes scheme: An innovative solution to accelerate private provision of infrastructure investment* (EM Compass Emerging Markets, Note 5). Société financière internationale, Groupe de la Banque mondiale. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30381/128849-BRI-PE-EMCompass-Note-55-WorksForTaxes-PUBLIC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Dupuy, K. E. (2014). Community development requirements in mining laws. *The Extractive Industries and Society*, 1(2), 200-215. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2014.04.007>
- Grzybowski, A. (2012). *Guide pratique pour la prévention et la gestion des conflits liés à la terre et aux ressources naturelles : industries extractives et conflits*. Nations Unies. <https://www.un.org/fr/land-natural-resources-conflict/pdf/publications/extractive-industries.pdf>
- Khan, A. S. (2020, 19 juin). *Industry decries turnover tax regime*. Dawn. <https://www.dawn.com/news/1564435>
- Korinek, J. et Ramdoo, I. (2017). *Local content policies in mineral-exporting countries* (Document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale n° 209). Éditions OCDE. <https://doi.org/10.1787/4b9b2617-en>
- Loutit, J. Mandelbaum, J., & Szoke-Burke, S. (2016, février). Emerging practices in community development agreements. *Journal of Sustainable Development Law and Policy*, 7(1). <https://doi.org/10.7916/D8P26ZHH>
- Wankhede, V. (2020). *Benefit sharing in the mining sector in Africa*. Centre for Science and Environment. <https://www.cseindia.org/benefit-sharing-in-the-mining-sector-in-africa-9866>
- Wen, J.-F. (2018, 13 juin). *Progressive taxation of extractive resources as second-best optimal policy* (Document de travail du FMI n° 2018/130). Fonds monétaire international. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/06/13/Progressive-Taxation-of-Extractive-Resources-as-Second-Best-Optimal-Policy-45923>



Chapitre 13.

Appel d'offres concurrentiels : la concurrence pour les concessions minières permet-elle d'augmenter les recettes publiques ?

l'IGF et l'ATAF, avec les contributions de Thomas Pogge (Université de Yale) et des ministères des Mines de la Colombie, du Brésil et de l'Inde

13.1 Introduction

L'appel d'offres concurrentiel, lorsqu'il se déroule dans des conditions adéquates, peut s'avérer une modalité efficace d'octroi des licences aux entreprises privées spécialisées dans l'extraction des ressources minières. Cette méthode s'est révélée en tout cas bénéfique et lucrative pour de nombreux pays riches en pétrole. Toutefois, ces deux secteurs extractifs présentent certaines différences, c'est pourquoi ce document de politique propose d'examiner dans quelle mesure les procédures d'appel d'offres ouverts à la concurrence peuvent permettre aux pays riches en minéraux d'augmenter leurs recettes publiques.

Ces processus s'appuient sur la concurrence et la transparence dans le but de sélectionner les meilleurs investisseurs possibles d'un point de vue technique et financier pour exploiter une ressource minérale, ou du moins de filtrer les entreprises pour écarter les moins qualifiées. L'administration publique compétente communique préalablement des informations sur le gisement de minéraux aux investisseurs intéressés, qui se disputent le droit d'obtenir la concession pour l'exploiter. L'entreprise présentant la meilleure offre ou proposition sera considérée comme la plus apte à exploiter le projet minier et se verra attribuer la licence correspondante. Cette méthode est parfois aussi connue sous le nom de système d'enchères ou de cycles d'attribution de licences.

Pour les ressources minières connues, le processus d'appel d'offres est, en théorie, plus avantageux que la méthode du « premier arrivé, premier servi », relativement courante dans le secteur minier. Suivant cette approche, le permis d'exploitation minière est accordé au premier investisseur qualifié exprimant son intérêt pour développer le projet. Bien que cette méthode soit simple à gérer et la seule viable pour les permis de prospection portant sur des ressources non encore découvertes, la probabilité que le premier investisseur soit le plus qualifié pour développer une mine à grande échelle est faible. Elle peut également être arbitraire et être faussée par des actes de corruption en l'absence de transparence et de mécanismes solides de contrôle.

La prédominance des procédures d'appel d'offres concurrentiels dans le secteur pétrolier, comparativement au secteur minier, peut être attribuée aux différences géologiques entre les deux secteurs. Les études géologiques révèlent en général très peu d'informations sur le potentiel économique d'une ressource minérale par rapport aux études sismiques réalisées dans le secteur pétrolier (Haddow, 2014). Dès lors, les compagnies pétrolières sont plus disposées à prendre une décision d'investissement sur la base de ces données préliminaires que les compagnies minières ne le sont. En ce sens, les autorités gouvernementales devront fournir des bases plus détaillées pour que l'appel d'offres concurrentiel devienne une pratique plus courante dans le secteur minier.

Si de nombreux pays miniers ont inclus dans leur législation la possibilité de recourir aux procédures concurrentielles, peu en fait ont lancé des cycles d'octroi de licences. Mais un regain d'intérêt pour les appels d'offres est actuellement observé dans le secteur minier dans le cadre des réformes visant à accroître les investissements. L'Ouganda et l'Arabie saoudite sont les derniers pays à avoir introduit un système d'enchères dans leur cadre juridique (El Yaakoubi, 2022 ; Uganda Gazette, 2021). Comme cela est souligné dans ce manuel, la demande de minéraux nécessaires à la transition énergétique est en augmentation dans le monde. Les gouvernements des pays riches en ressources naturelles auraient donc intérêt à tirer parti de cette hausse de la demande en recourant à la procédure d'appels d'offres concurrentiels pour concéder leurs ressources minérales à des investisseurs qualifiés, capables de maximiser les recettes publiques.

La délivrance des permis est source de risque dans la gouvernance du secteur minier (Natural Resource Governance Institute, 2021). De même, un manque de transparence et de contrôle du processus peut compromettre les retombées que les pays espèrent obtenir de leurs richesses minérales. Ce document d'orientation explique les conditions qui sont nécessaires pour que les pays puissent lancer avec succès des appels d'offres concurrentiels aux fins d'attribution des licences minières et d'augmentation des revenus pouvant être tirés de ce secteur.

13.2 Comment fonctionne l'appel d'offres concurrentiel ?

Tout processus d'enchères s'inspire essentiellement du concept de marché concurrentiel pour ce qui est de la fixation du prix d'une transaction. Dans le cadre d'une attribution concurrentielle de licences minières, l'autorité gouvernementale souhaite en quelque sorte « vendre » ce titre à l'investisseur le mieux-disant. Elle doit pour cela communiquer à toutes les parties intéressées les mêmes informations sur la licence et les données géologiques et géophysiques du gisement. Les investisseurs intéressés utilisent ensuite ces informations et leur propre savoir-faire technique pour établir la valeur de la ressource et présenter une



offre ou soumission pour l'exploiter. L'investisseur qui présente l'offre la plus avantageuse par rapport aux critères minimaux établis par l'autorité compétente se voit accorder un titre minier exclusif pour l'exploitation de la ressource.

Les paramètres d'appel d'offres ainsi établis peuvent être basés sur divers critères :

- Engagements d'investissement (dépenses en capital)
- Programme de travail (durée et volumes de production)
- Contenu local
- Conditions fiscales (p. ex. taux de redevances ou pourcentage de participation aux bénéfices)
- Prime de signature
- Combinaison des critères précédents.

Le processus de vente aux enchères est basé sur la théorie du jeu (Bratvold, 2015). Les offres peuvent révéler au « vendeur » la valeur que les acheteurs potentiels attachent au gisement. Chaque entreprise est incitée à soumettre la meilleure offre en fonction des informations géologiques disponibles, de sa propre expérience, et en supposant le montant que les autres entreprises soumissionnaires sont disposées à offrir. L'idée est de pouvoir présenter une offre qui surpasse celle des concurrents mais qui, en même temps, assure un retour sur investissement. Si l'offre est trop conservatrice, le soumissionnaire pourra perdre ses chances au profit d'un autre. Si l'offre est trop élevée, le mieux-disant pourra courir le risque de ne pas pouvoir honorer ses engagements, de perdre sa licence et de subir des pertes financières.

13.2.1 Diversité des modèles d'appel d'offres

Il existe plusieurs façons de concevoir une procédure d'enchères ou d'appel d'offres. Suivant la théorie du jeu, différents résultats sont possibles selon la modalité retenue, les autorités pouvant opter pour l'une ou l'autre selon le type de permis offert, le niveau d'intérêt des acquéreurs éventuels, et leur propre capacité à administrer un processus cyclique complexe d'octroi de licences. Les modèles les plus courants sont les suivants :

Offres scellées

Dans une procédure d'appel d'offres scellées, les soumissionnaires ne présentent leur offre que sous pli cacheté et une seule fois pendant le cycle ouvert (Tordo et al., 2010). Le soumissionnaire qui présente l'offre la plus élevée remporte l'enchère. Si le gagnant honore l'offre la plus élevée, il s'agit de l'offre scellée au premier prix, selon le nom consacré. S'il est demandé au gagnant d'honorer le prix de la deuxième offre la plus élevée, il s'agit de l'offre scellée au deuxième prix. Dans ce cas, le gagnant n'est pas tenu de payer l'offre plus élevée qu'il aurait proposée. L'hypothèse est que l'offre la plus élevée est peut-être trop optimiste et que le mieux-disant ne l'a utilisée que pour surenchérir et écartier ses concurrents, et dans cette éventualité, elle sera probablement plus éloignée de la valeur réelle de la ressource (Tordo et al., 2010).

La modalité des offres scellées réduit le risque que les investisseurs s'entendent entre eux pour fausser le résultat de l'enchère, étant donné qu'aucune entreprise ne connaît l'offre soumise par les autres soumissionnaires avant que l'offre gagnante ne soit annoncée (Crampton, 2010). Elle augmente également les chances pour l'État d'obtenir des recettes plus importantes car les soumissionnaires sont enclins à proposer des prix élevés pour accroître leurs propres chances de remporter l'enchère (Crampton, 2010).

Offres ascendantes

Dans les offres ascendantes, bien connues du grand public à cause des ventes immobilières, ou des références dans la culture, les enchérisseurs soumettent ouvertement plusieurs offres l'une après l'autre, en essayant de surenchérir jusqu'à ce qu'il n'en reste qu'un, prêt à payer le prix le plus élevé (Tordo et al., 2010). Chaque entreprise ajuste son offre en fonction de celles présentées par les autres. Cette modalité est propice à la collusion, car les soumissionnaires peuvent avoir planifié les choses pour s'entendre sur l'offre gagnante (Crampton, 2010).

13.2.2 Étapes de l'appel d'offres

Le cycle type d'un processus d'appel d'offres concurrentiel comprend les étapes qui suivent (Columbia Center on Sustainable Investment, 2019 ; Stanley & Mikhailova, 2011 ; Tordo et al., 2010).

- **Préqualification.** Le gouvernement invite les entreprises à exprimer leur intérêt à présenter une offre pour l'obtention d'une licence d'exploitation minière. L'objectif de cette phase est de susciter l'intérêt des entreprises qualifiables et d'évaluer leurs antécédents et leur capacité technique et financière à mener à bien le projet minier. Elle permet de trier les investisseurs crédibles et de s'assurer qu'un nombre suffisant d'entreprises participeront au cycle en préparation. Les entreprises sont invitées à présenter divers documents tels que leurs comptes financiers vérifiés et leur portefeuille de projets miniers. En Colombie, une fois qu'une entreprise est préqualifiée, elle est autorisée à participer à plusieurs appels d'offres lancés par le ministère (Juan Rodriguez, communication personnelle, 2022). Il convient de noter que cette étape de préqualification n'existe pas dans tous les pays.
- **Préparation de l'offre.** L'autorité publique compétente prépare le dossier d'appel d'offres et choisit la procédure et les critères. Elle compile les données géologiques et géophysiques à communiquer aux investisseurs potentiels. L'offre peut être préparée directement par l'administration ou par un organisme tiers qui le fera en son nom. Le cas échéant, un comité d'appel d'offres composé de représentants de différentes administrations publiques peut également être constitué pour superviser la procédure.
- **Publicité de l'appel d'offres.** Le dossier de l'appel d'offres doit être communiqué aux investisseurs potentiels. Dans le cas où un processus de préqualification a été suivi, il ne sera envoyé qu'à ceux qui ont été présélectionnés. Dans certains pays, un fonctionnaire lance le cycle d'octroi de licences lors d'une réunion publique, retransmise en ligne ou à la télévision en direct, à laquelle assistent de nombreuses entreprises. Postérieurement, une tournée internationale peut être organisée pour assurer la publicité de la procédure.



Le dossier d'appel d'offres peut être consulté en ligne via un site officiel et il peut généralement être retiré dans les bureaux du ministère concerné. Une salle de données virtuelle-électronique est créée où les soumissionnaires éventuels peuvent consulter les informations disponibles sur la zone minière et aussi les acquérir moyennant un certain montant. Une période peut être prévue pour que l'administration puisse répondre aux questions des investisseurs sur le dossier de l'appel d'offres.

- Déroulement de la procédure. Cette étape est assurée soit par une administration publique, soit par un organisme tiers. L'offre peut être présentée par voie électronique ou en personne. Si elle est présentée par voie électronique, un délai sera accordé aux soumissionnaires, à la suite de quoi l'administration évaluera les offres. Si la procédure se déroule en mode présentiel, il appartient à l'autorité de convoquer toutes les entreprises à la date et à l'heure qui auront été fixées pour prendre part à l'appel d'offres. Plusieurs procédures peuvent être lancées en une seule fois ou séquentiellement. Celles qui sont séquentielles par définition prennent plus de temps et peuvent coûter plus cher aux finances publiques.

Le processus peut parfois aboutir à un score ex aequo entre deux ou plusieurs investisseurs. Dans ce cas, l'autorité adjudicatrice peut négocier directement avec chaque soumissionnaire pour les départager. Si les soumissionnaires ont présenté des offres ne satisfaisant pas aux critères minimaux, elle pourra annuler la procédure. Les critères minimaux établis peuvent être divulgués ou pas aux soumissionnaires potentiels avant ou après le processus.

- Attribution de la licence minière. L'entreprise ayant gagné l'appel d'offres se verra accorder la licence d'exploitation minière. Les autres soumissionnaires seront informés des résultats, lesquels seront rendus publics. Dans certains pays, l'octroi des licences minières doit être approuvé par l'organe parlementaire.

13.3 Les avantages d'une procédure concurrentielle

Les États ont recours aux procédures d'appels d'offres concurrentiels pour atteindre différents objectifs, entre autres, une plus grande transparence dans le processus d'octroi des licences. Le but principal, néanmoins, est d'augmenter les recettes pouvant être tirées du secteur minier.

L'Arabie saoudite et le Nigeria ont progressé en ce sens dans le cadre d'une stratégie visant à diversifier leurs économies, fortement dépendantes du secteur des hydrocarbures, et à accroître les investissements dans le secteur minier (El Yaakoubi, 2022 ; Banque mondiale, 2013). L'Inde cherche par ce biais à accroître la transparence (Dre Veena Kumari, communication personnelle, 2022). Au Brésil, où coexistent les exploitations minières

à grande échelle et les exploitations artisanales ou à petite échelle, la procédure est appliquée dans les deux cas, le but dans ce sous-secteur étant de réduire l'exploitation minière illégale (Dione Macedo, communication personnelle, 2023). La Guinée a eu recours à des procédures concurrentielles à deux reprises au cours des 10 dernières années pour l'attribution de licences d'exploitation de bauxite et de minerai de fer, ces gisements ayant été préalablement découverts et restitués à l'État.

Les gouvernements ont à leur portée différents paramètres pour atteindre les objectifs recherchés au travers des appels d'offres. Les procédures axées sur des mécanismes fiscaux visent à maximiser les recettes publiques, tandis que celles basées sur le pourcentage de contenu local visent à renforcer les liens en amont dans le secteur minier. Si un gouvernement est désireux d'accroître les liens pour l'avenir, il peut concevoir les paramètres de l'offre en fonction de l'engagement des investisseurs à ajouter de la valeur (United Nations Economic Commission for Africa, 2011). Mais il est important de noter que ces objectifs peuvent être atteints au moyen d'autres instruments et pas nécessairement par le biais des procédures concurrentielles.

Encadré 13.1. Utilisation des appels d'offres concurrentiels pour accélérer la production et encourager la création de valeur ajoutée

Le gouvernement de l'Inde a inclus quelques incitations à ces processus pour atteindre différents objectifs. Par exemple, il est indiqué ce qui suit dans un document d'appel d'offres concernant l'exploitation du charbon : « Une remise de 50 % sera accordée sur l'offre finale pour la quantité de charbon produite avant la date prévue. »

Une telle mesure ne peut qu'inciter l'investisseur ayant obtenu la licence minière en ayant fait une offre concurrentielle à accélérer la production. Par ailleurs, « Une remise de 50 % sur l'offre finale sera accordée pour la quantité de charbon consommée ou vendue, ou les deux pour la gazéification et la liquéfaction du charbon. »

Une telle mesure vise à favoriser l'utilisation domestique du charbon extrait, et à éviter qu'il ne soit exporté.

Source : Gouvernement de l'Inde, 2022.



Les procédures concurrentielles peuvent induire divers avantages pour les pays riches en ressources naturelles, détaillés ci-dessous.

Elles permettent de remédier à l'asymétrie en matière d'information

Les procédures d'appels d'offres permettent aux autorités gouvernementales d'accéder aux données supplémentaires dont disposent les investisseurs potentiels sur la viabilité commerciale de l'exploitation d'une ressource minérale, en fonction de leur expérience et de l'interprétation des données géologiques fournies. Dans le cadre d'un appel d'offres ouvert à la concurrence, les investisseurs sont portés à présenter leur meilleure offre pour l'exploitation de la ressource, ce qui peut procurer à l'État des informations sur la valeur de ses ressources qu'il n'avait pas auparavant. Dès lors, de telles procédures peuvent aider à rétablir l'équilibre en matière d'information. En effet, lors de négociations bilatérales directes, il est courant que l'investisseur intéressé dispose de plus d'informations sur les ressources et la possibilité de les exploiter, qu'il peut utiliser à son avantage pour obtenir des concessions et des incitations fiscales.

Elles permettent d'accroître les investissements

Les procédures d'appels d'offres lancées au niveau international sont un moyen d'attirer les entreprises pour qu'elles viennent investir dans un pays. Le premier cycle ouvert pour l'exploitation de l'or en Égypte a permis d'augmenter le nombre de compagnies exploitantes : d'une seule à l'origine (Centamin), elles sont passées à onze ensuite (Mining Technology, 2020).

Elles permettent d'accroître les recettes publiques

Les appels d'offres concurrentiels peuvent faire entrer de l'argent dans les caisses publiques de trois façons :

- i) Les montants payés par tous les soumissionnaires, couvrant les frais pour participer à la procédure ;
- ii) Les composantes financières d'une offre, comme les primes à la signature ;
- iii) La rentabilité accrue d'une mine grâce à la sélection d'une entreprise capable d'optimiser l'exploitation du gisement compte tenu de son expérience et de sa capacité financière et technique et, par conséquent, d'augmenter potentiellement les recettes générées par le projet.

Encadré 13.2. Impact des procédures concurrentielles sur les recettes publiques en Afghanistan et en Inde

Exemple A : Un gisement de cuivre en Afghanistan (Aynak) a été mis aux enchères internationales en 2007. Cette procédure s’est traduite par un versement unique en espèces de 808 millions de dollars US et une augmentation du taux des redevances minières (Stanley et Mikhailova, 2011).

Exemple B : Le gouvernement de l’Inde perçoit un flux de revenus supplémentaire appelé « prime d’enchère » grâce à la façon dont il a conçu son processus d’appel d’offres concurrentiel, revenus qui viennent s’ajouter aux redevances et autres prélèvements fiscaux comme l’impôt sur le revenu des sociétés. La prime aux enchères est calculée sur la base d’un pourcentage du montant des minéraux vendus au cours d’un mois, ainsi qu’annoncé par le mieux-disant au cours de la vente. Pour 36 blocs mis aux enchères, un montant de 2,6 milliards de dollars US a été recouvré par l’État. Ce montant est comparable aux 2,7 milliards de dollars US versés en redevances minières par 405 mines en activité (mises aux enchères ou non), comme le montre le tableau 13.1 (Dre Veena Kumari, communication personnelle, 2022). Ainsi, la prime d’enchère représente une source de revenus substantielle pour l’Inde.

Tableau 13.1. Retombées financières des ventes aux enchères en Inde

État	Nombre total de mines en activité	Sur (a), nombre de mines en activité mises aux enchères	Total des redevances ⁸³ provenant de toutes les mines en activité (millions USD)	Primes totales perçues sur les mines mises aux enchères (millions USD)
	(a)	(b)	(c)	(d)
Odisha	140	23	2 576	2 407
Karnataka	131	11	81	235
Andhra Pradesh	134	2	1	1
Total	405	36	2 658	2 643

⁸³ Même si des objectifs distincts sont poursuivis au travers des redevances et des primes d’enchères, le tableau 13.1 donne une idée de l’ampleur de ces dernières.

Elles permettent de contrôler le risque de corruption

Les appels d'offres concurrentiels reposent sur le principe de transparence dans l'attribution des licences d'exploitation minière. Tant que la procédure est menée de manière ouverte et transparente, que le dossier correspondant et les résultats sont accessibles au public et qu'il existe de solides mécanismes de contrôle, elle permettra de limiter les abus dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration, ainsi que les risques de collusion et de corruption.

Elles permettent de décourager les ententes pour l'octroi de concessions

L'étape de préqualification dans tout appel d'offres permet d'écarter les investisseurs qui n'ont pas la capacité technique et financière d'exploiter les gisements donnés en concession. Un tel filtre contribue à éviter que des investisseurs non qualifiés ne se voient accorder un permis seulement à des fins spéculatives, c'est-à-dire pour les rétrocéder ensuite à un prix plus élevé sans même avoir engagé d'opérations minières. D'autres mesures permettent aussi de minimiser un tel risque, par exemple l'imposition de programmes de travaux minimaux, l'augmentation des droits de surface annuels et le processus d'abandon de la zone minière, parmi celles également incluses parfois dans les règles d'attribution des licences.

13.4 Risques liés aux procédures d'appels d'offres concurrentiels

Les appels d'offres concurrentiels ne sont pas non plus exempts de risques, et peuvent conduire à un résultat moins efficace que prévu ou même à un échec total de la procédure. Ces risques sont expliqués ci-dessous.

Collusion

Les soumissionnaires peuvent conspirer entre eux pour déterminer l'offre gagnante. Ce risque est plus élevé dans les procédures d'offres ascendantes où chacun connaît l'offre de l'autre ou bien lorsqu'une entreprise soumissionnaire est contrainte de retirer son offre pour permettre à une autre de gagner. En outre, les entreprises peuvent se servir d'intermédiaires ou de sociétés-écrans pour dissimuler leurs liens entre elles et créer un semblant de concurrence (Organisation de coopération et de développement économiques, 2016).

L'un des moyens de limiter le risque de collusion est d'exiger des investisseurs éventuels qu'ils fournissent des informations sur la propriété effective afin de pouvoir vérifier toute relation entre les soumissionnaires. Un autre est d'avoir recours à une procédure avec plis fermés évitant que les soumissionnaires ne connaissent les autres offres présentées, réduisant ainsi le risque de coercition. Les gouvernements ont aussi la possibilité d'imposer des sanctions, ou d'interdire aux soumissionnaires impliqués dans un acte de collusion de participer à des procédures ultérieures. Ils peuvent aussi interdire à une entreprise de présenter la même offre que sa filiale, ce que fait l'Inde par exemple. Et si un tel cas se présente, les deux offres devront être rejetées (Government of India, 2022).

Corruption

La corruption est partout une menace et elle peut aussi entacher les procédures d'appels d'offres, notamment lorsqu'un cycle d'octroi de licences est complété par des négociations directes. Dans un tel cas, des pots-de-vin peuvent être offerts et des agissements frauduleux sont possibles si le processus n'est pas transparent et si les fonctionnaires disposent d'un pouvoir de décision discrétionnaire.

Et même en l'absence de négociations directes, si un fonctionnaire dispose d'informations privilégiées – par exemple s'il est membre du comité d'appel d'offres –, il peut fournir secrètement des informations confidentielles à l'une des entreprises soumissionnaires pour l'aider à remporter l'enchère (Organisation de coopération et de développement économiques, 2016). Les conflits d'intérêts sont aussi source de possible corruption, notamment si un fonctionnaire possède des parts dans une entreprise participant à un appel d'offres (Sayne et al., 2017).

Faible participation des jeunes entreprises

Le risque dans les procédures d'enchères est aussi que les jeunes entreprises, même si elles ont la capacité financière et technique d'exploiter un gisement, ne pourront pas le faire face aux grandes entreprises qui ont le pouvoir de surenchérir.

Certains pays autorisent la présentation d'offres conjointes, un consortium d'entreprises pouvant être formé pour travailler ensemble. D'autres par contre ne le font pas, par crainte de collusion ou d'atteinte au principe de concurrence. L'Angola, par exemple, demande aux entreprises d'indiquer si elles souhaitent participer seulement jusqu'à un certain niveau, et si le cas échéant elles veulent assumer le rôle d'administrateur de la coentreprise. Selon les options exprimées, le gouvernement peut exiger des investisseurs qu'ils s'associent pour l'exploitation du projet minier, ce cas de figure étant parfois appelé « mariage forcé » (Tordo et al., 2010).

Faible concurrence

Lorsque la procédure d'enchère échoue à garantir la concurrence entre les soumissionnaires, son résultat sera moins efficace. Mais le fait est qu'il n'y a pas de recommandation précise sur le nombre minimum d'offres requis pour assurer une saine concurrence. L'Inde, par exemple, exige la participation d'au moins trois entreprises qualifiées au premier tour de la procédure d'enchères ascendantes. Si ce nombre n'est pas atteint, l'autorité peut recommencer la procédure pour le même bloc, dans les mêmes conditions. Si moins de trois soumissions sont reçues lors de la deuxième tentative, l'enchère se poursuit quand même (D^{re} Veena Kumari, communication personnelle, 2022).

Si la publicité de l'appel d'offres n'est pas suffisante, seule une poignée d'entreprises en aura connaissance, au détriment d'autres qui pourraient néanmoins avoir intérêt à y participer. Le moment choisi pour la vente aux enchères a également une incidence et peut limiter la participation, par exemple, lorsque les prévisions des prix du minerai sont à la baisse et que les conditions de financement sont difficiles.

De même, les investisseurs peuvent être réticents à participer à une ronde d'appels d'offres si un pays ne présente pas de garanties suffisantes en matière d'expropriation d'actifs (Crampton, 2010). Ils éviteront de faire des versements initiaux conséquents dans le cadre de la procédure (au titre des primes par exemple), si le risque est trop grand de ne pas récupérer ces dépenses. L'instabilité politique et l'absence de gouvernance adéquate constituent aussi des freins à la participation des investisseurs à des processus concurrentiels d'attribution de licences.

13.5 Conditions favorables à des procédures concurrentielles efficaces dans le secteur minier

Sur la base des éléments qui viennent d'être exposés, la réussite d'un processus d'appel d'offres dépendra de divers éléments, dont ceux décrits ci-dessous.

Niveau suffisant de concurrence

La première règle à respecter est la concurrence. Le système des enchères repose sur le principe de concurrence pour pouvoir sélectionner le ou les investisseurs les plus à même d'exploiter le projet minier (Crampton, 2010). Il faut donc que plusieurs entreprises y participent pour que la concurrence joue. Leur nombre dépendra principalement de la qualité et de la quantité des ressources minérales, évaluées sur la base des données géologiques.

Les investisseurs prennent aussi en considération les projections du marché pour le minéral à extraire. Par exemple, une forte demande de minéraux, comme ceux essentiels à la transition énergétique, entraînera forcément une augmentation des prix projetés. Les investisseurs seront donc portés à placer des offres élevées pour de telles ressources, avec la confiance qu'ils récupéreront leur investissement (Crampton, 2010).

Disponibilité des informations géologiques

Les investisseurs évaluent la qualité des ressources minérales principalement sur la base des informations géologiques communiquées dans le dossier d'appel d'offres. Il est donc conseillé aux autorités gérant la procédure de partager autant d'informations géologiques pertinentes que possible. L'absence d'informations suffisantes découragera les entreprises d'y participer et celles décidant de le faire pourraient mal évaluer le projet et, par conséquent, prendre des décisions peu opportunes. Les entreprises possédant un permis d'exploitation minière dans une zone adjacente à celle offerte ou mise aux enchères seront dans une position plus avantageuse pour estimer la valeur du site à exploiter.

Les sites déjà exploités disposent de plus de données géologiques et géophysiques que ceux qui ne le sont pas encore, ce qui fait que ces derniers sont plus difficiles à offrir. La Colombie, par exemple, ne met aux enchères que des blocs miniers pour lesquels le service géologique colombien a recueilli suffisamment de données (Juan Rodriguez, communication personnelle, 2022). Les gouvernements ont donc tout intérêt à investir dans la collecte de données précises sur les zones inexplorées du cadastre minier et à préqualifier les investisseurs pour s'assurer de leur intérêt avant le lancement d'un appel d'offres.

Ils ont aussi la possibilité de proposer aux enchères des sites encore verts en vue d'augmenter les activités d'exploration et de réduire le niveau d'incertitude. Dans ce cas, ils peuvent utiliser des mécanismes tels que les redevances et la participation aux bénéfices, qui ne sont dus qu'une fois qu'il y a production ou bénéfice, réduisant, par conséquent, les coûts des investisseurs (Cameron & Stanley, 2017). Les autorités publiques devraient en ce sens éviter de recourir à des mécanismes tels que les primes à la signature, car celles-ci sont exigibles qu'il y ait ou non production ou profit.

Les informations à partager peuvent être tirées d'études géologiques et de plans miniers ou être communiquées par le précédent titulaire du permis après rétrocession du site.

Encadré 13.3. Informations que les autorités indiennes communiquent aux entreprises minières

- Emplacement du bloc (cf. latitude, longitude), nom des villages environnants, du district, de l'État
- Connectivité ou accès au bloc, cf. par route, voie ferrée ou aérienne
- Superficies, cf. superficie du site/bloc (km²), superficie forestière, non forestière
- Climat et topographie, p. ex. précipitations annuelles moyennes, température (max/min), rivières
- Exploration, p. ex., statut des travaux d'exploration (si menés de manière approfondie), nombre de trous de forage, densité des forages, failles du terrain
- Quantité de minéraux, p. ex. ressources géologiques totales
- Zones minéralisées
- Hydrographie, p. ex., schéma de drainage de surface local
- Climat, p. ex. précipitations et températures moyennes
- Topographie, p. ex. morphologie de la zone

Source : Gouvernement de l'Inde, 2022.

L'un des problèmes liés à la mise aux enchères d'un nouveau projet minier est de savoir ce qu'il advient de l'adjudicataire retenu qui a effectué des travaux d'exploration, mais souhaite renoncer à la licence, soit parce qu'il ne veut pas poursuivre l'exploitation, soit parce qu'il a déterminé que le gisement était insuffisant. Devrait-il recevoir une compensation en échange des données collectées ?

Néanmoins, lorsqu'un investisseur fait une offre pour obtenir une licence d'exploration, il est censé comprendre et assumer le risque encouru, à savoir qu'il pourrait ne pas disposer des ressources pour passer à la phase d'exploitation. En raison de priorités concomitantes, il est probable qu'un gouvernement n'aura pas les fonds requis pour dédommager un tel investisseur. Il est nécessaire que tout État appréhende clairement cet aspect et l'incorpore le cas échéant dans sa législation sur les marchés publics ou procédures concurrentielles, comme l'a fait l'Inde (voir ci-dessous).

Extrait du *document d'appel d'offres standard pour la mise aux enchères de mines de charbon/lignite pour la vente de charbon/lignite* : « En cas de retrait de l'ordre d'acquisition/attribution, pour quelque raison que ce soit, y compris l'abandon ou la rétrocession, les dépenses engagées par le soumissionnaire retenu pour les opérations de prospection/exploration et la préparation du rapport géologique ne seront pas remboursées » (ministère du Charbon, 2022).

Conditions de l'appel d'offres

Si le gouvernement fixe des critères minimaux d'adjudication trop élevés, peu d'entreprises participeront à l'appel d'offres. Si la procédure se poursuit et que l'offre retenue est trop optimiste, cela pourra entraîner des problèmes, situation aussi appelée la « malédiction du vainqueur ». Le soumissionnaire le mieux-disant pourra se retrouver dans une position telle qu'il ne pourra pas respecter les étapes du projet et, par conséquent, être tenu de payer des pénalités, ce qui peut aussi obliger le gouvernement à renégocier les conditions initialement fixées. Les autorités responsables devront fixer un prix de réserve réaliste et envisager de retenir les offres scellées de second prix dans l'éventualité où le premier prix semblerait irréaliste. Les pouvoirs publics peuvent également envisager de ne pas divulguer le prix de réserve ou le « prix plancher » au cas où cela dissuaderait les entreprises de soumissionner.

En outre, les enchères assorties de critères d'adjudication multiples peuvent être complexes à gérer, et poser un risque pour les pays en raison de leur manque d'expertise, ces derniers pouvant faire de mauvais choix en ce qui concerne les paramètres de l'appel d'offres ou l'évaluation et le classement des offres en lice. Dans de tels cas, les investisseurs qui ont les moyens d'engager des experts et des lobbyistes pour soutenir leurs projets, peuvent tirer parti de ce type de faiblesses. Les autorités responsables doivent s'efforcer de limiter le nombre de paramètres ou bien s'attacher les services de sociétés indépendantes pour mener les procédures d'appels d'offres en leur nom si le pays n'a pas la capacité d'organiser des cycles complexes d'octroi de licences.

Transparence

La transparence dans les procédures d'appel d'offres est essentielle. Sans cela, l'ingérence politique et la corruption peuvent constituer de sérieux freins à la poursuite des objectifs susvisés. Les gouvernements doivent veiller à ce que toutes les informations relatives aux critères de l'appel d'offres, à l'évaluation des offres et aux résultats soient rendues publiques. Le recours aux négociations directes doit également être évité. Il est important d'interdire aux fonctionnaires détenant des participations dans les sociétés minières de siéger par exemple aux comités d'appel d'offres, ce qui constituerait un conflit d'intérêts (Westenberg & Sayne, 2018).

Capacité

Parfois les organes adjudicateurs n'ont pas les compétences ou les moyens d'organiser des appels d'offres complexes. Dans ce cas, ils peuvent engager des experts indépendants pour planifier et mener à bien le processus en leur nom. Par exemple, l'Afghanistan – faute de capacité suffisante – a retenu les services d'une entreprise sous-traitante pour préparer son premier appel d'offres international (Anyak) en 2004, laquelle a travaillé en étroite collaboration avec un comité interministériel (Stanley & Mikhaylova, 2011).

Afin d'économiser leurs ressources destinées à l'engagement d'experts en la matière – en temps et en moyens financiers –, les pays riches en minerais pourraient s'unir et créer une maison internationale de vente aux enchères pour l'attribution des licences d'exploitation de leurs ressources naturelles. Tout pays membre pourrait alors demander à cette maison ou salle de vente aux enchères de gérer ses procédures concurrentielles. Elle pourrait être créée sous l'égide du système des Nations Unies ou hébergée par une organisation internationale et être au service de ces pays pour gérer leurs intérêts collectifs, tout comme les maisons de vente aux enchères conventionnelles (cf. Sotheby's ou Christie's) qui opèrent depuis longtemps dans l'intérêt de leurs clients vendeurs. Elle travaillerait avec les pays pour mettre aux enchères des gisements conformément aux prévisions consensuelles de la demande mondiale de minéraux et, à ce titre, aiderait à la fois à optimiser les résultats des systèmes d'attribution des licences des pays concernés et à stabiliser l'offre et la demande à long terme dans le secteur mondial des minéraux.

Encadré 13.4. Les avantages d'une maison de vente aux enchères internationale

Un tel établissement présenterait fondamentalement trois avantages. Premièrement, grâce aux économies d'échelle, une telle solution permettrait d'engager des experts pointus qui pourraient rivaliser avec ceux que les grandes entreprises ont les moyens de s'offrir. Ainsi, les États concernés souffriraient un moindre déficit en termes de compétences expertes.

Deuxièmement, cette maison organiserait des enchères réussies, avec suffisamment de publicité (des mois voire des années à l'avance) pour que toutes les entreprises intéressées soient parfaitement informées des opportunités à venir. Plus d'investisseurs seraient ainsi attirés, ce qui augmenterait la concurrence. Elle pourrait également aider les pays à planifier les choses à l'avance et à coordonner leurs cycles de concours afin d'éviter une volatilité excessive et un effondrement prolongé des prix des minerais.

Enfin, une telle institution internationale pourrait également promouvoir la transparence, en veillant à ce que les citoyens des pays riches en ressources naturelles sachent quelles licences ont été accordées, à qui, à quelles conditions et selon quels critères. Davantage de transparence dans les procédures est un bon moyen de lutter contre la corruption. Les pays resteraient libres de conclure des accords en dehors de ce mécanisme, quoique la décision de le faire soulèverait des questions légitimes, en particulier si les fonctionnaires du pays concerné acceptent ensuite des conditions apparemment défavorables par rapport à celles obtenues par d'autres pays, ou bien s'ils ne divulguent pas les termes des accords conclus.

Mais avec ou sans soutien externe, les pays auraient intérêt en général à mettre en place un comité d'appel d'offres composé d'experts techniques (géologues, géochimistes, géophysiciens et ingénieurs), juridiques et économiques, chargé de concevoir et d'assurer le déroulement des procédures d'octroi des licences. Ils pourraient aussi apprendre à dominer la matière grâce à l'aide de ces professionnels. Des fonctionnaires spécialisés du ministère en charge des mines pourraient superviser la collecte et la compilation des données ainsi que l'évaluation des offres techniques. Les juristes seraient chargés de rédiger les cahiers des charges et d'évaluer les réponses aux documents de l'appel d'offres ; les économistes seraient chargés de préparer et évaluer les offres financières. Ces fonctionnaires spécialisés (juristes et économistes) pourraient être détachés de la direction du Trésor, des services fiscaux ou d'autres ministères concernés.

13.6 Conclusion

La forte demande actuelle d'éléments minéraux essentiels à la transition énergétique offre aux États l'opportunité d'accroître les investissements dans leur secteur minier. S'il se fait dans de bonnes conditions, le remplacement des méthodes administratives ou traditionnelles d'attribution des licences (cf. système du premier arrivé, premier servi) par des systèmes d'enchères ou d'appels d'offres concurrentiels pourrait conduire à une amélioration de l'efficacité et de la transparence de l'ensemble des systèmes. Leur succès dépendra des informations géologiques disponibles sur la ressource minérale, servant de base aux investisseurs potentiels qui concourent pour gagner le droit de l'exploiter.

Mais pour qu'ils permettent d'accroître les investissements dans le secteur, les autorités publiques devront faire l'effort d'en définir soigneusement les modalités. Les critères minimaux de soumission ne doivent pas être prohibitifs au point de ne pas permettre aux entreprises intéressées de participer à la procédure concurrentielle. De même, tout nouveau système ne devrait laisser que peu de place aux négociations directes et secrètes, faute de quoi ce sera la porte ouverte à la corruption. Comparativement à l'approche du « premier arrivé, premier servi », les procédures concurrentielles sont bien sûr plus complexes à administrer et à cette fin les gouvernements devront développer leurs capacités ou se tourner vers des organismes spécialisés indépendants ou des maisons de vente aux enchères pour obtenir le soutien nécessaire.

13.7 Références

- Bratvold, R. (2015). *Game theory in the oil and gas industry*. https://www.researchgate.net/publication/275254317_Game_Theory_in_the_Oil_and_Gas_Industry
- Cameron, P. & Stanley, M. (2017). *Oil, gas, and mining: A sourcebook for understanding the extractive industries*. Banque mondiale. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/222451496911224999/pdf/Oil-Gas-and-Mining-A-Sourcebook-for-Understanding-the-Extractive-Industries.pdf>
- Columbia Center on Sustainable Investment (2019). *Competitive bidding in mining: Country index*. <https://ccsi.columbia.edu/sites/default/files/content/docs/our%20focus/extractive%20industries/Mining-Competitive-Bidding-Country-Index-May-2019-2.pdf>
- Crampton, P. (2010). How best to auction natural resources. Dans P. Daniel, M. Keen, & C. McPherson (Éds.), *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice*. Routledge.
- El Yaakoubi, A. (2022). *L'Arabie saoudite met aux enchères trois licences minières en 2022 (annonce du ministre)* Reuters. <https://www.reuters.com/world/middle-east/saudi-arabia-auction-up-three-mining-licences-2022-minister-2022-01-12/>
- Gouvernement de l'Inde (s.d.). *Model tender document*. <https://mines.gov.in/writereaddata/UploadFile/3rd%20june.pdf>
- Gouvernement de l'Inde (2022). *Standard tender document: Action of coal mines for sale of coal/lignite*. https://www.mstcecommerce.com/auctionhome/container.jsp?title_id=Standard%20Tender%20Documents&linkid=0&main_link=y&sublink=n&main_link_name=379&portal=coalblock&homepage=index&arcDate=03-11-2022
- Haddow, K. (2014). Should mineral rights for hard-rock minerals be awarded by tender? *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 32(3), 335–346. <https://doi.org/10.1080/02646811.2014.11435365>
- Mining Technology (2020). *Egypt awards 11 companies gold exploration blocks in mining bid round*. <https://www.mining-technology.com/news/egypt-awards-gold-exploration-blocks-in-mining-bid-round/>
- Ministère du charbon (3 novembre 2022). *Document d'appel d'offres standard pour la mise aux enchères de mines de charbon/lignite pour la vente de charbon/lignite*. https://www.mstcecommerce.com/auctionhome/download_docs.jsp?FILE_ID=7095_comm-Standard-Tender-Document-16th-Tranche-CMSP-6th-Tranche-MMDR.pdf&path=dynamiclinks&portal=coalblock&mdTyp=td

- Natural Resources Governance Institute (2021). *Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021*. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/indice-de-gouvernance-des-ressources-naturelles-2021>
- Organisation de coopération et de développement économiques (2016). *Corruption dans la chaîne de valeur extractive*. <https://www.oecd.org/dev/Corruption-in-the-extractive-value-chain.pdf>
- Sayne, A., Gillies, A. & Watkins, A. (2017). *Twelve red flags: Corruption risks in the award of extractive sector licenses and contracts*. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/corruption-risks-in-the-award-of-extractive-sector-licenses-and-contracts.pdf>
- Stanley, M. & Mikhaylova, E. (2011). *Mineral resource tenders and mining infrastructure projects guiding principles. Case study: The Aynak Copper Deposit, Afghanistan* (Extractive Industries Development Series 22). Banque mondiale. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/420541468149681572/pdf/655030NWP00PUB0570B0MiningSectorWEB.pdf>
- Tordo, S., Johnston, D., & Johnston, D. (2010). *Petroleum exploration and production rights: Allocation strategies and design issues* (Document de travail de la Banque mondiale n° 179). Banque mondiale. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/785881468336848695/pdf/518400PUB0REPL101Official0use0Only1.pdf>
- Uganda Gazette (1^{er} octobre 2021). *The mining and mineral bills, 2021* [Memorandum]. <https://parliamentwatch.ug/wp-content/uploads/2021/11/The-Mining-and-Mineral-Bills-2021.pdf>
- Commission économique pour l’Afrique des Nations Unies (2011). *Minerals and Africa’s development: The International Study Group report on Africa’s mineral regimes*. <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/21569/Bib-69220.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Westenberg, E. et Sayne, A. (2018). *Beneficial ownership screening: Practical measures to reduce corruption risks in extractives licensing*. Natural Resource Governance Institute. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/beneficial-ownership-screening_0.pdf
- Banque mondiale (2013). *Kazakhstan legislation for allocation of mining exploration rights* (89005 v2). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/399711468273027928/pdf/890050WP0P13380Exploration0Report02.pdf>



Chapitre 14.

Amélioration du suivi de la production des carrières grâce aux technologies de contrôle à distance

Centre africain pour la politique énergétique (Africa Centre for Energy Policy, ACEP) avec le soutien de l'IGF et de l'ATAF

14.1 Introduction

Dans la plupart des pays riches en ressources naturelles, les efforts de contrôle réglementaire et de recouvrement des recettes dans le secteur minier se concentrent sur les minéraux précieux au détriment des minéraux industriels, tels que les granulats de carrière. En raison de ce contrôle limité, il est difficile pour les autorités fiscales de vérifier de manière indépendante la production et les ventes déclarées par les sociétés exploitation des carrières, ce qui peut entraîner un manque à gagner en termes de recettes publiques du secteur.

Ce document d'orientation propose d'utiliser la technologie de télésurveillance pour permettre aux autorités fiscales du Ghana et d'autres pays en développement et à revenu intermédiaire de contrôler à distance les volumes de production et les ventes d'agrégats par ces sociétés. Cette technologie pourrait permettre aux États d'accroître le recouvrement des recettes provenant du secteur de l'exploitation des carrières en améliorant l'efficacité du travail des autorités fiscales et de régulation minière, en particulier le suivi des volumes de production et des ventes effectuées par ces entreprises. Certaines réformes légales pourraient être nécessaires pour faciliter la mise en œuvre d'une telle technologie, et pour obliger par exemple les exploitants miniers à l'utiliser pour déclarer leurs volumes de production et leurs ventes. Sont donc proposées dans la présente étude des options de financement de l'investissement nécessaire à la mise en place de cette technologie, visant à minimiser l'impact sur les budgets publics et les finances des entreprises.

Les granulats de carrières, tels que le sable, le gravier et les pierres concassées, sont des minéraux industriels, composants essentiels de l'environnement moderne construit à base de béton. Ils font partie des matériaux de base, notamment pour la construction des routes, des bâtiments et des infrastructures ferroviaires. La demande croissante de logements et les investissements en infrastructures alimentent la demande et la consommation d'agrégats de carrières en Afrique (Boakye et al., 2021). En outre, ces

matériaux sont plutôt négociés localement et sont donc moins exposés à la dynamique du marché mondial des matières premières. Ainsi, l'industrie des carrières pourrait utilement contribuer à combler le déficit de recettes provenant des minéraux précieux.

Une étude menée auparavant par le Centre africain pour la politique énergétique (ACEP) sur l'industrie des carrières fait ressortir que le potentiel du secteur pour la mobilisation des recettes est bridé par une réglementation et une surveillance inadéquates (Boakye et al., 2021). Les efforts de contrôle du secteur minier au Ghana sont principalement axés sur les minéraux précieux tels que l'or, au détriment d'autres minéraux industriels pourtant essentiels. Les visites de terrain effectuées par les représentants de l'ACEP sur des sites de carrière au Ghana n'ont pas permis d'observer la présence de fonctionnaires de l'administration fiscale, la Ghana Revenue Authority (GRA). L'analyse montre également le potentiel important du secteur des carrières pour la génération de recettes publiques qui, selon les estimations, seraient environ 18 fois supérieures à celles des recettes extractives actuellement perçues. Les échanges entre les représentants de l'ACEP et les fonctionnaires de la GRA ont révélé que l'absence de registres complets dans le sous-secteur compliquait la détermination des obligations fiscales et le recouvrement des redevances auprès des sociétés d'exploitation de carrières (voir l'encadré 14.1, résumant l'étude initiale de l'ACEP sur la génération potentielle de revenus grâce à ce secteur).

Compte tenu du fait que ce secteur industriel peut générer un niveau intéressant de recettes, il faut donc disposer d'un mécanisme fiable, dont le coût est justifié, pour faire le suivi des opérations des carrières au Ghana. En ce sens, l'étude de l'ACEP contient des recommandations portant sur l'emploi de la technologie pour améliorer le travail de suivi et de contrôle des organismes de régulation. Citons, parmi ces outils technologiques, les systèmes de vidéosurveillance en temps réel qui permettent de saisir les volumes d'exportation des sites de production, et les systèmes des entreprises pour la coordination du transfert d'informations entre les autorités locales et les organismes de régulation gouvernementaux.

Le gouvernement du Ghana est conscient de l'importance du secteur des carrières et de la nécessité de tirer parti des technologies numériques pour accroître les recettes recouvrables dans ce secteur. En avril 2022, le ministère des Finances a indiqué qu'il était prêt à conclure un partenariat avec le secteur privé pour la mise en place de systèmes à technologie numérique destinés à la surveillance des carrières et d'autres activités minières industrielles, afin d'améliorer la mobilisation des recettes (ministère des Finances, 2022). Cet engagement s'inscrivait en fait dans le train de mesures à adopter pour aider à la récupération de l'économie, face à la vague des crises mondiales. En l'occurrence, la décision du gouvernement du Ghana d'utiliser éventuellement la technologie pour accroître les recettes provenant de ce secteur de l'industrie fait suite aux recommandations de l'ACEP, ce qui permet de considérer que le déploiement de ces technologies pourrait être possible aussi dans d'autres pays.

Cette étude contient une description détaillée des technologies qui peuvent être utilisées pour surveiller les volumes de production de carrières en temps réel dans les exploitations minières à grande échelle – couvrant les composantes techniques, les fonctions de la technologie et les investissements requis pour leur mise en œuvre. L'ACEP considère que cette étude peut servir de référence précise au gouvernement ghanéen et, plus largement, à d'autres économies qui souhaitent tirer parti de la technologie pour maximiser leur capacité de recouvrement des recettes extractives. En outre, les recherches en cours dans de nombreux pays dans le domaine de la numérisation offrent un climat favorable au déploiement de toutes sortes de technologies numériques. Par conséquent, cette proposition est en phase avec les programmes de numérisation et les efforts actuels des gouvernements allant dans ce sens.

Encadré 14.1. Résumé de l'étude initiale de l'ACEP sur le potentiel de l'industrie des carrières de générer des recettes publiques

L'ACEP a sélectionné un échantillon de carrières dans les principales régions productrices de granulats du Ghana. Afin de vérifier de façon objective les volumes de production des sociétés exploitant ces carrières, ce sont les chargements de camions provenant directement des carrières échantillonnées qui ont servi à estimer de manière approximative la production.

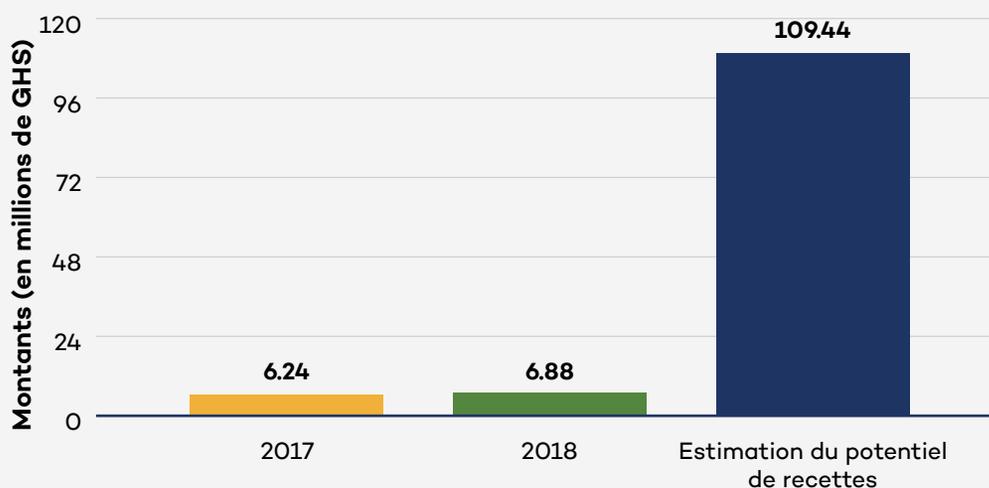
Hypothèses de base pour l'estimation :

- 1. La production a été évaluée à partir des volumes de granulats chargés sur les camions, provenant directement des carrières en question.** C'est donc l'approche qui a été adoptée pour vérifier le volume de production des carrières de façon objective.
- 2. Pour chaque site de carrière, une période d'arrêt de la production d'un mois, pour cause de maintenance, a été prise en compte pour estimer les volumes de production annuels.** Ce temps d'interruption correspond aux activités de maintenance des équipements et aux jours fériés dans l'année.
- 3. La production annuelle des sites échantillonnés a été déterminée sur la base d'une estimation avec une marge de confiance de 95 %** pour tenir compte des variations possibles de la production annuelle et des divers scénarios de production.
 - a. Scénario de production basse :** valeur du volume de production la moins optimiste (seuil inférieur de la marge de confiance).
 - b. Scénario de production de base :** valeur intermédiaire ou deuxième valeur la plus élevée de la production réalisable (estimation en points des volumes de production annuels).
 - c. Scénario de production élevée :** valeur maximale des volumes de production réalisables (limite supérieure de la marge de confiance).

Tableau 14.1. Estimation des recettes publiques possibles à partir des données de l'échantillon

	Montants (en millions de GHS)		
	Scénario de production basse	Scénario de production de base	Scénario de production élevée
Dépenses et recettes de l'entreprise			
Chiffre d'affaires total	401,94	558,86	715,78
Paiements de redevances	20,10	27,94	35,79
Dépenses d'exploitation et de maintenance	133,98	186,29	238,59
Allocation de capital	80,39	111,77	143,16
<i>Total des dépenses</i>	<i>234,47</i>	<i>326,00</i>	<i>417,54</i>
<i>Bénéfice net</i>	<i>167,48</i>	<i>232,86</i>	<i>298,24</i>
Part/Recettes de l'État			
Redevances	20,10	27,94	35,79
Impôt sur le revenu des sociétés	58,62	81,50	104,38
Total des recettes publiques	78,71	109,44	140,17

Figure 14.1. Recettes publiques potentielles et réelles tirées du secteur des carriés (2017 et 2018)



Source : Boakye et al., 2021.



14.2 Éléments de contexte concernant la technologie

L'idée est de recourir à un système de surveillance à distance pour suivre les chargements de granulats et estimer les ventes effectuées par les entreprises en vue de les taxer de manière appropriée. Le but est aussi de donner les moyens aux autorités fiscales de suivre les chargements (ventes) d'agrégats extraits des carrières afin de limiter les risques de fausses déclarations et d'évasion fiscale. Le système proposé serait équipé d'une technologie de balayage laser assortie d'un logiciel pour mesurer avec précision les volumes de matériaux transportés par camion. Il offrirait également une plate-forme de stockage, d'analyse et de partage de données basée sur le nuage, permettant l'échange d'informations en temps réel entre les organismes publics.

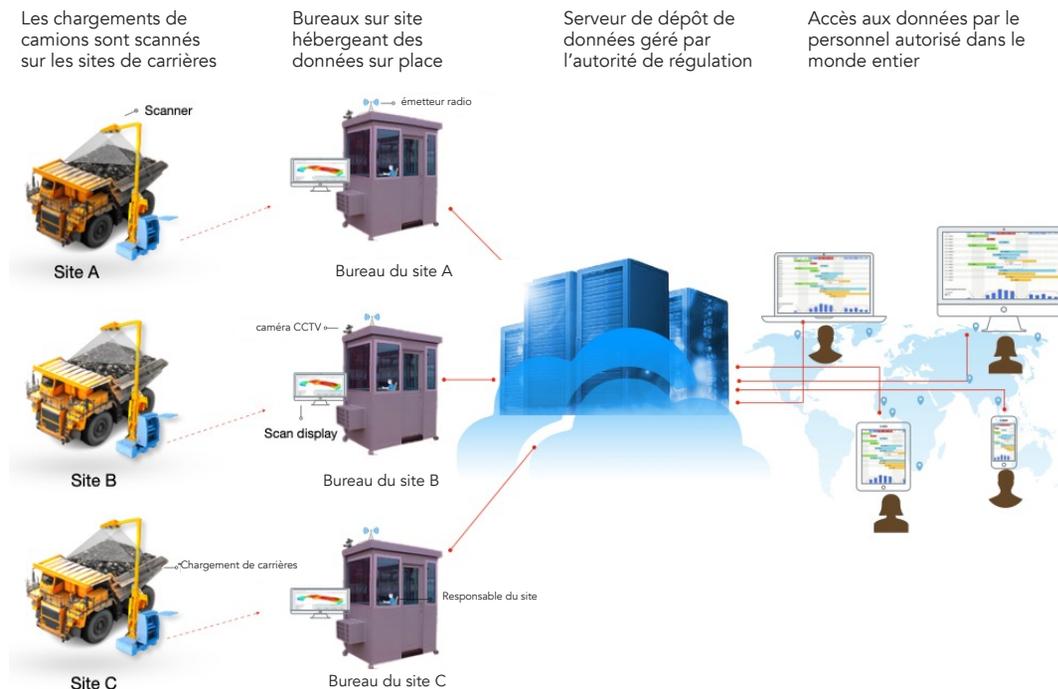
14.2.1 Le mécanisme opérationnel de la technologie

Les granulats sont généralement transportés depuis les sites d'exploitation des carrières jusqu'aux clients à l'aide de camions à benne basculante de différentes tailles, leur contenu étant mesuré en mètres cubes. Le système de contrôle à distance, monté à différents points d'observation, permet de scanner les camions lorsqu'ils passent sous le dispositif de lecture (entrée et sortie). Au point d'entrée, le dispositif scanne le camion pour déterminer le volume initial d'agrégats contenu dans la benne. Cette première opération est importante pour s'assurer que le volume final mesuré correspond aux agrégats provenant du site d'exploitation de la carrière et non à des matériaux ajoutés venant d'ailleurs.

Les agrégats sont ensuite chargés dans les camions à l'aide de systèmes de transport de charge. Les camions chargés sont à nouveau scannés pour déterminer le volume net (c.-à-d. la différence entre la charge initiale à l'entrée et la charge finale). Le deuxième balayage permet de déterminer le volume effectif d'agrégats extraits du site de la carrière en fonction du volume initial mesuré précédemment. Le système génère automatiquement un reçu contenant des données sur le type et le volume de granulats de carrière levés et le moment du levage. Le prix unitaire et le prix total des chargements de camion sont automatiquement générés, étant donné que les prix des différentes catégories d'agrégat sont déjà saisis dans le système.

Chaque site de carrière produit des informations similaires sur les charges volumiques et les prix respectifs. Les informations y sont gérées par des agents ou des contremaîtres sur place. Elles sont transmises à un référentiel central de données administré par l'organisme de régulation ou l'autorité fiscale. Le personnel autorisé peut consulter les données pour obtenir des informations sur les entreprises, les produits ou les volumes de vente à des fins fiscales. La figure 14.2 détaille le système de contrôle de manière graphique.

Figure 14.2. Représentation graphique de la centrale de contrôle à distance



Source : ACEP (réimpression autorisée).

Le système de contrôle à distance permet de fournir aux organismes de régulation et à l'administration fiscale des informations précises et en temps réel sur les volumes de ventes, en particulier à des fins d'imposition. Parmi les autres technologies sophistiquées utilisées dans le secteur minier pour surveiller la production des sociétés minières, citons les véhicules aériens sans pilote (UAV, par exemple, les drones) et les ponts-bascules. Des drones survolent les sites miniers pour examiner des zones exposées à des dangers physiques (Behrman et al., 2019). Fournissant des preuves photographiques haute définition pour mesurer efficacement les changements qui se produisent dans les paysages et estimer la taille du site et des stocks de production, ils sont toutefois moins pratiques pour assurer un suivi en temps réel des opérations minières et des ventes.

Les ponts-bascules pourraient être une alternative pratique à la technologie proposée si les informations sur les extractions d'agrégats pouvaient être consultées en temps réel par les organismes fiscaux et réglementaires autorisés. Cependant, le système doit être bien calibré pour convertir avec précision le poids net des divers agrégats en volumes corrects. La précision des mesures est essentielle car ces matériaux sont vendus dans le commerce en unités volumétriques (principalement en mètres cubes). Le système de contrôle proposé scanne le contenu du bac ou de la benne pour procéder à une évaluation du volume ; par conséquent, il fournit une estimation plus précise que les ponts-bascules.

14.2.2 Retombées espérées de la technologie

Le système de contrôle à distance proposé est utile pour permettre aux autorités publiques d'obtenir des informations pertinentes et précises sur les entreprises et les produits à des fins de recouvrement des recettes publiques et d'autres de surveillance. Ainsi, cette technologie offre un moyen de contrôle réel pour éviter les fausses déclarations de volumes de production, qui ont une incidence sur les revenus pouvant être tirés des sites miniers exploités.

Mais les avantages découlant de la technologie ne sont pas réservés aux seuls pouvoirs publics. Les entreprises extractives peuvent aussi retirer un avantage de la précision des estimations de volume et de l'amélioration de l'efficacité des opérations. Par exemple, la technologie proposée élimine le besoin de faire le décompte manuel des chargements de camion, réduisant ainsi les inexactitudes liées à cette méthode. En outre, la technologie de contrôle à distance garantit la vente de volumes précis d'agrégats sur les sites d'exploitation des carrières. Ainsi, les clients reçoivent la quantité achetée d'agrégats, et les entreprises le paiement correspondant à la quantité vendue.

Elle permet par ailleurs d'améliorer le respect des règles fiscales par toutes les compagnies exploitantes, en évitant la concurrence déloyale des entreprises ne respectant pas ces règles et tirant avantage des prix. Enfin, le déploiement de cette solution permettrait de disposer d'un point fiable et centralisé pour faciliter l'accès aux données de production des carrières et réduire les formalités à cette fin, ce qui pourrait attirer davantage d'investissements dans le sous-secteur.

14.3 Conditions de mise en œuvre

La réussite de la mise en œuvre du système repose essentiellement sur le respect des règles par les entreprises concernées. Elle dépend aussi de la disponibilité des moyens financiers pour investir dans cette technologie. C'est pourquoi sont décrits dans cette section certains mécanismes de contrôle renforcés et les modifications au niveau législatif nécessaires pour l'établissement d'un tel système et en assurer le respect. Sont également fournies des informations sur le coût de ces dispositifs et sur les options de financement que les gouvernements peuvent explorer.

14.3.1 Renforcement des mécanismes de contrôle à distance

Nonobstant les avantages décrits dans la section précédente, le principal risque lié à ce système est sa non-utilisation. Il est possible en effet que certaines entreprises tentent de se soustraire au système en prévoyant d'autres itinéraires pour les camions, leur évitant de passer par le système de scanner. La défaillance des équipements (lecteurs défectueux et pannes occasionnelles des serveurs) peut également entraver la saisie des données de mesure et le téléchargement d'informations précises sur les agrégats de carrière dans les différents sites d'exploitation.

Des installations de vidéosurveillance telles que des caméras peuvent donc utilement compléter le dispositif de contrôle à distance, et permettre à l'administration fiscale de surveiller les sites afin de détecter tout incident ou non-conformité de la part des entreprises. Les caméras peuvent être montées aux points d'observation pour identifier les camions chargés qui entrent et sortent de chaque site. Des agents publics doivent également effectuer des visites périodiques pour prévenir toute manipulation illégale et non autorisée des technologies de contrôle à distance. En outre, les autorités compétentes doivent disposer d'un plan de maintenance pour assurer le bon fonctionnement de tous les équipements et d'un personnel qualifié pour détecter les pannes et effectuer les réparations nécessaires en cas de mauvais fonctionnement.

En outre, les autorités fiscales nationales doivent collaborer avec les administrations locales (ou les assemblées de district) pour fournir des informations sur les opérations spécifiques des carrières. Habituellement, les fonctionnaires de ces entités locales sont postés à l'entrée des sites pour collecter le péage auprès des chauffeurs de camion; ils disposent en outre d'informations utiles sur les sites de carrière et peuvent contribuer au contrôle moyennant une collaboration efficace avec les services fiscaux.

On observe l'avancée de la technologie dans divers secteurs de l'économie et pour de nombreuses opérations commerciales. Par conséquent, les autorités gouvernementales compétentes doivent chercher à tirer parti de la technologie pour améliorer efficacement les recettes publiques et organiser périodiquement des formations pour affiner les compétences technologiques de leurs agents.

14.3.2 Exigences au niveau de la législation

La technologie proposée n'entraîne pas de modification du régime fiscal applicable au secteur minier. L'idée est davantage d'améliorer la génération de revenus à partir de sources existantes, et de déclarations de revenus plus transparentes. Par conséquent, la mise en œuvre de la proposition n'oblige à aucune réforme de la fiscalité du secteur; toutefois, elle peut rendre nécessaires certaines adaptations aux instructions que les entreprises doivent suivre pour faire leurs déclarations.

Au Ghana, le « Règlement général sur les minéraux et l'exploitation minière » de 2012 oblige les titulaires de baux miniers à tenir des registres complets et précis des opérations minières – où figurent les volumes de production, les quantités vendues, les recettes recouvrées et les redevances à payer. La loi en la matière exige en outre que les registres soient conservés dans un format acceptable et qu'ils soient présentés chaque mois à l'organisme de régulation du secteur. Dès lors, cette loi pourrait être modifiée pour exiger expressément des compagnies minières industrielles qu'elles fournissent des factures issues du système de contrôle à distance approuvé par l'État, et pour couvrir en particulier les points suivants :

- L'installation des systèmes de contrôle à distance, approuvés sur les sites miniers industriels.
- Des directives sur l'utilisation de ces systèmes.
- Les fonctions et responsabilités des autorités publiques et des entreprises privées concernant l'administration et la maintenance du système.



Enfin, dans les rares cas où les clauses de stabilisation des baux en vigueur empêcheraient l'application des exigences relatives au système de scanner des volumes, il pourrait s'avérer nécessaire de chercher à motiver les parties prenantes pour emporter leur adhésion et de renégocier les contrats.

14.3.3 Coûts de mise en œuvre et options de financement

Les principaux coûts de mise en œuvre de cette technologie sont liés aux dépenses d'investissement et d'installation des équipements, d'administration et de maintenance, ainsi qu'aux frais de formation des fonctionnaires. Il résulte des échanges avec les fournisseurs de tels systèmes de contrôle que le coût unitaire moyen oscillerait entre 80 000 et 100 000 dollars US par site, en fonction des spécifications techniques et des adaptations requises. Les dépenses d'exploitation et de maintenance représenteraient entre 4 % et 10 % du coût global de la technologie. Parmi les entreprises qui offrent de tels équipements et des services d'assistance technique, citons LASE, Modular Mining, Walz et LoadScan⁸⁴.

Les gouvernements peuvent financer l'installation et l'exploitation de ces technologies de diverses manières. En outre, les options de financement seront variables selon qu'il s'agit d'une entreprise déjà en place ou nouvelle. Pour les concessions de carrières les plus récentes, la réglementation pourrait exiger que les concessionnaires installent le système en question sur les différents sites de carrière. Par exemple, le gouvernement du Queensland, en Australie, exige que les détenteurs de permis sur les ressources minérales (détenteurs d'autorité sur les ressources minérales) communiquent les résultats des études de télédétection aux autorités responsables (Department of Resources, 2021). Et pour les carrières plus anciennes, deux options de financement sont disponibles. Tout d'abord, le gouvernement en place pourrait décider d'investir directement dans cette nouvelle technologie pour l'installer sur les divers sites de carrière, mais cette option requiert nécessairement un investissement initial important. Autrement, le gouvernement pourrait fournir des incitations fiscales soigneusement conçues pour encourager les entreprises à investir elles-mêmes dans ces systèmes. Par exemple, une dépréciation accélérée permettrait aux entreprises d'amortir leurs dépenses d'investissement dans un délai plus court que la norme comptable ne le prévoit pour les technologies, selon leur durée de vie utile. À première vue, cette modalité ne modifierait pas le montant total de l'amortissement à imputer, elle augmenterait néanmoins la valeur actuelle du montant amortissable en raccourcissant la durée depuis la date à laquelle l'investissement a été réalisé pour adopter la nouvelle technologie. Les gouvernements qui opteraient pour une telle solution devront s'assurer que les recettes supplémentaires obtenues grâce à un contrôle plus efficace des activités d'exploitation de carrières l'emportent sur le coût du report du paiement des impôts.

⁸⁴ Pour plus d'informations sur chacun de ces systèmes, consulter les pages suivantes : LASE, https://lase-tvm.de/en/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=12912425208&utm_content=121102742349&utm_term=load%20scanner&gclid=CjwKCAjww0-WBhAMEiwAV4dybSPolxaySTnbc1JcLq0vaJG1QqjsnSkBC7nmYfV8AJ6ESICcfOR0hoCJboQAvD_BwE; Modular Mining, <https://www.modularmining.com/our-solutions/load-and-haul/>; Walz, <https://www.walzscale.com/truck-scales-in-mining/>; LoadScan, www.loadscan.com

14.4 Conclusion

Les minéraux à usage industriel, tels que les granulats de carrière, peuvent fournir un flux de revenus substantiel à de nombreux pays en développement. Cependant, leurs moyens de contrôle sont limités, ce qui les empêche de tirer parti de ce secteur potentiellement générateur de recettes publiques. À l'ère de la numérisation, les avancées technologiques offrent certainement des approches pratiques et efficaces aux organismes de régulation et fiscaux pour mieux contrôler les opérations du secteur. L'utilisation d'une telle technologie permettrait aux organismes publics de vérifier de manière indépendante les volumes de production des carrières qui sont déclarés, de même que les ventes, afin de collecter les taxes et les redevances appropriées.

L'ACEP propose donc la mise en place de systèmes de contrôle à distance pour améliorer l'application de la réglementation dans le sous-secteur de l'exploitation des carrières. Cette étude a permis de faire la description pratique d'un nouveau type de dispositif de surveillance, tel que recommandé après l'évaluation du volume de recettes que l'industrie des carrières pourrait générer au Ghana. Les systèmes de scanner montés aux points d'entrée et de sortie des carrières permettent en effet de calculer avec précision les volumes de chargement des matériaux extraits. Ces informations peuvent ensuite être transmises de manière électronique et hébergées sur une plate-forme de données basée dans le nuage, à laquelle peuvent accéder les services fiscaux et les services de régulation du secteur minier et d'autres entités locales ou infranationales.

Cela dit, des adaptations réglementaires peuvent s'avérer nécessaires pour permettre la mise en place de cette technologie, donnant en particulier aux autorités fiscales le mandat d'installer le système sur chaque site de carrière et obligeant les entreprises à fournir des données sur les montants des ventes, générées par le système, à des fins d'imposition. Les gouvernements pourraient envisager de conclure des partenariats avec les entreprises privées pour financer le coût de la technologie ainsi proposée, qui est commercialement prête et facile à mettre en œuvre. Elle aura le mérite de faciliter le recouvrement des impôts dans ce sous-secteur d'exploitation minière et ainsi de soutenir les budgets des pays en développement riches en ressources.

14.5 Références

- Behrman, C., Van Arsdale, R., Kwon, Y., Stockslager, K., Leverett, D., & Lumsden, D. (2019). Drone geologic mapping of an active sand and gravel quarry, Desoto County, Mississippi. *Drones*, 3(3), 57. <https://doi.org/10.3390/drones3030057>
- Boakye B., Ofori, C. G. & Adoko, T. (2021). *Estimating the revenue potential of the quarrying subsector in Ghana*. Africa Centre for Energy Policy. <https://storage.googleapis.com/stateless-acep-africa/2022/02/ESTIMATING-THE-REVENUE-POTENTIAL-OF-THE-QUARRY-SUBSECTOR-IN-GHANA.pdf>
- Department of Resources (2021). *Minerals and coal reporting: Activity, final, partial relinquishment, partial surrender reports and expenditure statement* (Practice direction 5). https://www.resources.qld.gov.au/_data/assets/pdf_file/0019/1512073/reporting-practice-direction-minerals-coal.pdf
- Gouvernement du Ghana (2012). Règlement (général) sur les minéraux et l'exploitation minière. https://www.bcp.gov.gh/new/reg_details.php?id=NDgz
- Ministère des Finances (2022). *Déclaration à la presse sur l'économie*. Accra. <https://mofep.gov.gh/press-release/2022-03-24/press-statement-on-the-economy-ken-ofori-atta>



Chapitre 15.

Comprendre les cadres juridiques et les obligations existants

15.1 Introduction

Les contextes économiques, politiques et sociaux qui façonnent la gouvernance des économies riches en ressources naturelles ont considérablement évolué au cours des 30 dernières années. Les options politiques présentées dans ce manuel reflètent ces changements, cependant, elles n'existent pas en vase clos. Tout changement de politique doit être effectué en tenant compte du cadre juridique et des obligations du pays.

Ce chapitre met en lumière certains des problèmes juridiques que les pays peuvent rencontrer lorsqu'ils modifient leur régime fiscal minier. La section 15.2 identifie les sources de droit pertinentes qui régissent généralement la perception des recettes provenant du secteur minier et qui pourraient devoir être modifiées ou remplacées. Ces lois comprennent le droit national, les contrats d'investissement, les conventions de double imposition (CDI) et les traités internationaux d'investissement (appelés simplement « traités d'investissement » dans le présent document). Les sections 15.3.1 et 15.3.5 soulèvent certaines questions juridiques qui pourraient se poser, en particulier dans le contexte des accords de stabilisation fiscale et des dispositions similaires des traités d'investissement, la section 15.3.5 propose ensuite certaines mesures de droit administratif que les pays pourraient souhaiter adopter afin de s'assurer que tout changement de politique soit conforme aux principes généraux de bonne gouvernance.

15.2 L'identification des sources de droit pertinentes

Avant d'entamer toute réforme, les responsables gouvernementaux devront identifier les sources du droit fiscal minier dans la juridiction du pays. Cela indiquera où et comment réaliser des changements pour assurer la cohérence juridique et politique, et apportera de la clarté aux investisseurs et aux agences gouvernementales. Les réformes politiques qui ne sont pas cohérentes avec le cadre juridique risquent de contredire les obligations existantes.

Les régimes fiscaux miniers se trouvent généralement dans trois sources de droit :

1. Le code général des impôts sur le revenu, qui peut inclure des dispositions spécifiques au secteur minier, soit dans une annexe ou un chapitre séparé, soit dans la partie principale du code.
2. La législation minière, qui peut contenir plus de détails sur le régime fiscal spécifique au secteur.
3. Les contrats miniers ou les accords d'investissement qui définissent les conditions fiscales applicables à un investisseur spécifique.

Certains pays peuvent également devoir tenir compte des interactions avec d'autres instruments, tels que la constitution, les codes d'investissement, le droit du travail, les lois relatives à l'énergie, les lois spécifiques aux grands investissements, le droit environnemental, les décrets des autorités locales et les réglementations.

Au niveau international, les instruments juridiques tels que les CDI et les traités d'investissement peuvent également avoir un impact sur l'adoption et la mise en œuvre des réformes de la politique fiscale minière. Il convient toutefois de noter que les CDI comme les traités d'investissement font l'objet d'un examen approfondi, notamment en ce qui concerne leur impact sur la capacité des pays en développement à prélever et à collecter des impôts (Aisbett et al., 2018)⁸⁵. Si la cohérence est un objectif important, les décideurs politiques ne devraient pas être inutilement limités par des instruments juridiques internationaux obsolètes ou déséquilibrés qui nécessitent eux-mêmes d'être réformés.

Les CDI régissent la répartition entre deux États contractants des droits d'imposition sur les revenus provenant de transactions transfrontalières (Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable [IGF], 2021). Elles ne peuvent pas créer de nouvelles obligations fiscales, mais elles peuvent limiter la

⁸⁵ Pour une discussion plus approfondie sur les réformes en cours, voir Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE]. (2021) *The future of investment treaties: Background note on potential avenues for future policies* (en anglais). <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Note-on-possible-directions-for-the-future-of-investment-treaties.pdf>



portée des droits d'imposition d'un pays. Par exemple, une CDI peut réduire le taux de retenue à la source sur les frais d'intérêt par rapport à la législation nationale (IGF, 2021). Par conséquent, les changements apportés par un pays à son régime fiscal minier ne modifient pas automatiquement ses obligations et ses droits en vertu des CDI existantes, à moins qu'il ne choisisse également de renégocier les CDI concernées.

Les traités d'investissement sont conclus entre des États. Ils définissent les conditions de traitement des investissements privés réalisés par les ressortissants et les entreprises d'un pays dans un autre pays⁸⁶. Les traités d'investissement offrent généralement une forte protection juridique aux investisseurs couverts, y compris aux investisseurs miniers, et à leurs investissements dans un pays d'accueil, notamment en matière de fiscalité. Toute modification du régime fiscal minier devrait être aussi conforme que possible au cadre d'investissement plus large d'un pays afin d'atténuer le risque de recours relatif aux investissements.

Après avoir identifié les sources de droit qu'un gouvernement pourrait être amené à modifier pour donner effet à la politique choisie, la section suivante évalue les problèmes juridiques susceptibles de se poser au cours de ce processus.

15.3 Les éventuelles interactions entre les réformes politiques et les clauses de stabilisation fiscale

Les pays ont le droit d'imposer les sociétés opérant sur leur territoire, sous réserve des limitations négociées dans les CDI (Vann, 1998). Sous réserve de ces contraintes, l'application d'un nouveau modèle de partage des avantages financiers aux nouveaux investisseurs miniers devrait être relativement simple d'un point de vue juridique puisqu'aucun engagement juridique formel n'a été pris. Certains nouveaux investisseurs peuvent demander à bénéficier du même traitement fiscal que les investisseurs existants, mais il est peu probable que les États soient légalement obligés d'y consentir, pour autant que les réformes ne soient pas discriminatoires (voir la discussion sur les traités d'investissement ci-dessous). La situation pour les investissements existants est plus complexe, en particulier pour ceux qui font l'objet de dispositions de stabilisation fiscale dans les contrats miniers.

⁸⁶ Pour une analyse plus approfondie de l'utilisation des traités d'investissement, voir Institut international du développement durable, 2011.

Le secteur minier est une industrie à long terme et à forte intensité de capital. Il s'ensuit donc que les investisseurs ont besoin d'un environnement d'investissement prévisible, y compris le régime fiscal, afin de prendre des décisions d'investissement fiables. Les *Principes directeurs pour des contrats extractifs durables* produits par l'OCDE en 2020 définissent un « régime fiscal prévisible » comme un régime « incluant des dispositions adaptables définies dans la législation et/ou le contrat afin d'ajuster la répartition des bénéfices financiers globaux entre les gouvernements de pays hôtes et les investisseurs en fonction des variables influant sur la rentabilité du projet (comme la variation des prix des matières premières, des coûts, du volume de production ou de la qualité des ressources), contribue à la durabilité à long terme des contrats extractifs et réduit les motivations, pour l'une ou l'autre partie, à demander une renégociation des termes » (OCDE, 2020). Comme le montre le texte, un régime prévisible n'est pas nécessairement un régime qui reste inchangé, mais un régime qui s'adapte aux nouvelles circonstances tout en maintenant un partage approprié des bénéfices entre l'État d'accueil et l'investisseur.

De nombreux investisseurs miniers et pays sont allés plus loin en recherchant (et en accordant) une certitude juridique en ce qui concerne les obligations fiscales (Otto, 2018). Cette étape prend généralement la forme de clauses de stabilisation fiscale. Les clauses de stabilisation fiscale sont des dispositions contenues dans les contrats miniers, les permis ou la législation nationale de l'État minier d'accueil qui visent à limiter les mesures fiscales gouvernementales nouvellement adoptées, principalement des lois et des réglementations, ou à fixer des conditions préalables à leur application, pour un projet minier existant. Ces dispositions se présentent généralement sous deux formes : les clauses de gel et les clauses d'équilibre économique. Les clauses de gel sont conçues pour verrouiller les conditions fiscales au moment de la signature du contrat minier pour la durée du projet, en l'exemptant de toute modification de la législation fiscale minière nationale. Les clauses d'équilibre économique, quant à elles, n'empêchent pas l'État de modifier les conditions fiscales applicables, à condition qu'il indemnise l'investisseur pour les frais encourus pour se conformer aux changements. L'équilibre économique peut également être atteint en exigeant des parties qu'elles négocient toute modification du contrat de bonne foi et de manière à rétablir l'équilibre économique initialement prévu par le contrat.

Les clauses de stabilisation fiscale sont controversées, en particulier dans les pays en développement, où elles sont prédominantes (Ruggie, 2008)⁸⁷. Les recommandations les plus récentes de l'OCDE confirment que la stabilisation fiscale n'est pas une exigence automatique, mais qu'elle ne doit être utilisée qu'en cas de besoin commercial manifeste, et même dans ce cas, les clauses de stabilisation doivent être limitées dans leur portée et dans le temps, et faire l'objet d'un réexamen (ce point est examiné en détail dans la section 15.3.3). Il s'agit d'un changement important par rapport à la pratique passée, où les clauses de stabilisation étaient accordées automatiquement, verrouillant souvent des avantages financiers intenablement en faveur de l'investisseur. Dans les années 1990, la Zambie a conclu des accords de développement stabilisés avec de nombreuses sociétés minières

⁸⁷ Un rapport de la Société financière internationale publié en 2008 par M. Ruggie a révélé que les clauses de stabilisation étaient le plus répandues en Afrique subsaharienne et dans d'autres régions en développement et, à l'époque, étaient pratiquement inexistantes dans les pays de l'OCDE. Ces clauses étaient généralement les plus étendues dans les pays en développement, à la fois en termes de portée et de durée



multinationales (Ng'ambi & Mwinga, 2018, p. 45). Ces accords fixaient le taux de redevance pour le cuivre à 0,6 % des revenus bruts, soit nettement en-dessous du taux légal de 3 %. Ces conditions étaient garanties pendant 20 ans, période au cours de laquelle le prix du cuivre a augmenté de manière significative. La Zambie a mis fin à ces accords en 2008. Tous les investissements miniers sont désormais soumis à des conditions fiscales définies dans la législation nationale du pays (Manley, 2017, p. 5). L'industrie minière a également reconnu la complexité croissante de la question de la stabilisation fiscale⁸⁸, ce qui a conduit plusieurs entreprises à prendre une part active dans l'élaboration des récentes recommandations de l'OCDE.

Les sections suivantes expliquent l'interaction éventuelle entre les nouveaux modèles de partage des bénéfices financiers et les investissements miniers existants couverts par des clauses de stabilisation fiscale.

15.3.1 Chaque clause de stabilisation est différente, ce qui nécessite une analyse au cas par cas

Les clauses de stabilisation fiscale varient à bien des égards, notamment en ce qui concerne leur nature, leur portée et leur durée. Ce manque de cohérence rend difficile toute généralisation quant à l'éventuelle interaction entre ces clauses et l'introduction de nouvelles mesures de politique fiscale. Ces interactions dépendront d'une lecture au cas par cas du libellé précis de la clause de stabilisation fiscale. Il y a au moins trois éléments à prendre en compte lors de l'examen d'une clause de stabilisation : (i) les impôts auxquels elle s'applique, (ii) sa durée et (iii) s'il s'agit d'une clause de gel ou d'équilibre économique.

Premièrement, les clauses de stabilisation fiscale peuvent être larges ou sélectives dans leur champ d'application. Une clause de stabilisation large couvre à tous les impôts et frais qui s'appliquent à l'investissement. Les clauses de stabilisation sélectives couvrent des conditions fiscales clés, mais pas toutes les conditions fiscales. Certaines clauses peuvent couvrir les taux d'imposition mais pas l'assiette, d'autres peuvent limiter expressément leur application et en exempter les mesures politiques destinées à réduire l'évasion fiscale. La portée de la clause de stabilisation sera un facteur important pour déterminer les interactions potentielles avec les nouvelles mesures de politique fiscale. Les bonnes pratiques suggèrent que les pays qui choisissent d'accorder la stabilisation fiscale devraient la limiter à des impôts ou à des aspects spécifiques du régime fiscal (OCDE, 2020).

La durée d'une clause de stabilisation fiscale est un autre élément important à prendre en compte. Si elles sont accordées, les gouvernements devraient limiter les dispositions de stabilisation fiscale à une période définie, et non à la durée totale d'un contrat ou d'un investissement, et donc, par nature, le contrat ne pourrait pas être renouvelé ou prolongé (OCDE, 2020). Il existe de nombreux exemples de contrats comportant des clauses de stabilisation fiscale à durée indéterminée.

⁸⁸ « Les conventions minières ont souvent verrouillé des conditions fiscales destinées à protéger les entreprises contre de futurs changements législatifs (arbitraires). Ces clauses sont devenues une question litigieuse. Certains soutiennent que les investisseurs ont bénéficié d'une protection renforcée à un moment où la position de négociation des pays était particulièrement faible » (Mann & Readhead, 2018).

Enfin, comme expliqué précédemment, certaines clauses de stabilisation « gèlent » les dispositions fiscales applicables à l'investissement dans le temps, tandis que d'autres exigent que le gouvernement indemnise l'investisseur pour le coût supplémentaire qu'il doit supporter pour se conformer à la nouvelle mesure. L'option de l'équilibre économique offre une plus grande flexibilité pour appliquer de nouvelles politiques aux investissements existants, sous réserve de la nécessité d'indemniser l'investisseur si elles perturbent l'équilibre convenu.

Une analyse au cas par cas du libellé juridique précis de la clause de stabilisation déterminera la manière dont elle interagit avec les nouvelles mesures politiques, le cas échéant.

15.3.2 L'interprétation judiciaire des dispositions de stabilisation fiscale

Il est difficile de dire comment un tribunal est susceptible d'interpréter une disposition de stabilisation car il existe très peu de décisions publiques en la matière (Gehne & Brillo, 2014). Les affaires disponibles publiquement montrent que les tribunaux ont eu tendance à lire et à appliquer les dispositions de stabilisation de manière littérale. En d'autres termes, ils ont eu tendance à appliquer une clause de stabilisation telle qu'elle est libellée (Umirdinov, 2020, p. 477). Si elle est très large, par exemple, si elle inclut toutes les taxes applicables à un projet minier spécifique, la disposition sera probablement appliquée de cette manière. Si la clause inclut des taxes spécifiques, celles-ci seront couvertes mais pas les autres. Rien ne sera interprété par un tribunal dans ou hors d'une clause appliquée⁸⁹. L'existence d'un traité d'investissement peut aggraver l'interprétation d'une clause de stabilisation (ce point est examiné en détail à la section 15.3.4)⁹⁰.

Toutefois, la manière dont les tribunaux interprètent les clauses de stabilisation a évolué de manière notable au cours des 30 dernières années (Gehne & Brillo, 2014). Certains commencent, par exemple, à accorder une plus grande attention au contexte entourant la violation alléguée de la stabilisation. Dans l'affaire LETCO c. Liberia, le tribunal a estimé que l'objet de la stabilisation était de protéger les entreprises contre les actions arbitraires de l'État d'accueil, mais qu'elle ne pouvait pas porter totalement atteinte au pouvoir souverain des États, y compris au droit de réglementer. La manière dont les tribunaux interpréteront ces clauses à l'avenir est incertaine, par conséquent, les gouvernements devraient faire preuve de discernement dans leur utilisation de la stabilisation fiscale.

⁸⁹ Dans l'affaire *Parkerings c. Lituanie*, le tribunal a estimé qu'« un État a le droit de promulguer, de modifier ou d'abroger une loi à sa seule discrétion. À moins qu'un accord n'existe, sous la forme d'une clause de stabilisation ou autre ».

⁹⁰ Dans ces cas, les tribunaux ont par le passé estimé qu'en modifiant le régime réglementaire applicable, l'État d'accueil avait enfreint la norme de traitement juste et équitable et avait ainsi entraîné la frustration des attentes légitimes de l'entreprise.

15.3.3 Les changements normatifs dans la conception et l'utilisation des clauses de stabilisation fiscale

L'introduction de nouvelles mesures de politique fiscale doit être considérée dans le contexte de l'évolution du cadre normatif de la conception et de l'utilisation des dispositions de stabilisation fiscale. Les *Principes directeurs pour des contrats extractifs durables* publiés par l'OCDE en 2020 l'illustrent le mieux. Ces Principes directeurs ont été élaborés dans le cadre d'un processus multipartite de plusieurs années. Bien qu'ils ne soient pas juridiquement contraignants, les Principes directeurs témoignent d'un consensus croissant quant à l'évolution du rôle des clauses de stabilisation dans les industries extractives.

Le principe VIII des Principes directeurs reconnaît le besoin légitime de prévisibilité fiscale dans le secteur. Le commentaire précise qu'un régime fiscal adaptable est un régime qui anticipe différents scénarios de rentabilité, qui permet aux investisseurs et aux gouvernements de réduire le risque d'informations incomplètes au moment de la conclusion du contrat, qui rééquilibre le partage des gains financiers et qui est flexible face aux variations de prix (OCDE, 2020).

Les principes directeurs précisent également que la stabilisation fiscale est un choix commercial des gouvernements, et non une obligation juridique automatique (OCDE, 2020). La stabilisation ne doit être utilisée que s'il existe un besoin commercial démontrable, et ne doit pas être une exigence essentielle de tous les contrats extractifs. Si le gouvernement estime que la stabilisation fiscale est nécessaire, celle-ci doit être limitée dans sa portée et utilisée pour réduire les risques identifiés et non les risques généralement perçus. Sa portée devrait être limitée à des termes fiscaux clés, soumise à des contrôles stricts dans le temps, et éventuellement appliquer une prime de stabilité aux taux d'imposition de sorte que l'investisseur achète, en fait, auprès de l'État le régime de stabilisation. Enfin, les Principes directeurs suggèrent que les nouvelles mesures de politique fiscale qui protègent contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires, et qui sont conformes aux pratiques internationales, ne devraient pas être limitées par des clauses de stabilisation (OCDE, 2020).

Compte tenu de ces changements normatifs, ainsi que de l'évolution du secteur et de la société, les investisseurs miniers souhaiteront peut-être renégocier les accords d'investissement stabilisés si cela peut conduire à un partage plus équilibré et durable des bénéfices avec l'État (IGF & Forum sur l'administration fiscale africaine, 2020, p. 5). La renégociation récente entre le gouvernement tanzanien et Barrick Gold en vue d'adopter un accord de partage des bénéfices montre qu'il est possible d'incorporer de nouvelles idées politiques aux accords stabilisés existants si les deux parties le souhaitent (Barrick Gold Cooperation, 2020). Il convient de noter que la Tanzanie n'a cherché à renégocier que les accords les plus critiques et ne s'est pas lancée dans un exercice de renégociation générale. Ces changements normatifs sont également susceptibles d'être pertinents pour les futurs tribunaux lorsqu'ils interpréteront les clauses de stabilisation.

15.3.4 Les questions juridiques soulevées par les traités internationaux d'investissement

Les dispositions de stabilisation contenues dans des contrats spécifiques sont souvent complétées par des dispositions de nature similaire dans les traités d'investissement. Les normes de protection les plus pertinentes aux fins de ce chapitre sont le traitement juste et équitable (TJE) et le traitement national⁹¹.

La norme du traitement national exige que les pays traitent tous les investisseurs de la même manière, qu'ils soient étrangers ou nationaux. En d'autres termes, toute nouvelle mesure politique devrait s'appliquer à tous les investisseurs, nationaux ou étrangers, quelle que soit leur nationalité, sinon elle risque d'enfreindre le principe du traitement national (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2021). Certaines circonstances peuvent justifier un traitement différent « légitime » entre les investisseurs étrangers et nationaux. Certains traités limitent l'application de la norme de traitement national aux seuls investisseurs « dans des circonstances similaires »⁹². Toutefois, ces limitations doivent être clairement énoncées dans le traité d'investissement. L'application de certaines politiques fiscales aux gisements de minéraux stratégiques en est un exemple. Les traités d'investissement d'ancienne génération contiennent plus souvent des normes de traitement national débridées. Par conséquent, avant d'adopter des changements susceptibles d'entraîner le traitement discriminatoire des investisseurs étrangers et nationaux, les pays devraient évaluer la nature des clauses de traitement national contenues dans leurs traités d'investissement.

La norme TJE fournit aux investisseurs des fondements juridiques pour contester les décisions prises par les États dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires, même lorsqu'elles ont des objectifs d'intérêt public⁹³. La norme TJE a été utilisée par des investisseurs pour contester des modifications apportées au régime national, notamment le retrait d'incitations fiscales, la suspension des ajustements tarifaires pour les services publics ou le refus de rembourser des impôts, entre autres (Uribe & Montes, 2019). En fin de compte, le processus suivi par les gouvernements lorsqu'ils apportent des modifications à leur législation interne sera probablement le principal déterminant de la violation de la norme TJE. Les changements devraient être transparents, justes, réalisés conformément au processus législatif complet de la juridiction, et appliqués de manière équitable et cohérente.

La situation est plus compliquée lorsque des clauses de stabilisation entrent en jeu, car les tribunaux d'investissement ont élargi le champ d'interprétation de la doctrine des attentes légitimes en vertu du TJE, qui englobe divers comportements gouvernementaux, y compris des changements apportés au droit général (Sarmiento & Nikièma, 2022, p. 5). Cette pratique interprétative a conduit certains investisseurs à penser que les traités leur accordent

⁹¹ Les questions fiscales sont généralement exclues du champ d'application de la clause de la nation la plus favorisée. Les clauses d'expropriation ne seront pertinentes que si les modifications apportées constituent une ponction disproportionnée par rapport aux pouvoirs d'imposition habituels d'un État.

⁹² Voir *Occidental c. Équateur (I)* *Occidental Exploration and Production Company c. République de l'Équateur (I)* (Affaire LCIA n° UN3467).

⁹³ Pour une discussion plus détaillée sur le TJE, voir Sarmiento & Nikièma, 2022.



une attente légitime que les conditions applicables au moment où l'investissement a été réalisé ne changeront pas au fil du temps ou que les engagements spécifiques pris par les États dans le cadre des contrats ou des lois ne seront pas modifiés, même si ce n'est pas là l'intention de la norme de traitement du TJE (Ostřanský, 2018, p. 346).

Les clauses parapluies dans les traités d'investissement peuvent, elles aussi, étendre le champ d'application des clauses de stabilisation dans les contrats individuels (Gehne & Brillo, 2014). Les clauses parapluies transforment toute obligation contractuelle indépendante entre l'État et l'investisseur en l'équivalent d'une obligation conventionnelle. Cela permet à l'investisseur de lancer un recours contre l'État d'accueil fondé sur une violation des clauses contractuelles, par le biais des dispositions de l'accord d'investissement relatives au règlement des différends. Lorsqu'un traité applicable contient une clause parapluie, les investisseurs peuvent arguer que la clause de stabilisation contractuelle est élevée au rang d'obligation conventionnelle en vertu de la clause parapluie et qu'à ce titre, elle peut donner lieu à des poursuites en vertu du traité⁹⁴.

Comprendre la portée des différents accords d'investissement, ainsi que l'interaction entre ces accords et d'autres sources de droit, est un exercice complexe. Chaque traité devrait donc être lu au cas par cas pour déterminer la portée exacte de toutes les obligations juridiques que les États peuvent ou non avoir envers les investisseurs existants et toute interaction avec les réformes proposées.

15.3.5 Les aspects administratifs de la promulgation de modifications de la politique fiscale minière

Les gouvernements devraient modifier le régime fiscal conformément aux principes généraux de bonne gouvernance, notamment en se fixant des objectifs clairs et mesurables pour la nouvelle politique fiscale. Ces objectifs devraient être rendus publics et faire l'objet de consultations publiques. Le processus d'élaboration de la politique devrait être transparent. L'industrie, les citoyens et toutes les agences gouvernementales impliquées dans la collecte des recettes minières devraient être consultés. La consultation ne devrait pas être considérée comme une exigence purement législative, mais comme un moyen de garantir la pertinence et la conception appropriée des nouvelles politiques. Enfin, les changements apportés devraient être applicables à tous les investisseurs miniers, sous réserve des conditions explicites que le gouvernement peut fixer pour limiter l'application des nouvelles politiques à certains investissements, par exemple, les gisements de minéraux stratégiques. Toute différence de traitement entre les investisseurs devrait être étayée par un raisonnement politique clair et accessible au public. Dans la mesure où ces changements de politique sont contenus dans des contrats, ceux-ci devraient être rendus publics afin que les conditions fiscales puissent être contrôlées par le public.

⁹⁴ Dans l'affaire *CMS Gas Transmissions c. Argentine*, para. 145-146, par exemple, le demandeur s'est appuyé sur un engagement spécifique selon lequel une structure tarifaire applicable ne serait pas modifiée sans le consentement du titulaire de la licence. Le tribunal a estimé que de tels engagements étaient valables et exécutoires sur la base de la clause parapluie de l'accord d'investissement concerné.

15.4 Conclusion

Le contexte mondial dans lequel les industries extractives opèrent a considérablement changé ces dernières années. La transition énergétique et la hausse de la demande en minéraux critiques, par exemple, obligent les pays à repenser la manière dont ils tirent financièrement avantage de leur richesse minière. Cela peut impliquer des changements du régime fiscal minier. Il est important que ces changements soient cohérents avec le cadre juridique général et qu'ils soient effectués de manière transparente et prévisible. Il se peut que certains pays aient des obligations spécifiques envers les investisseurs existants qu'ils doivent prendre en compte. Ces obligations doivent être examinées au cas par cas afin de comprendre leurs interactions précises avec tout changement de politique. Toutefois, dans la mesure du possible, les pays ne devraient pas s'abstenir d'apporter des changements nécessaires et légitimes à leur régime fiscal actuel au risque d'être en violation d'instruments préexistants, alors que leurs modalités ne sont plus adaptées à l'objectif et qu'il est juridiquement possible de les modifier. Nous encourageons les investisseurs à travailler avec les pays à la mise à jour des régimes fiscaux nationaux afin qu'ils reflètent l'évolution du secteur et de la société, et à garantir des partenariats durables pour l'avenir.

15.5 Références

- Aisbett, E., Choudhury, B., De Schutter, O. D., Garcia, F. J., Harrison, J., Hong, S., Johnson, L., Kane, M. M., Peña, S., Porterfield, M. C., Sell, S. K., Shay, S. E., & Wells, L. T. (2018). *Rethinking international investment governance: Principles for the 21st century*. <https://ccsi.columbia.edu/sites/default/files/content/docs/publications/Rethinking-Investment-Governance-September-2018.pdf>
- Barrick Gold Cooperation. (2020). *Barrick Partnership with Tanzanian government delivers first major outcomes*. <https://www.barrick.com/English/news/news-details/2020/barrick-partnership-with-tanzanian-government-delivers-first-major-outcomes/default.aspx>
- CMS Gas Transmission Company c. République d'Argentine, affaire CIRDI n° ARB/01/8.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. (2021). *International investment agreements and their implications for tax measures: What tax policymakers need to know. A guide based on UNCTAD's Investment Policy Framework for Sustainable Development*. https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2021d3_en.pdf

Gehne, K. et Brillo, R. (2017). *Stabilization clauses in international investment law: Beyond balancing and fair and equitable treatment*. Institute of Economic Law. https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/parties_publications/C6106/2021.01.08%20Parties%27%20Post%20Hearing%20Briefs/Claimants%27%20Post%20Hearing%20Submission/Legal%20Authorities/CL-0281.pdf

Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable & Forum sur l'administration fiscale africain. (2020). *La fiscalité minière du future : feuille de route*. <https://www.iisd.org/system/files/2020-11/future-resource-taxation-roadmap-fr.pdf>

Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable. (2021). *Protéger les droits d'imposition des revenus miniers : la pratique des conventions fiscales dans les pays miniers*. <https://www.iisd.org/system/files/2022-01/protecting-tax-income-mining-countries-fr.pdf>

Institut international du développement durable. (2011). *Les traités d'investissement et leur importance pour le développement durable : questions et réponses*. https://www.iisd.org/system/files/publications/investment_treaties_why_they_matter_sd_fr.pdf

Liberian Eastern Timber Corporation (LETCO) c. République du Liberia, affaire CIRDI n° ARB/83/2.

Manley, D. (2017). *Ninth time lucky: Is Zambia's mining tax the best approach to an uncertain future*. National Resource Governance Institute. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/ninth-time-lucky-zambia%E2%80%99s-mining-tax-best-approach-uncertain-future>

Mann, H. & Readhead, A. (2018, 25 juin). IGF/OECD Program on Tax Base Erosion in the Mining Sector [Présentation PowerPoint]. https://www.oecd.org/dev/Session-1-Alexandra-IISD_OECD_NR-PD_Jun_2018.pptx

Ng'ambi, S. P. et Mwiinga, P. (2016). Ownership of large scale mining in Zambia and stabilisation clauses. *Zambia Law Journal*, 47 (2016).

Organisation de coopération et de développement économiques. (2020). *Principes directeurs pour des contrats extractifs durables*. Éditions OCDE. <https://www.oecd.org/fr/dev/Principes-directeurs-pour-des-contrats-extractifs-durables.pdf>

Ostřanský, J. (2018). An exercise in equivocation: A critique of legitimate expectations as a general principle of law under the fair and equitable treatment standard. Dans A. Gattini, A. Tanzi, & F. Fontanelli (Eds.), *General principles of law and international investment arbitration* (pp. 344–377). Brill Nijhoff.

Otto, J. M. (2018). The taxation of extractive industries: Mining. Dans T. Addison & A. Roe (Eds.), *Extractive industries: The management of resources as a driver of sustainable development*. Oxford University Press.

Parkerings-Compagniet AS c. République de Lituanie, affaire CIRDI n° ARB/05/8.

Ruggie, J. (2008). *Stabilization clauses and human rights*. Société financière internationale. http://www.ifc.org/ifcext/media.nsf/Content/Stabilization_Clauses_Human_Rights

Sarmiento, F. et Nikiéma, S. H. (2022). *Le traitement juste et équitable : pourquoi est-il important et que peut-on faire* (Série bonnes pratiques de l'IISD). Institut international du développement durable. <https://www.iisd.org/system/files/2022-11/fair-equitable-treatment-fr.pdf>

Uribe, D. & Montes, M. (2019). *Building a mirage: The effectiveness of tax-carve out provisions in international investment agreements* (Document sur la politique de l'investissement de South Centre n° 14). https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2019/03/IPB14_Building-a-Mirage-The-Effectiveness-of-Tax-Carve-out-Provisions-in-International-Investment-Agreements_EN.pdf

Umirdinov, A. (2014). The end of hibernation of stabilization clause in investment arbitration: Reassessing its contribution to sustainable development. *Denver Journal of International Law and Policy*, 43(4).

Vann, R. J. (1998). International aspects of income tax. Dans V. Thurnoyi (Ed.), *Tax law design and drafting* (p. 1-89). <https://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch18.pdf>

