

PROGRAMME IGF-OCDE SUR LES STRATÉGIES DE
BEPS DANS L'EXPLOITATION MINIÈRE

INCITATIONS FISCALES DANS L'INDUSTRIE MINIÈRE : LIMITER LES RISQUES POUR LES RECETTES



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development



© 2018 L'International Institute for Sustainable Development et l'Organisation de coopération et de développement économiques
Publié par l'International Institute for Sustainable Development

INCITATIONS FISCALES DANS L'INDUSTRIE MINIÈRE : LIMITER LES RISQUES POUR LES RECETTES

Auteur : Alexandra Readhead

Cette note pratique a été rédigée dans le cadre d'un programme de coopération entre le Secrétariat du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE et le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF). Elle s'inscrit dans un effort plus large visant à relever les défis auxquels sont confrontés les pays en développement pour mobiliser des recettes fiscales dans le secteur minier.

Cette note complète l'action menée par la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales et d'autres instances pour produire des guides pratiques sur les principaux problèmes fiscaux que rencontrent les pays en développement.

Elle reflète un large consensus entre l'OCDE et l'IGF mais ne doit pas être considérée comme l'expression officielle des points de vue de ces organisations ou de leurs pays membres.

Ce programme s'appuie sur les Actions du projet BEPS de l'OCDE pour tenir compte des autres facteurs responsables de la perte de recettes dans le secteur minier.

Le programme traitera des questions suivantes :

1. Déductions d'intérêts excessives
2. Fixation de prix de transfert abusifs
3. Sous-évaluation des exportations de minéraux
4. Incitations fiscales
5. Stabilisation fiscale
6. Conventions fiscales internationales
7. Transferts indirects extraterritoriaux d'actifs miniers
8. Accords d'achat de production de métaux
9. Contrats de couverture abusifs
10. Régimes de cantonnement inappropriés

OCDE : <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beeps/>

IGF : <http://igfmining.org/tax-avoidance-guidance-document/>

À propos de l'auteur

Alexandra Readhead est conseiller technique sur la fiscalité et les industries extractives au sein de l'IGF.

Remerciements

L'IGF tient à remercier la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH et le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) pour leur soutien. Le soutien à ces travaux est rendu possible par une subvention octroyée à l'IGF, mais le contenu de cette publication ne représente pas le point de vue officiel du BMZ ou de la GIZ.

L'auteur souhaite également souligner les contributions des pays membres de l'IGF, de l'International Council for Mining and Metals, du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, d'Oxfam America, du Natural Resource Governance Institute, du Colombia Centre for Sustainable Investment, de l'International Centre for Tax and Development et du Secrétariat du Commonwealth.

Secrétariat hébergé par :



Secrétariat financé par :



Rapport financé par :



IISD HEAD OFFICE

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

IISD.org
@IISD_news



IGF/IISD OTTAWA OFFICE

220 Laurier Avenue W.
Suite 1100
Ottawa, Ontario
Canada K1P 5Z9

IGFMining.org
@IGFMining



OECD HEAD OFFICE

2, rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

OECD.org
@OECD



La contribution de l'OCDE à cette publication s'est faite avec le soutien de l'Union Européenne. Le contenu de cette publication est sous la seule responsabilité de l'OCDE et de l'IGF et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne.



Co-financé par
l'Union européenne

Table des matières

1.0 Introduction	1
À propos de cette note pratique.....	2
À qui s'adresse cette note pratique?	4
À quelle lacune cette note remédie-t-elle?	4
2.0 Incitations fiscales en faveur de l'investissement minier	5
Qu'est-ce qu'une incitation fiscale dans le secteur minier?	6
Présence des incitations dans la législation.....	8
Incitations fiscales et projet de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices	8
3.0 Guide d'examen des incitations fiscales dans le secteur minier	10
Première partie : Mesurer l'efficacité et l'efficience des incitations fiscales.....	11
Deuxième partie : Identification et chiffrage des réponses comportementales potentielles..	14
2(a) Quel est le type d'incitation fiscale?	14
2(b) Comment l'incitation est-elle conçue?	16
2(c) Quelles sont les répercussions potentielles sur les recettes publiques?	17
4.0 Évaluation des risques induits par les incitations fiscales et réponses comportementales associées	19
Impôts sur les bénéfices.....	20
1. Exonération fiscale temporaire.....	20
2. Allègement de la retenue la source	25
3. Incitations portant sur les coûts.....	28
Taxes à l'importation et à l'exportation.....	32
4. Zones franches pour l'industrie d'exportation.....	32
5. Allègement des droits à l'importation	35
Impôts sur la production	38
6. Incitations fondées sur les redevances	38
Autres incitations	41
7. Stabilisation des incitations fiscales	41
5.0 Sources d'information aux fins de l'examen des incitations fiscales	45
Conclusion	48
Références	51
Pour en savoir plus	52

Graphiques

Graphique 1. Mine aurifère de Yaoure : Analyse de l'exonération fiscale.....	13
Graphique 2. Production d'or par MineCo	24
Graphique 3. Teneur du minerai produit par MineCo.....	24
Graphique 4. Impact de la majoration du montant des dotations aux amortissements	31
Graphique 5. Structure de HeadCo	34
Graphique 6. Redevances progressives – Taux moyens d'imposition.....	40
Graphique 7. Comparaison des recettes générées avec un taux de redevance fixe et variable	43

Tableaux

Tableau 1. Instruments fiscaux dans le secteur minier et incitations fiscales correspondantes	7
Tableau 2. Coûts et avantages d'incitations fiscales dans le secteur minier	14
Tableau 3. Type d'incitation fiscale et réponses comportementales qui en découlent.....	15
Tableau 4. Modélisation du coût budgétaire des incitations fiscales.....	17
Tableau 5. Raisons justifiant de ne pas accorder d'exonérations fiscales aux investisseurs du secteur minier.....	22
Tableau 6. Valeur ajustée des camions	37
Tableau 7. Liste de contrôle des informations.....	46

Encadrés

Encadré 1. Efficacité ou efficience ?.....	2
Encadré 2. Liste de contrôle de la bonne gouvernance et des incitations fiscales.....	18
Encadré 3. Les risques de prix de transfert au niveau national	21
Encadré 4. Avantages accordés aux « pionniers » à Singapour.....	23
Encadré 5. Orientations sur les règles en matière de prix de transfert	23
Encadré 6. Les différents types d'incitations portant sur les coûts	28
Encadré 7. Retombées des zones franches pour l'industrie d'exportation.....	32
Encadré 8. Redevances progressives : Analyse comparée des systèmes par « tranches » et par « classes »	39

Acronymes et abréviations

APA	Advance Pricing Agreement
APA	Accord préalable en matière de prix
BEPS	Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices
CDI	Conventions de double imposition
CDE	Conseil de développement économique
ZFE	Zones franches d'exportation
IGF	Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable
TRI	Taux de rendement interne
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PCT	Plateforme de collaboration sur les questions fiscales
UQCE	Dépenses d'investissement admissibles non amorties
WHT	Allègement de la retenue la source



INTRODUCTION

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

1.0 Introduction

Dans un monde caractérisé par la mobilité du capital et des bénéficiaires, de nombreux pays en développement utilisent les incitations fiscales dans l'espoir d'attirer l'investissement intérieur et étranger. Toutefois, leur efficacité est souvent contestée, notamment dans le secteur minier où des ressources naturelles propres aux régions ne peuvent pas être déplacées. Les incitations fiscales sont également coûteuses, et conduisent de nombreux pays à renoncer à des recettes essentielles en contrepartie d'avantages souvent illusoire.

Néanmoins, les pouvoirs publics peuvent malgré tout juger que la mise en place d'incitations fiscales dans le secteur minier serait bénéfique en raison de certaines caractéristiques propres à leur juridiction. Il peut par exemple apparaître plus simple d'agir sur les dispositifs fiscaux que d'engager d'autres actions d'appui à l'investissement, dans le domaine des infrastructures par exemple. En pareils cas, il faut concevoir les incitations fiscales avec un soin tout particulier afin qu'elles soient efficaces (atteindre leur objectif) et efficientes (atteindre leur objectif moyennant un coût minimum pour les recettes publiques).

Encadré 1. Efficacité ou efficience ?

Efficacité désigne...

- Le fait d'atteindre l'objectif visé
 - Par exemple, l'accroissement des investissements (tout en procurant les avantages sociaux voulus en termes de bien-être global pour la collectivité, au niveau des emplois par exemple).
- Les investissements n'auraient pas été effectués en l'absence de l'incitation.

Efficience désigne...

- Le fait d'atteindre l'objectif visé moyennant un coût faible pour la collectivité
 - Exemple : Pertes de recettes réduites pour l'État, absence d'effet de déplacement des investissements, etc.
- Le coût en termes de ressources induit par l'administration de l'incitation est faible.

Le cadre général est décrit en détail dans le rapport de la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales intitulé *Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu* (2015), qui forme l'épine dorsale de la présente note pratique.

À propos de cette note pratique

Cette note pratique examine l'utilisation des incitations fiscales dans le secteur minier. Pour de nombreux pays en développement, les recettes issues de l'exploitation minière représentent souvent une source essentielle de revenus. Aussi, les responsables publics ont pour mission première de concevoir des régimes fiscaux applicables à l'industrie minière qui permettent de mobiliser des recettes suffisantes, tout en offrant des conditions favorables à l'investissement. Bien souvent, les États octroient aux investisseurs du secteur

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

minier des incitations fiscales qui s'avèrent excessivement généreuses, se privant par là-même d'importantes recettes fiscales et aboutissant parfois à des conflits avec les investisseurs. Pour empêcher ces dérives, il convient d'élaborer des orientations sectorielles spécifiques relatives à la conception et à l'utilisation des incitations fiscales.

À partir du cadre d'efficacité et d'efficience, cette note examine les diverses réponses comportementales des contribuables, ainsi que les conséquences fortuites susceptibles de découler de l'octroi d'incitations fiscales. Si, par exemple, une mine bénéficie d'une exonération fiscale temporaire, elle peut réagir en accélérant le rythme de production de manière à accroître ses recettes exonérées d'impôt au cours de la période couverte (la « réponse comportementale »). À l'expiration de l'exonération fiscale, il reste souvent une plus faible quantité de minerai à extraire que si la mine avait maintenu un rythme de production normal, ce qui réduit davantage encore les recettes publiques (les « conséquences fortuites »).

Cette note pratique a pour objectif de donner aux États riches en ressources les moyens de mieux identifier et chiffrer les réponses comportementales potentielles des investisseurs du secteur minier aux incitations fiscales.

Comment cette note est-elle structurée ?

Cette note se divise en trois sections.

a) Un **guide étape par étape** pour l'examen des incitations fiscales dans le secteur minier.

- Quel est le type d'incitation fiscale et quelles sont les réponses comportementales qui en découlent ?
- Comment l'incitation est-elle conçue ?
- Quelles sont les répercussions sur les recettes publiques ?

b) Une **évaluation détaillée des risques induits** par les incitations fiscales dans le secteur minier : définitions, réponses comportementales et recommandations d'amélioration de la conception des incitations afin d'atténuer les pertes de recettes involontaires. Pour illustrer les risques, des exemples anonymisés tirés de cas concrets impliquant des réponses comportementales sont cités.

c) Une **liste de contrôle des informations** qui met en lumière les informations dont les pouvoirs publics ont besoin pour évaluer les réponses comportementales possibles et les conséquences sur les recettes.

Deux outils destinés à faciliter l'application de ce guide pratique sont en cours d'élaboration. Le premier est un outil de modélisation financière qui peut aider les pouvoirs publics à comprendre les effets des incitations fiscales sur les recettes. Le second est une base de données des incitations alimentée par environ 160 contrats miniers dans 22 pays.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

À qui s'adresse cette note pratique ?

Cette note s'adresse aux décideurs publics chargés d'analyser les incitations fiscales en lien avec la conception du régime fiscal applicable au secteur minier et avec la négociation de contrats. Son objectif est de favoriser la prise de décisions informées et solidement étayées, notamment en ce qui concerne l'impact potentiel sur les recettes. Les administrations fiscales peuvent également s'y référer pour cerner les risques potentiels pour la base d'imposition et définir leurs priorités en matière de vérification. Enfin, cette note peut aider les parlementaires et la société civile à mieux comprendre les incitations fiscales et à rendre les pouvoirs publics plus redevables de leurs actes.

À quelle lacune cette note remédie-t-elle ?

Les sources d'informations sur la conception du régime fiscal applicable au secteur minier sont nombreuses. Les lecteurs peuvent consulter la série de manuels du Fonds monétaire international (FMI) sur l'imposition des ressources naturelles¹, le *Manuel des Nations Unies sur l'imposition des industries extractives* (2017), et le Guide de référence de la Banque mondiale sur l'administration de l'impôt dans le secteur minier (Guj et al., 2013). En outre, il existe des orientations qui font autorité sur la conception et l'utilisation d'incitations fiscales qui ne sont pas spécifiques au secteur minier. Citons par exemple le rapport de la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales intitulé *Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu*, y compris le document de référence qui présente des outils pratiques destinés à analyser les coûts et les avantages des incitations fiscales ; enfin, le document intitulé *Rethinking Investment Incentives* produit par le Columbia Centre for Sustainable Investment (Tavares- Lehman et al., 2017).

Même si ces documents contiennent des renseignements utiles, deux lacunes ont été identifiées auxquelles cette note tente de remédier. La première concerne l'absence d'orientations sur les incitations fiscales propres au secteur minier. Bien que la question des incitations fiscales soit abordée dans les travaux portant sur la conception du régime fiscal applicable au secteur minier, il n'existe pas d'orientations spécifiques sur le sujet. La deuxième concerne l'éclairage nécessaire sur le comportement que les investisseurs dans le secteur minier peuvent adopter face aux incitations fiscales en vue d'optimiser leur avantage fiscal au-delà de ce que les pouvoirs publics avaient prévu. Les décideurs publics et les techniciens sont de mieux en mieux informés sur les répercussions directes des incitations fiscales sur le montant des recettes, mais méconnaissent encore l'usage abusif qui peut être fait de ces incitations.

¹ Cette série peut être consultée sur la page du site web du FMI consacrée à la gestion des ressources naturelles : <https://www.imf.org/en/Capacity%20Development/trust-fund/MNRW-TTF#Analytical%20Work>



**INCITATIONS
FISCALES EN
FAVEUR DE
L'INVESTISSEMENT
MINIER**

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

2.0 Incitations fiscales en faveur de l'investissement minier

L'industrie minière est une activité à long terme présentant des risques élevés. Elle mobilise beaucoup de capital et requiert d'importants investissements dans les activités d'exploration et de valorisation, qui proviennent principalement du secteur privé. Elle implique de longues périodes de pré-production pendant lesquelles aucun revenu n'est généré. Elle présente des risques élevés parce que l'issue de l'exploration est incertaine, et les bénéfices réalisés sont tributaires de la grande volatilité des produits de base et des taux de change. Pour ces raisons, les États choisissent parfois d'offrir des incitations fiscales soigneusement calibrées pour attirer l'investissement dans le secteur minier.

D'un autre côté, les ressources minérales sont épuisables et non renouvelables, et sont généralement détenues par l'État (ou par une région) qui les gère pour le compte des citoyens.

Aussi, l'État assume la responsabilité de transformer ses richesses minières en résultats durables en termes de développement. Cependant, selon l'étude *Breaking the Curse* (Darimani & Lambrechts, 2009), les entreprises minières (et notamment celles présentes en Afrique) ont trop largement bénéficié d'avantages fiscaux et de subventions. Associées aux pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert des bénéfices (BEPS) et à la faiblesse des capacités institutionnelles, les incitations fiscales peuvent gravement amputer les recettes de l'État.

Pour briser ce cycle, les pays doivent réfléchir à l'opportunité d'offrir des incitations fiscales pour attirer les investissements miniers, et à la façon de les concevoir afin de réduire l'impact sur les recettes publiques. Les hypothèses générales relatives à l'utilisation de programmes d'incitations fiscales doivent être soigneusement analysées sous l'angle spécifique du secteur minier.

Qu'est-ce qu'une incitation fiscale dans le secteur minier ?

L'analyse des incitations fiscales se heurte à des obstacles fondamentaux tenant à leur définition, notamment pour déterminer la référence adéquate à laquelle comparer les incitations fiscales. Cette référence, et donc ce qui constitue une incitation fiscale, varie d'un pays à l'autre.

Dans la présente note, on entend par « incitation fiscale » :

- toute **disposition fiscale spéciale**
- en faveur des **investisseurs dans le secteur minier**
- qui accorde un **traitement fiscal favorable**
- **en dérogeant au code général des impôts** applicable à l'ensemble des entreprises.

Par exemple, la **référence** (le régime fiscal général) est l'obligation pour toutes les entreprises de payer l'impôt sur les sociétés au taux de 30 %. L'**incitation** ramène ce taux à 25 % pour les investisseurs du secteur minier.

INTRODUCTION

**INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER**

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Il n'est pas nécessaire que l'incitation soit réservée au secteur minier, elle peut aussi s'appliquer à d'autres secteurs ou catégories d'investisseurs dès lors qu'elle déroge au code général des impôts. La première colonne du tableau 1 indique les principaux instruments fiscaux (impôts, redevances, etc.) qui déterminent la répartition des revenus générés par les projets miniers entre l'État et les investisseurs. La deuxième colonne énumère les incitations fiscales correspondantes que l'État peut employer pour attirer les investissements, qui sont étudiées plus en détail dans la suite de cette note.

Tableau 1. Instruments fiscaux dans le secteur minier et incitations fiscales correspondantes

Instruments fiscaux	Incitations fiscales correspondantes
Impôts sur les bénéfices (ex., impôts sur les bénéfices des sociétés, taxes sur les rentes tirées des ressources naturelles, retenues à la source)	<ul style="list-style-type: none"> - Exonération temporaire d'impôt sur les bénéfices - Amortissement accéléré - Aide à l'investissement / crédit d'impôt - Période plus longue de report des pertes - Allègement de la retenue à la source sur les intérêts, dividendes ou services (ex., frais de gestion)
Impôts sur la production (ex., redevances minières)	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction des redevances minières - Exonération de redevances - Redevances progressives
Droits à l'importation et à l'exportation (ex., droits de douane à l'importation d'apports en capital)	<ul style="list-style-type: none"> - Allègement des droits à l'importation - Zones franches pour l'industrie d'exportation
Autres	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilisation du régime fiscal

Les incitations fiscales dans le secteur minier peuvent prendre différentes formes. La liste dressée dans le tableau 1 n'est pas exhaustive mais englobe les incitations les plus fréquentes. Pour une typologie complète des incitations fiscales, voir le *Guidebook to Reviews of Fossil Fuel Subsidies* (Gerasimchuk, 2017) (bon nombre d'incitations fiscales qui y sont recensées s'appliquent aussi au secteur minier). Pour un aperçu de la conception des régimes fiscaux applicables au secteur minier, voir *Fiscal Regime Design: What Revenues the Government Will be Entitled to Collect* (Natural Resource Governance Institute, 2015).

INTRODUCTION

**INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER**

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Présence des incitations dans la législation

La référence est toujours le code général de l'impôt sur le revenu, parce que c'est le texte qui s'applique par défaut à l'ensemble des contribuables. Toutefois, les incitations fiscales peuvent être prévues par d'autres sources de droit.

S'agissant du secteur minier, elles peuvent résulter de trois sources différentes :

1. Le **code général de l'impôt sur le revenu**, qui peut contenir des dispositions spéciales applicables au secteur minier, soit sous la forme d'un barème ou d'un chapitre distinct, soit dans la partie principale du code.

Par exemple, un taux réduit de l'impôt sur les bénéfices des sociétés.
2. Le **droit minier**², qui peut contenir des dispositions plus détaillées sur le régime fiscal spécifique au secteur minier.

Par exemple, un taux réduit de l'impôt sur les importations de biens destinés à l'exploitation minière.
3. Le **contrat d'exploitation minière**, qui peut inclure des conditions fiscales spécifiques au projet.

Par exemple, une exemption complète d'impôts sur une certaine période.

Il existe deux sources de droit potentielles supplémentaires susceptibles de prévoir des incitations fiscales minières, mais elles ne sont pas abordées dans la présente note. Il s'agit des conventions de double imposition (CDI) et des lois nationales sur l'investissement. Les CDI sont des accords bilatéraux ou multilatéraux entre pays qui déterminent le pays habilité à collecter l'impôt sur différents types de revenu. L'IGF, en coopération avec l'OCDE, produira des orientations détaillées distinctes sur le sujet.

Incitations fiscales et projet de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices

Les incitations fiscales peuvent offrir aux investisseurs une raison supplémentaire de se livrer à des pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices (BEPS). Selon le projet BEPS de l'OCDE lancé en 2013, le BEPS désigne les stratégies d'évasion fiscale qui exploitent les failles et les différences dans les règles fiscales en vue de transférer artificiellement des bénéfices dans des pays ou territoires où ils sont faiblement taxés, voire ne le sont pas du tout.

² Des législations ou contrats spécifiques au secteur minier viennent souvent compléter le droit fiscal national en couvrant des situations qui ne se produisent pas dans le reste de l'économie. Ce droit sectoriel spécifique ne constitue pas en soi une incitation, car il peut prévoir un traitement fiscal qui ne se justifie pas dans d'autres secteurs. Ce guide pratique se concentre sur les cas dans lesquels le code minier spécifique contient des dispositions fiscales qui prévalent ou remplacent le régime général applicable aux contribuables, exclusivement au bénéfice des sociétés minières.

INTRODUCTION

**INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER**

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Les pratiques de BEPS mentionnées dans cette note se rapportent à la fixation de prix de transfert abusifs ([Actions 8-10 du BEPS](#)) et aux déductions excessives d'intérêts ([Action 4 du BEPS](#)).

- La détermination des prix de transfert consiste pour une entreprise à fixer un prix pour l'achat d'un bien ou d'un service entre deux parties liées (membres du même groupe d'entreprises). Ces transactions peuvent servir à transférer des bénéfices en dehors du pays d'exploitation minière lorsque les parties liées fixent le prix d'une transaction selon des modalités non conformes à celles que des parties indépendantes auraient suivies (principe de « pleine concurrence »)³.
- Le recours à des déductions excessives d'intérêts se produit lorsqu'une entreprise se livre à des opérations de financement intragroupe pour porter le niveau de sa dette dans des pays producteurs au-dessus du niveau commercialement justifié⁴.

L'utilisation d'incitations fiscales en dérogation au régime fiscal général peut accroître la vulnérabilité des recettes publiques à ces pratiques de BEPS. Par exemple, une mine bénéficie de services de gestion et administratifs rendus par une partie liée étrangère située dans un pays à faible fiscalité. Elle doit acquitter une commission en contrepartie (le « prix de transfert »). Normalement, cette commission est assujettie à une retenue d'impôt dans le pays où la mine se situe. Toutefois, une exemption de la retenue à la source supprime l'impôt dû. En réaction, la partie liée majore artificiellement la commission, avec pour effet de prélever des bénéfices de l'entité locale et de les transférer à l'étranger. En l'espèce, l'incitation fiscale renforce la tentation du groupe d'entreprises de manipuler le prix de transfert.

En outre, la conception des incitations fiscales est couverte par l'[Action 5 du BEPS](#), qui vise à contrer les pratiques fiscales dommageables qui facilitent les pratiques internationales d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. Les nouveaux régimes d'incitations doivent se conformer aux exigences établies par l'Action 5, et tous les régimes font l'objet d'examens par les pairs par le Cadre inclusif sur le BEPS.

³ Pour plus d'informations, voir Readhead (2017).

⁴ Pour plus d'informations, voir IGF et OCDE (2018).



**GUIDE D'EXAMEN
DES INCITATIONS
FISCALES DANS
LE SECTEUR
MINIER**

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

**GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER**

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

3.0 Guide d'examen des incitations fiscales dans le secteur minier

Ce guide pratique décrit un cadre d'examen des incitations fondé sur les réponses comportementales potentielles des investisseurs et des pertes de recettes fortuites qui peuvent en résulter. Toutefois, cet examen ne serait pas complet sans s'interroger sur l'efficacité et l'efficience des incitations fiscales dans le secteur minier ainsi que sur les coûts et les avantages. La première partie décrit succinctement ces questions de seuil.

Première partie : Mesurer l'efficacité et l'efficience des incitations fiscales

L'efficacité doit être le premier critère à prendre en compte pour juger de la pertinence d'une incitation : l'objectif poursuivi sera-t-il atteint ?

Rares sont les éléments qui démontrent que les incitations fiscales sont efficaces pour attirer l'investissement minier dans les pays en développement. Les études réalisées portent sur les incitations fiscales en général. Elles livrent trois principaux enseignements :

1. Il n'y a pas d'effet de « compensation » à attendre d'une incitation fiscale si le climat n'est pas favorable à l'investissement (Van Parys & James, 2009).
2. Les pays en développement n'ont guère de chance d'attirer l'investissement direct étranger si les facteurs non fiscaux sont défavorables (Rolf & White, 1991).
3. Les incitations peuvent avoir un effet positif limité sur l'investissement direct étranger mais n'ont aucun effet d'accroissement des immobilisations (ex. : machines, équipements, bâtiments) (Klemm & Van Parys, 2011).

On peut en conclure que les incitations fiscales ne peuvent pas à elles seules attirer l'investissement.

L'efficacité dépend aussi du type d'investissement étranger. Le secteur minier fait intervenir des ressources locales qui ne peuvent pas être déplacées, de sorte que l'investissement y est moins mobile et moins réactif aux incitations.

Il existe de nombreux facteurs qui influent sur les décisions d'investir dans le secteur minier. La fiscalité n'est qu'un de ces facteurs, probablement d'importance mineure compte tenu de la nature spécifique au site des investissements miniers. Une enquête⁵ administrée auprès d'entreprises minières dresse la liste des facteurs suivants par ordre de priorité (Fraser Institute, 2017) :

1. Qualité des ressources

⁵ Le Fraser Institute réalise une enquête annuelle auprès des entreprises d'exploration et d'exploitation minières. Cette enquête tente d'évaluer dans quelle mesure les dotations en ressources minières et les facteurs relatifs à la politique publique tels que la fiscalité et l'incertitude réglementaire influent sur les investissements dans les activités d'exploration. En 2017, le Fraser Institute a reçu 360 réponses à cette enquête, source de données permettant d'évaluer 91 juridictions.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

**GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER**

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

2. Facteurs économiques - emplacement des ressources (coûts de transport, facilité d'exportation) ; perspectives de prix des minerais ciblés et technologie (difficultés liées à l'extraction du minerai)
3. Contexte politique - application des règles existantes, fiscalité, sécurité d'occupation, infrastructures, stabilité politique, questions sociales et sécurité, pour ne citer que ces aspects.

Le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC) fait observer que les investisseurs dans le secteur minier « écartent les régimes et incitations qui sont 'trop alléchants pour être vrais' dans leur décision d'investissement » (IGF et OCDE, 2018). Ils privilégieront un régime fiscal stable et prévisible. Des témoignages recueillis au cours des recherches effectuées pour rédiger ce guide corroborent cette analyse : les entreprises sollicitent des incitations et acceptent avec enthousiasme celles qui leur sont proposées, mais ces incitations ne constituent pas le facteur décisif dans leurs décisions d'investissement.

À l'instar de l'efficacité, l'efficience est elle aussi un concept relatif ; plus le coût entraîné par une incitation pour atteindre l'objectif visé est faible, plus elle est efficiente, et inversement. Ainsi, une incitation fiscale peut être évaluée en la comparant à d'autres moyens d'encourager l'investissement dans le secteur minier (prise en charge des coûts des infrastructures par l'État afin de réduire les coûts d'exploitation minière, par exemple). L'option qui permet d'atteindre l'objectif au moindre coût est considérée comme la plus efficiente. Les indicateurs qui servent à mesurer si une incitation est efficiente incluent :

- Les investissements n'auraient pas été effectués en l'absence de l'incitation (pas de double emploi).
- Les pertes de recettes pour l'État et les coûts sociaux sont faibles.
- Le coût de gestion de l'incitation est lui aussi minime.

Dans le secteur minier, comme dans d'autres secteurs, le meilleur moyen d'éviter un double emploi est de s'assurer que les incitations ciblent les investisseurs marginaux qui sinon n'auraient pas investi. Il n'existe pas d'approche unique permettant de déterminer si une incitation est nécessaire pour encourager l'investissement ; néanmoins, un exercice de modélisation financière spécifique au projet peut être utile à cet égard. Avec l'aide de Open Oil, le gouvernement de la Côte d'Ivoire a modélisé l'effet sur les recettes publiques d'une exonération fiscale de cinq ans accordée à la mine aurifère de Yaoure. Les experts ont calculé que le coût réel pour l'État se chiffrait à 29 millions USD de manque à gagner. Ils ont également constaté que l'incitation était probablement sans effet sur l'investissement puisque, même en son absence, le taux de rendement interne (TRI) de la mine atteignait 25 %—un taux compris dans la fourchette de rentabilité à l'intérieur de laquelle les sociétés minières sont supposées procéder à un investissement (N'guessan & Esse, 2017).

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

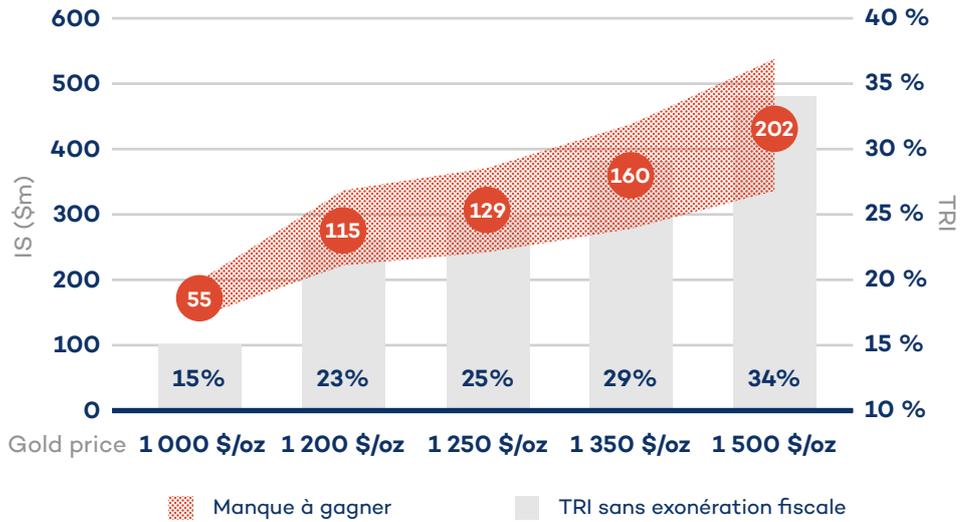
**GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER**

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Graphique 1. Mine aurifère de Yaoure : Analyse de l'exonération fiscale



Source : Open Oil

L'analyse coûts-avantages est un bon moyen de structurer la réflexion sur l'efficacité et l'efficience des incitations fiscales. L'objectif est de comparer les coûts et les avantages de l'offre d'incitations fiscales aux investisseurs dans le secteur minier ; les avantages doivent l'emporter sur les coûts pour que l'incitation soit efficiente.

L'analyse doit se concentrer sur les effets directs qui sont plus faciles à mesurer— les emplois et les impôts, par exemple—plutôt que sur les effets indirects tels que la consommation des ménages dont un membre est salarié du secteur minier. Il est essentiel que les ministres aient une vision complète des avantages nets d'un projet pour pouvoir prendre une décision éclairée — cela peut impliquer d'adresser des mises en garde lorsque les avantages d'un projet risquent de ne pas se concrétiser comme prévu (ou de mettre du temps à se concrétiser).

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

**GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER**

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Tableau 2. Coûts et avantages d'incitations fiscales dans le secteur minier

Coûts	Avantages
<ul style="list-style-type: none"> • Perte immédiate de recettes. • Perte supplémentaire de recettes due à des réponses comportementales (traitée en détail dans la deuxième partie). • Coûts administratifs liés à la mise en œuvre et au suivi des incitations (généralement supportés par l'administration fiscale). • Distorsions économiques induites par la différence de traitement de certains investissements (les exemptions de droits sur les importations en faveur des fournisseurs de matériel minier font qu'il est plus difficile pour les producteurs locaux d'être compétitifs, ce qui peut nuire aux objectifs de contenu local). 	<ul style="list-style-type: none"> • PIB ou valeur ajoutée créée : la valeur que l'activité minière procure à l'économie. • Emploi : le nombre d'emplois créés par l'activité minière. • Recettes publiques : le montant des recettes générées par l'activité minière pour <i>Source : Cosby et al., 2016.</i>

Une analyse coûts-avantages peut également englober les effets sociaux et environnementaux de l'activité minière, par exemple le déplacement de populations, la pollution de l'eau et les risques de conflits. Toutefois, ces coûts se rapportent à l'évaluation d'un investissement minier en général plutôt qu'à celle d'incitations fiscales en particulier. Les incitations peuvent également servir à encourager les entreprises à investir dans des pratiques qui contribuent au développement durable, en créant des avantages supplémentaires qui pourraient aussi être mesurés dans une analyse coûts-avantages. Les pouvoirs publics pourront utiliser le futur modèle financier de l'IGF pour quantifier l'effet sur les recettes des incitations fiscales, sur le plan des coûts (manque à gagner) comme sur le plan des avantages (montant des recettes générées par l'activité minière).

Deuxième partie : Identification et chiffrage des réponses comportementales potentielles

Cette section décrit un cadre servant à déterminer la probabilité que les investisseurs dans le secteur minier modifient leur comportement en fonction du type d'incitation fiscale et de sa conception, ainsi que l'effet sur les recettes publiques.

Il est important de rattacher l'analyse des incitations fiscales au régime fiscal dans son ensemble qui peut comporter d'autres dispositions en faveur de l'investissement—une attribution d'actions gratuites, par exemple—justifiant une évaluation globale.

2(a) Quel est le type d'incitation fiscale?

Dans le tableau 3, le classement du risque repose sur la combinaison de : (i) la probabilité que l'incitation déclenche une réponse comportementale et (ii) l'effet ultérieur sur les recettes publiques. Ce classement est fondé sur l'expérience et le jugement des professionnels plutôt que sur les statistiques.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

**GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER**

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Tableau 3. Type d'incitation fiscale et réponses comportementales qui en découlent

Incitation fiscale	Réponse comportementale potentielle	Risque
Exonération fiscale temporaire	Les investisseurs peuvent accroître leurs bénéfices pendant la période d'exonération fiscale en accélérant le rythme de production, puis transférer leurs bénéfices à l'étranger.	ÉLEVÉ
Zones franches d'exportation	Les zones franches d'exportation donnent lieu à un régime fiscal concurrentiel entre l'installation de transformation des minerais et la mine. Les investisseurs peuvent en réponse chercher à réduire leur bénéfice imposable en appliquant des prix inférieurs au marché pour vendre leur production de minerais à une partie liée qui intervient comme fonderie et est assujettie à un taux d'imposition plus faible dans la zone franche.	
Incitations fondées sur les redevances	Comme pour les exonérations fiscales, les investisseurs peuvent transférer leurs bénéfices sur la période d'exonération. Une redevance progressive peut encourager l'élaboration de stratégies de planification fiscale dans le but de ne pas basculer dans une tranche d'imposition plus élevée.	
Garanties de stabilisation fiscale (le régime fiscal applicable au secteur minier est gelé)	La stabilisation fiscale ne déclenche pas de réponse comportementale spécifique. Néanmoins, conjuguer incitations fiscales et usage excessif de mesures de stabilisation fiscale à long terme a pour conséquence d'amplifier l'impact négatif des incitations fiscales, y compris leurs conséquences indésirables, en diminuant la capacité des pouvoirs publics à corriger les erreurs et les pertes de recettes plus importantes que prévu.	MOYEN - ÉLEVÉ
Allègement de la retenue à la source sur les intérêts et services	Les investisseurs peuvent augmenter le montant de leurs dépenses d'intérêts, de même que les frais payés à des filiales étrangères, généralement situées dans des juridictions à faible niveau d'imposition.	
Incitations portant sur les coûts (amortissement accéléré, par exemple)	Les investisseurs peuvent gonfler leurs dépenses d'investissement (sommés consacrées aux actifs, bâtiments et équipements) au-delà de ce qui est nécessaire, afin de maximiser leur avantage fiscal. Ce comportement peut être effectif (« phénomène de surenchère ») ou théorique, dans les transactions entre parties liées. Les crédits d'impôt en faveur des investissements présentent un risque plus élevé que d'autres incitations portant sur les coûts. S'ils sont mal conçus, ils peuvent encourager les entreprises à exporter des actifs entièrement amortis afin de prétendre à des déductions supplémentaires dans d'autres juridictions minières (le même actif immobilisé est recyclé dans plusieurs pays).	MOYEN
Allègement des droits à l'importation	Les investisseurs peuvent majorer le coût des machines et équipements achetés auprès de parties liées afin d'augmenter leurs dépenses déductibles.	

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

**GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER**

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

2(b) Comment l'incitation est-elle conçue ?

Does the tax incentive create parallel fiscal regimes side-by-side?

- Incentives that apply to one segment of the mining value chain (e.g., processing) and exclude others may create opportunities for abusive transfer pricing.

L'incitation fiscale crée-t-elle des régimes fiscaux parallèles ?

- Les incitations fiscales applicables à un seul maillon de la chaîne de valeur du secteur minier (transformation, par exemple) à l'exclusion des autres, sont susceptibles de créer des possibilités de manipulation des prix de transfert.

La « base » à laquelle s'applique l'incitation fiscale est-elle clairement définie ?

- Lorsque l'incitation fiscale porte sur les dépenses (déduction fiscale au titre des investissements, par exemple), il convient de préciser : (i) le type de dépense concernée ; (ii) si les pertes peuvent être reportées en avant afin de venir s'imputer sur les bénéfices des exercices ultérieurs, et (iii) si elles peuvent venir s'ajouter aux dépenses déductibles.

L'incitation crée-t-elle un effet de falaise ?

- L'arrêt brutal d'une incitation fiscale peut inciter à transférer les bénéfices sur la période non imposable afin d'échapper à l'impôt une fois l'incitation supprimée. Exemple : dans le cas de redevances progressives, l'effet de falaise s'illustre lorsque le taux applicable varie selon le prix (ou d'autres variables) ; les entreprises peuvent, à l'approche d'un changement de taux, être tentées de minorer leur prix de vente.

Quel est l'effet conjugué de l'incitation avec les autres incitations fiscales ?

- Certaines incitations, lorsqu'elles sont combinées, peuvent accroître le manque à gagner. Exemple : si une exonération fiscale vient s'ajouter à une exonération de la retenue à la source sur les dividendes versés aux actionnaires, c'est une fraction importante des bénéfices qui échappera à l'impôt.

La portée et la durée de la clause de stabilisation du régime fiscal sont-elles limitées ?

- Exemple : la stabilisation du régime fiscal peut être limitée à certaines conditions spécifiques, liées aux règles de récupération du capital, aux taux de l'impôt sur les bénéfices et de retenue à la source, au taux de redevances, au taux maximum sur les droits à l'importation, et aux impôts locaux. Toute autre modification de portée générale de la législation fiscale qui n'opère pas de discrimination à l'égard du secteur minier devrait s'appliquer.

La durée de l'incitation fiscale est-elle indéterminée ?

- Un réexamen des incitations fiscales doit être possible, et des clauses d'extinction doivent être prévues, afin de limiter le coût potentiel de programmes mal conçus. Exemple : les pouvoirs publics peuvent préciser que les crédits d'impôt à l'investissement peuvent uniquement être reportés sur les trois premiers exercices bénéficiaires, et partant, empêcher le report du paiement de l'impôt sur de longues périodes.
- Les incitations fiscales ne devraient pas dépasser la période de temps nécessaire pour rentabiliser l'investissement (période de remboursement de la mine).

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

**GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER**

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

2(c) Quelles sont les répercussions potentielles sur les recettes publiques ?

Le tableau 4 décrit les étapes à suivre pour modéliser le coût budgétaire des incitations fiscales, y compris les réponses comportementales⁶.

Comme indiqué précédemment, il est essentiel que les ministres disposent d'informations complètes sur l'analyse de modélisation financière, y compris sur les hypothèses sur lesquelles le modèle repose, qui influent grandement sur les conclusions tirées et sur leur sensibilité aux variations des intrants essentiels (prix par exemple).

Tableau 4. Modélisation du coût budgétaire des incitations fiscales

Description	
Étape 1	<p>Estimer les recettes générées par un régime fiscal de référence</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le régime fiscal de référence dépend de la finalité du modèle. <ul style="list-style-type: none"> ◦ Lors de la modélisation du régime fiscal, la référence sera le régime fiscal général applicable aux entreprises. ◦ Lors de la modélisation d'un contrat minier spécifique, la référence sera le régime applicable au secteur minier défini dans le code général des impôts et/ou dans la législation sectorielle. • Les recettes de référence désignent les recettes perçues par l'État en vertu du régime fiscal de référence.
Étape 2	<p>Estimer le coût direct des incitations fiscales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les incitations fiscales sont prises en compte dans le modèle afin d'estimer les recettes après application des incitations fiscales (recettes perçus par l'État à la suite de la mise en œuvre des incitations fiscales). • Le coût direct correspond à la différence entre les recettes de référence et les recettes après application de l'incitation fiscale.
Étape 3	<p>Estimer le coût de la réponse comportementale aux incitations fiscales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les hypothèses concernant le changement de comportement des investisseurs sont prises en compte dans le modèle financier afin d'estimer l'effet de ce changement sur les recettes. • Le coût comportemental des incitations fiscales correspond à la différence entre les recettes résultant du changement de comportement et les recettes après application de l'incitation fiscale.
Étape 4	<p>Estimer la perte de recettes résultant des incitations fiscales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le coût direct et le coût comportemental sont additionnés pour obtenir la perte de recettes.

Enfin, l'efficacité et l'efficience des incitations dépendent étroitement de leur bonne gouvernance. La transparence est nécessaire pour pouvoir justifier les décisions d'octroyer des incitations et limiter les risques de corruption. Aussi, les incitations fiscales devraient obéir à des objectifs clairs et mesurables, dûment définis dans la législation et soumis à un suivi et à un examen périodiques (voir l'encadré 2).

⁶ Pour plus de précisions, voir IGF (2018).

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

**GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER**

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Encadré 2. Liste de contrôle de la bonne gouvernance et des incitations fiscales

- Les pouvoirs publics doivent, pour chaque régime d'incitations fiscales envisagé, avoir défini des objectifs d'action publique clairs et mesurables, qui doivent être publiés et faire l'objet de consultations publiques ainsi que d'un suivi régulier.
- L'octroi d'incitations fiscales doit faire l'objet d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration ; la participation du ministère des Finances est essentielle.
- Tous les investisseurs qui répondent aux critères d'admissibilité clairement définis par la loi doivent pouvoir bénéficier des incitations.
- Les contrats miniers et les agréments doivent être publics, pour garantir le suivi des incitations au niveau de chaque projet.
- Le pouvoir final de décision d'octroyer des incitations ne doit pas être confié à des agents ou des organismes publics qui poursuivent des objectifs de performance (leur rémunération ou leurs primes) qui sont liés à leur capacité à attirer des projets, sans le contrôle d'autres ministères (et notamment du ministère des Finances et/ou de l'administration fiscale).
- Les pouvoirs publics doivent régulièrement calculer, et publier, le montant des pertes de recettes attribuables aux incitations.

A surveyor wearing a white hard hat and a high-visibility yellow and green safety vest is using a total station instrument mounted on a wooden tripod. The background shows a large-scale construction or mining site with a dirt road and a yellow dump truck. The text is overlaid on a semi-transparent white rectangular area.

**ÉVALUATION DES
RISQUES INDUITS
PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET
RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

4.0 Évaluation des risques induits par les incitations fiscales et réponses comportementales associées

Impôts sur les bénéfices

1. Exonération fiscale temporaire

Définition: Une exonération fiscale temporaire est une dispense d'impôts accordée pour un certain laps de temps, qui peut aller d'un an à l'intégralité de la durée du projet. Elle peut prendre la forme d'une exonération totale d'impôts sur les bénéfices, d'un taux réduit ou d'une combinaison des deux (Zolt, 2015).

1.1 Réponses comportementales

a) Écrémage

« L'écrémage » consiste, pour les entreprises, à extraire plus de minerais, ou plus de minerais à forte teneur, que ce qu'elles auraient fait en l'absence de toute considération fiscale. Résultat : le montant des allègements d'impôt est nettement supérieur à ce qu'avaient initialement prévu les pouvoirs publics. Ce type de réponse est d'autant plus probable lorsque l'exonération fiscale est accordée pour une durée limitée, cinq ans en Côte d'Ivoire, par exemple, et n'est assortie d'aucune exigence (de niveau de production).

Néanmoins, si l'écrémage à visée expressément fiscale est possible, il n'est pas rare pour une entreprise de chercher à extraire en priorité du minerai de valeur, facilement accessible, pour améliorer sa trésorerie, plutôt que le contraire. À titre d'exemple, si un gisement de cuivre est recouvert d'or à sa surface, l'entreprise extraira en priorité l'or. Par conséquent, il est important d'examiner de près les circonstances dans lesquelles s'inscrit l'écrémage afin de déterminer s'il s'agit d'une réponse comportementale au régime fiscal applicable, ou simplement d'un mécanisme visant à accroître la rentabilité de la mine.

Dans la pratique, il est très difficile pour les pouvoirs publics de conclure de façon certaine à l'existence de pratiques d'écrémage. Leurs seuls leviers d'action sont les suivants : (i) ne pas mettre en place d'exonération fiscale temporaire ni d'autre mesure fiscale à « effets falaise » ; et (ii) procéder à un examen technique approprié des plans d'exploitation minière au moment de l'approbation du projet, et suivre de près la bonne mise en œuvre de ces plans. Le fond du problème est que tout régime fiscal a une incidence sur la teneur de coupure (redevances en particulier).

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

b) Fixation de prix de transfert abusifs

Les prix de transfert ont été décrits comme le « talon d'Achille » des exonérations fiscales temporaires (McLure, 1999). Il est fréquent pour les investisseurs du secteur minier de conduire simultanément plusieurs projets dans un même pays ou de tirer des revenus de plusieurs activités différentes (extraction et transformation de minerais par exemple). Si l'un de ces projets ou l'une des catégories de revenus associées fait l'objet d'une exonération fiscale temporaire, les bénéfices seront généralement attribués à l'activité qui bénéficie du régime préférentiel (Zolt, 2013).

Encadré 3. Les risques de prix de transfert au niveau national

Toutes les mines du Pays A ouvrent droit à une exonération fiscale temporaire de cinq ans à compter du lancement de la production. MineCo possède deux mines d'or dans le Pays A. La première est nettement plus ancienne que la seconde ; l'exonération fiscale temporaire dont elle bénéficiait a pris fin en 2016. Celle de la seconde, néanmoins, court jusqu'en 2022.

Entre 2016 et 2022, MineCo est incitée à transférer autant de bénéfices que possible depuis la mine la plus ancienne vers la plus récente pour diminuer sa charge fiscale globale. Elle peut procéder à ce transfert en s'arrangeant pour que l'ancienne mine achète des services techniques à la plus récente à un prix supérieur au marché. Une mesure plus radicale consisterait à déplacer physiquement la production de minerai, afin de pouvoir la comptabiliser dans la production de la mine plus récente, de sorte à réduire le plus possible la charge fiscale globale du groupe.

Le cas illustré dans l'exemple ci-dessus se distingue d'un cas de cantonnement, ou plus précisément, d'un cas de compensation latérale de pertes. Par « réduction d'impôt par compensation latérale de pertes », on entend la consolidation des revenus entre plusieurs opérations contrôlées par le même investisseur ou groupe d'investisseurs. Pour reprendre l'exemple cité dans l'encadré 3, la mine la plus récente déduirait dans un tel cas ses coûts d'exploration et de développement du revenu de la mine plus ancienne, de sorte à réduire le revenu imposable global du Groupe dans le Pays A. Quoique les exonérations fiscales temporaires n'aient pas d'incidence sur les réductions d'impôt compensation latérale de pertes, celles-ci diffèrent la perception des recettes publiques, ce qui mérite l'attention des décideurs. Cette question sera abordée plus en détail dans le cadre d'orientations distinctes, produites par l'IGF en coopération avec l'OCDE.

Autres raisons de ne pas accorder d'exonération fiscale temporaire⁷

Indépendamment des éventuelles réponses comportementales, les exonérations fiscales temporaires constituent une mesure d'incitation inefficace et inefficace dans le secteur minier. Le tableau 5 présente les différentes raisons pour lesquelles les pouvoirs publics doivent éviter d'accorder des exonérations fiscales temporaires aux investisseurs du secteur minier.

⁷ Les exonérations fiscales temporaires peuvent également porter préjudice à d'autres pays, en particulier lorsqu'elles facilitent le transfert de bénéfices à l'international. C'est pourquoi il leur est accordé une place de choix dans le cadre de l'Action 5 du projet BEPS. Elles sont toutefois moins prises en compte dans le contexte de la présente note, dans la mesure où la plupart des incitations fiscales envisagées visent à attirer localement une activité substantielle (exploration minière ou activité à valeur ajoutée connexe).

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Tableau 5. Raisons justifiant de ne pas accorder d'exonérations fiscales aux investisseurs du secteur minier

Raison	Explication
L'activité minière est localisée	La ressource est uniquement, ou principalement, disponible dans une zone déterminée, d'où la difficulté pour les investisseurs de se déplacer pour bénéficier de dispositions fiscales plus avantageuses.
L'exonération fiscale bénéficie surtout aux mines les plus rentables	Exemple : une mine qui réalise un bénéfice brut de 200 USD et dont les frais d'exploitation s'élèvent à 50 USD, encaissera, après exonération fiscale, 150 USD de bénéfices ; tandis qu'une mine qui supporte les mêmes frais d'exploitation, mais réalise seulement 100 USD de bénéfices bruts n'encaissera que 50 USD de bénéfices. à supposer que le taux de l'impôt sur les sociétés soit de 20 %, le montant des recettes auxquelles renonce l'État est plus important pour le projet rentable (30 USD), qui a probablement moins besoin d'incitations fiscales, que pour le projet marginal (10 USD) dont la viabilité dépend peut-être de l'octroi de conditions fiscales avantageuses.
L'exonération fiscale n'a aucune incidence sur le coût de l'investissement	L'exonération fiscale n'a de sens que lorsque la mine est rentable, et est redevable de l'impôt sur les bénéfices, soit de nombreuses années parfois après la décision d'investir.
Les entreprises minières sont moins attachés aux exonérations fiscales	Les entreprises minières préféreraient que les pouvoirs publics améliorent d'autres aspects du régime fiscal qui leur est applicable, afin de le rendre plus compétitif (communication personnelle, International Council on Mining and Metals Tax Network, octobre 2017).

1.2 Recommandations

Les pouvoirs publics qui considèrent essentiel d'accorder des exonérations fiscales, doivent imposer les conditions suivantes :

a) Un montant d'investissement minimum ou la création d'emplois.

Les pouvoirs publics ne doivent pas perdre de vue que les investisseurs sont susceptibles de chercher à contourner ces conditions en surévaluant les actifs utilisés pour l'investissement, ou en embauchant des travailleurs à bas salaires pour exercer des activités limitées. Une telle exigence d'activité substantielle est également essentielle pour contribuer à s'assurer que l'incitation est conforme à l'Action 5 du BEPS.

b) Le revenu imposable doit être calculé normalement et imposé au taux de 0 %.

Le revenu imposable doit être calculé normalement pendant toute la période d'exonération fiscale, et un taux de 0 % doit lui être appliqué. Il convient notamment de déduire l'amortissement des usines ou des équipements, afin d'éviter que les sociétés n'accumulent ces déductions et ne les imputent sur le revenu imposable à l'expiration de l'exonération fiscale, ce qui revient, de fait, à étendre l'exonération fiscale, et à réduire le montant des futures recettes fiscales (Guj 2013).

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

c) Limitation de l'exonération à la durée estimée nécessaire pour extraire un tonnage déterminé.

Les pouvoirs publics peuvent limiter les risques d'écrémage en liant l'exonération fiscale à l'extraction d'un tonnage déterminé de minerai, ou, autrement dit, l'exonération prend fin lorsque ce tonnage est atteint (Guj, 2013). Le Code minier de 2012 du Mali stipule que dès lors que la production dépasse de 10 % les niveaux fixés chaque année par le conseil d'administration de l'entreprise concernée, toute production excédentaire est assujettie au taux général de l'impôt sur les sociétés. On peut prendre comme élément de comparaison l'étude de faisabilité, plutôt que la décision du conseil d'administration.

Encadré 4. Avantages accordés aux « pionniers » à Singapour

À Singapour, les investisseurs « pionniers » bénéficient d'un taux d'imposition préférentiel, voire d'une exonération fiscale totale, pendant une durée de cinq ans, sous réserve de remplir chaque année un certain nombre de conditions, en termes de dépenses globales, de création d'emplois, de paiements aux fournisseurs locaux, et de transfert de connaissances et de technologie. Cette incitation fiscale est inscrite dans la législation et tous les investisseurs qui entrent dans la catégorie des « pionniers » peuvent y prétendre. Si les conditions ne sont pas remplies, en revanche, le taux d'imposition est révisé à la hausse. À l'expiration de l'exonération fiscale, l'investisseur peut, sous réserve de remplir certaines conditions, demander l'application d'un taux d'imposition préférentiel.

Le Conseil de développement économique de Singapour est chargé du suivi de cette initiative. Les investisseurs qui en bénéficient doivent régulièrement soumettre des rapports pour permettre au Conseil d'évaluer leurs performances. Le non-respect des conditions peut entraîner la suppression de l'incitation et la récupération des avantages associés.

d) S'assurer que les règles en matière de prix de transfert s'appliquent aux transactions entre parties liées qui sont imposables dans le pays d'extraction.

L'essentiel des transactions entre parties liées ont lieu à l'international. Néanmoins, il peut arriver que les deux parties liées puissent être imposables dans même pays. Si l'une d'entre elles bénéficie d'un régime fiscal préférentiel — une exonération fiscale par exemple — elle sera incitée à transférer des bénéfices vers l'activité à laquelle s'applique ce régime (autrement dit, les pratiques internationales de BEPS sont importées dans un contexte purement national). Un ajustement ne sera possible que si les règles en matière de prix de transfert couvrent les transactions entre parties liées dans un cadre purement national aussi bien que les transactions internationales.

Encadré 5. Orientations sur les règles en matière de prix de transfert

- [Actions 8–10 du BEPS](#), qui contiennent des instructions relatives aux prix de transfert.
- [Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales](#) (mis à jour en 2017)
- [Manuel des Nations Unies sur les prix de transfert à l'intention des pays en développement](#) (mis à jour en 2017)
- [Suggested Approach to Drafting Transfer Pricing Legislation](#), Forum sur l'administration fiscale africaine

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

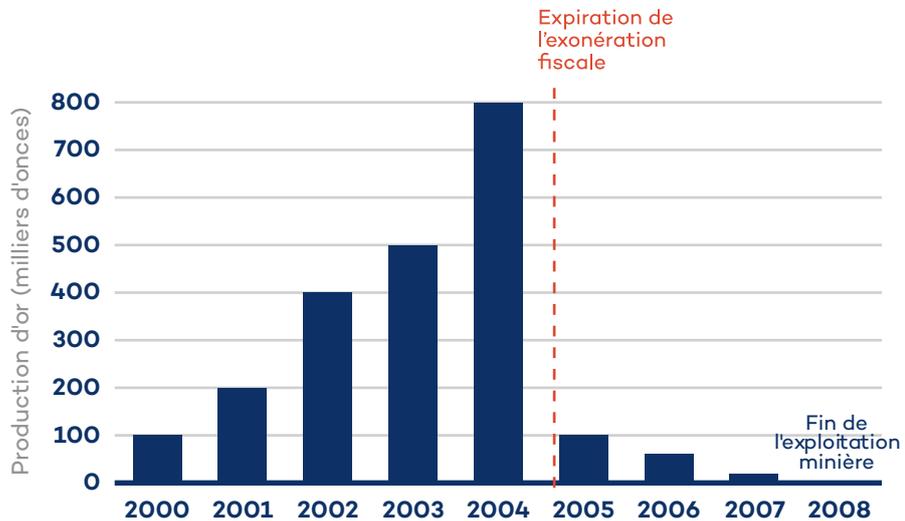
Exemple 1: Écrémage dans le secteur de l'or

MineCo est une mine d'or établie dans le Pays D. Elle bénéficie, aux termes de la législation dudit pays, d'une exonération de l'impôt sur les bénéfices pendant les cinq premières années de production de la mine.

MineCo a démarré sa production en 2000. Selon l'étude de faisabilité, MineCo devait poursuivre son activité de production jusqu'en 2015. En 2008, néanmoins, l'exploitation est arrêtée, et le site est transformé en installation de retraitement. Deux raisons solides permettent de suspecter MineCo d'avoir pratiqué l'écrémage :

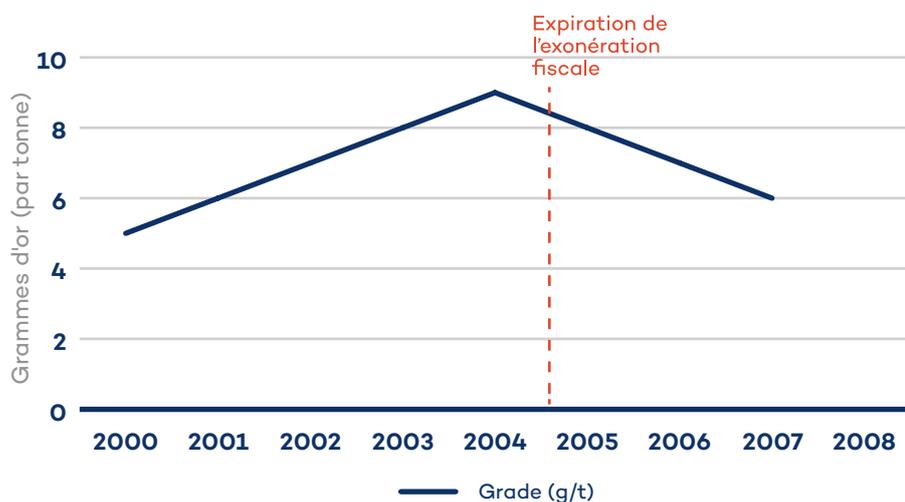
1. MineCo a atteint son pic de production dans les cinq années qui ont suivi le démarrage de l'activité. Entre 2000 et 2005, MineCo a produit 2 000 000 onces d'or, soit environ 92 % du total de la production de la mine.

Graphique 2. Production d'or par MineCo



2. La teneur du minerai extrait était sensiblement plus élevée pendant la période d'exonération fiscale que par la suite, ce qui laisse penser que MineCo a transféré la production du minerai à forte teneur sur la période d'exonération fiscale.

Graphique 3. Teneur du minerai produit par MineCo



INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

2. Allègement de la retenue la source

Définition: la retenue à la source impose au contribuable de prélever sur les paiements sortants une fraction de l'impôt sur les bénéfices. À titre d'exemple, un contribuable établi dans le Pays A emprunte 1 000 USD auprès d'un prêteur établi dans le pays B, qui applique un intérêt de 10 % sur le prêt, soit 100 USD. Le taux de retenue à la source dans le Pays A étant de 5 %, l'emprunteur doit retenir un impôt sur les bénéfices de 5 USD sur les 100 USD d'intérêts versés au prêteur.

La retenue à la source est généralement prélevée sur les frais de gestion, les dividendes versés aux actionnaires, et les dépenses d'intérêts sur les emprunts étrangers. L'importance de ces coûts dans les opérations d'exploitation minière confère à la gestion de la retenue à la source une place essentielle dans le recouvrement des recettes, et, inversement, peut servir à justifier des exonérations, comme, par exemple, un taux de retenue à la source réduit pour les paiements d'intérêts.

2.1 Réponses comportementales

La retenue à la source s'applique aux paiements versés aux entités étrangères, et essentiellement aux parties liées, et couvre :

- les paiements d'intérêts
- les frais administratifs ou de gestion, et
- les dividendes versés aux actionnaires.

Les risques de BEPS sont importants en ce qui concerne les deux premières catégories de paiements sortants. Les dividendes, en revanche, ne peuvent pas être déduits du bénéfice imposable (contrairement aux dépenses d'intérêts, ou aux frais de service), d'où la tentation limitée pour les investisseurs de gonfler artificiellement les dividendes pour maximiser un allègement de retenue à la source. Nonobstant, la retenue à la source étant le dernier levier utilisable par les pouvoirs publics pour imposer les bénéfices avant qu'ils ne soient sortis du territoire, l'application d'un taux réduit de retenue à la source sur les dividendes peut être peu judicieux même si le risque fiscal est faible. Les États qui prévoient des exonérations fiscales doivent se garder d'alléger également la retenue à la source applicable aux dividendes pour ne pas prendre le risque que les bénéfices échappent entièrement à l'impôt.

a) Déductions d'intérêts excessives

L'exploration minière exige, dès le départ, des fonds importants pour financer les phases de construction et de pré-production, puis des fonds supplémentaires tout au long de la durée de vie de la mine pour pouvoir maintenir l'activité et financer les expansions. Mais tandis que les sociétés mères peuvent attirer des prêteurs commerciaux au niveau mondial, cela peut être plus difficile pour leurs filiales minières établies dans les pays en développement, essentiellement en raison du risque-pays. Dans la plupart des cas, les prêts sont consentis pas des parties liées qui sont des entreprises résidentes de juridictions à faible fiscalité. En cas d'allègement, ou d'exonération, de la retenue à la source, les intérêts deviennent une dépense déductible dans le pays hôte, et aucun impôt n'est prélevé sur les revenus d'intérêts perçus par la partie liée. De plus, le groupe est incité à tirer au maximum parti de sa filiale pour exclure des bénéfices via les dépenses d'intérêts.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Pour un examen plus approfondi de l'endettement des sociétés affiliées, qui constitue l'un des principaux vecteurs des pratiques de BEPS dans le secteur minier, veuillez vous référer à la publication FIG-OCDE *Limitier les répercussions des déductions excessives d'intérêts sur les recettes provenant de l'exploitation minière*.

b) Gonflement des frais de gestion

Les filiales minières peuvent obtenir tout un éventail de services administratifs et techniques de leur société mère ou, dans certains cas, de parties liées intervenant comme prestataires de services spécialement désignés. Dans la plupart des cas, la société mère ou le prestataire de services prend en charge les dépenses relatives à la fourniture de ces services, puis facture une commission pour services de gestion à ses filiales.

La réponse comportementale des sociétés consiste à utiliser les commissions de gestion pour transférer vers une filiale étrangère, généralement établie dans une juridiction à faible fiscalité, des bénéfices de la mine. Le gonflement des commissions de gestion a un coût dès lors qu'une retenue à la source s'applique (exemple : si le taux de la retenue à la source est de 15 % et que le contribuable relève le montant de la commission pour la faire passer de 100 à 200 USD, la charge fiscale augmente aussi de 15 à 30 USD), ce qui est susceptible de diminuer les dividendes, et d'accroître le coût du financement. En cas d'allégement, ou d'exonération, de la retenue à la source, en revanche, toute mesure de protection contre le transfert de bénéfices devient vaine, et il est fort probable que les commissions de gestion augmentent.

Le mode de calcul de la commission de gestion peut, dans certains cas, créer une incitation supplémentaire. C'est le cas lorsque, plutôt que d'être tenu de mettre en œuvre le principe de pleine concurrence (qui impose de fixer le prix des transactions entre parties liées comme s'il s'agissait de transactions entre parties indépendantes), le contribuable est autorisé à déduire, au titre des frais de service de gestion, un montant fixe ou un pourcentage. Il n'est pas rare de voir des sociétés minières exerçant leurs activités en Afrique facturer un pourcentage du total des recettes commerciales de la mine, qui n'a aucun lien avec le service réellement fourni. Une telle association d'incitations rend le transfert de bénéfices très probable.

2.2 Recommandations

a) Limiter les déductions d'intérêts excessives.

Veuillez vous référer au Projet pour consultation FIG-OCDE *Limitier les répercussions des déductions excessives d'intérêts sur les recettes provenant de l'exploitation minière* pour un examen en profondeur des réponses envisageables par les pouvoirs publics.

b) Envisager l'introduction dans la législation de la méthode du coût majoré pour le calcul des commissions de gestion.

Les pouvoirs publics sont également invités à considérer la mise en œuvre les Actions 8-10 du Projet BEPS de l'OCDE, qui stipulent que pour les services de routine (les services de gestion par exemple), la commission doit correspondre au coût de la prestation de service, majoré d'une marge de 5 %. En effet, les services de gestion sont à faible valeur ajoutée (c'est-à-dire qu'ils relèvent d'une fonction de soutien ; ne font pas partie du cœur de métier du groupe ; n'impliquent pas l'utilisation d'actifs incorporels ou la prise en charge de risques importants par le prestataire de services).

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

d) Mettre en place une législation pour éviter le risque d'érosion de la base d'imposition.

Les États qui prévoient un allègement de la retenue à la source passent sensiblement plus de temps que les autres à protéger leur base fiscale. L'administration de l'impôt nécessite donc davantage de ressources humaines et financières. Ces pays devront adopter, et appliquer rigoureusement, des règles supplémentaires pour protéger leur base d'imposition, notamment des règles en matière de prix de transfert et de sous-capitalisation (rapport dette/fonds propres, plafond de déduction des intérêts).

Exemple 2 : Pourcentage fixe de commissions de gestion

En 2010, MineCo a signé un accord d'investissement avec le Pays C portant sur la mise en exploitation d'une mine d'or. Aux termes de l'accord, les frais de service versés par MineCo à sa société mère HeadCo en contrepartie de la fourniture de différents services administratifs et de gestion, doivent être calculés comme suit :

- quatre pour cent du total des dépenses d'investissement et de fonctionnement encourues depuis l'entrée en vigueur de l'accord jusqu'au démarrage de la production, et
- sept pour cent du total des dépenses d'investissement et de fonctionnement encourues à compter du démarrage de la production.

Cette disposition s'écarte du code général des impôts du Pays C, qui stipule que le transfert de biens et services entre parties liées doit être effectué au « prix du marché ». Elle interdit également à l'administration fiscale du Pays C de procéder à des ajustements si elle constate que les frais facturés ne sont pas de pleine concurrence.

HeadCo est l'actionnaire majoritaire de MineCo. Depuis 2011, la société est chargée de gérer le projet d'extraction d'or MineCo. Les services fournis par HeadCo sont notamment les suivants : expertise en exploitation minière et services techniques, achats et logistique, risque et conformité, services commerciaux et gestion des ressources humaines. La plupart de ces services pourraient, aux termes des Actions 8-10 du Projet BEPS de l'OCDE être qualifiés de services « à faible valeur ajoutée » et devraient être facturés selon la méthode du coût majoré, avec une marge d'environ 5 %. Cette méthode de calcul se fonde sur le coût de la prestation de service, et non sur les dépenses d'investissement et de fonctionnement de la mine, qui servent à calculer les frais de gestion versés par MineCo à HeadCo.

Le Pays C devrait non seulement s'interroger sur le bien-fondé de la base de coûts, mais également vérifier l'utilisation de commissions fixes par HeadCo. En effet, il est peu probable que des parties indépendantes acceptent de payer un pourcentage fixe au titre des frais de services pendant une période prolongée, comme la durée de vie de la mine par exemple. Les frais de service devraient être réévalués chaque année, car on pourrait s'attendre à ce qu'ils soient modifiés à mesure que la société gagne en efficacité.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

3. Incitations portant sur les coûts

Les incitations fondées sur les coûts comprennent les abattements pour investissements, les crédits d'impôt à l'investissement, l'amortissement accéléré, et le report en avant des pertes, autant d'éléments qui font baisser le coût du capital. Les incitations fiscales de ce type sont mieux adaptées aux investissements miniers que les exonérations. En effet :

- elles permettent aux contribuables de récupérer leur investissement en diminuant leur bénéfice imposable, ou en minorant directement leur charge fiscale des déductions appropriées ;
- elles permettent de différer le paiement de l'impôt à un stade ultérieur de la vie du projet, et partant, de ne pas trop puiser dans la trésorerie durant les premiers mois, période essentielle où les besoins en capitaux sont les plus importants ;
- elles permettent d'anticiper plus facilement les pertes de recettes car elles sont fondées sur le montant de l'investissement.

Encadré 6. Les différents types d'incitations portant sur les coûts

a) Amortissement accéléré : les dépenses d'investissement sont comptabilisées en actifs. Exemple : une installation de forage qui a une durée de vie utile de plusieurs années. Généralement, les systèmes de comptabilisation des ressources et les régimes fiscaux répartissent le coût de l'actif sur sa durée de vie utile (dépréciation ou amortissement), plutôt que de constater immédiatement la dépense. Les sociétés minières peuvent être autorisées à appliquer un taux d'amortissement accéléré pour pouvoir récupérer leurs coûts plus rapidement.

Exemple : si un actif coûte 200 USD et que la durée d'amortissement habituelle est de 10 ans, la société peut déduire 20 USD de son bénéfice imposable chaque année pendant 10 ans. Un taux d'amortissement accéléré de 5 ans lui permettrait de déduire 40 USD chaque année pendant 5 ans. Autrement dit, la société paierait moins d'impôts pendant les cinq premières années et recouvrerait par conséquent ses coûts plus rapidement.

b) Abattements pour investissements : un abattement pour investissements permet au contribuable d'imputer un pourcentage de ses dépenses d'investissement sur le bénéfice imposable de l'année où elles sont engagées, plutôt que de répartir les coûts sur une certaine durée selon la méthode de l'amortissement.

Exemple : admettons qu'un contribuable dépense 200 USD et que le taux d'abattement soit de 50 % : il pourra déduire 100 USD de son bénéfice imposable la première année. Autrement dit, si le taux d'imposition sur le bénéfice des sociétés est de 20 %, sa charge fiscale est diminuée de 20 USD. D'où une récupération des coûts encore plus rapide qu'avec la méthode d'amortissement accéléré, même si les taux habituels d'amortissement continuent de s'appliquer pour la seconde moitié de l'investissement.

(Suite)

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Encadré 6. Les différents types d'incitations portant sur les coûts
(Suite)

c) Crédits d'impôts pour investissement : un crédit d'impôt pour investissement permet à un contribuable de diminuer le montant de l'impôt à acquitter d'une fraction de ses dépenses d'investissement la première année, plutôt que de diminuer son bénéfice imposable, comme avec les abattements pour investissement.

Exemple : un contribuable qui réalise un investissement de 200 USD et bénéficie d'un crédit d'impôt de 50 %, peut réduire cette année-là sa charge fiscale de 100 USD. Si le montant de l'impôt à acquitter est de 40 USD, le contribuable peut appliquer son crédit impôt de 100 USD pour réduire sa charge fiscale à moins 60 USD. Cette somme pourrait être remboursée à l'investisseur par l'administration fiscale, reportée en avant pour être imputée sur le montant des impôts à acquitter les années suivantes, ou expirer. Ce crédit d'impôt pour investissement est une mesure quatre fois plus généreuse que l'abattement pour investissement (charge fiscale de moins 60 USD contre plus 20 USD).

d) Prolongation de la période de report des pertes : le code général des impôts permet habituellement de reporter en avant des pertes d'exploitation pour pouvoir les imputer sur un exercice ultérieur, mais limite la période de report. La prolongation de cette période peut être justifiée dans le secteur minier en raison des dépenses importantes qui doivent être engagées dès le départ. D'où une diminution des recettes fiscales lorsque des pertes, qui n'auraient pas autrement pu être reportées, continuent d'être reportées pour venir s'imputer sur le bénéfice imposable.

3.1 Réponses comportementales

Les réponses comportementales aux incitations fondées sur les coûts peuvent être regroupées en quatre catégories :

1. Des dépenses d'investissement qui n'étaient pas destinées à bénéficier des incitations, ou qui ont été engagées en dehors des délais prévus, sont prises en compte.
2. Les contribuables gonflent le coût de certains éléments d'actif achetés auprès de parties liées (phénomène parfois désigné sous le nom de « surenchère »). Les incitations fondées sur les coûts peuvent inciter les sociétés à engager des dépenses d'investissement plus importantes auprès de parties liées, afin de différer plus longtemps le paiement de l'impôt, et, partant, pouvoir prétendre à une plus grosse part des bénéfices générés par le projet.
3. Les abattements et crédits d'impôts pour investissement sont susceptibles de poser un risque supplémentaire d'érosion de la base d'imposition selon leurs modalités d'interaction avec le régime habituel d'amortissement, précisément dès lors qu'ils offrent la possibilité de déduire deux fois les mêmes dépenses de capital : soit une fois au titre de l'abattement ou du crédit d'impôt pour investissement, et une autre fois au titre de l'amortissement. Ces dépenses en principe ne doivent être déduites qu'une seule fois. Exemple : si l'abattement pour investissement permet de déduire 100 % des dépenses de capital la première année, le coût d'un actif ne doit pas être également déductible au titre de l'amortissement ; si l'abattement pour investissement est de 50 %, seuls les 50 % restants doivent pouvoir être déduits au titre de l'amortissement.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

4. Les actifs dont l'amortissement a été accéléré sont ensuite exportés, puis transférés vers un autre pays afin que leur coût soit imputé sur le bénéfice imposable sur ce territoire (voir la section sur l'allègement des droits à l'importation).

Il est toutefois important de garder à l'esprit que le gonflement des dépenses pour obtenir un avantage fiscal représente un coût pour l'investisseur. Premièrement, le coût de l'investissement, et donc du financement, augmente. En admettant que l'investisseur fasse appel à l'endettement pour financer ce coût supplémentaire, il devra s'acquitter d'un impôt sur les dépenses d'intérêts. Deuxièmement, le coût du financement supplémentaire diminuera le montant des bénéfices disponibles pour le versement des dividendes. Ces coûts pourraient l'emporter sur l'avantage fiscal généré par le gonflement des dépenses.

3.2 Recommandations

Les pouvoirs publics qui souhaitent offrir aux investisseurs du secteur minier des incitations fondées sur le coût doivent adopter les mesures complémentaires suivantes pour éviter le risque d'érosion de la base d'imposition :

a) Définir clairement les actifs et catégories d'actifs auxquels s'appliquent les incitations fondées sur le coût, ainsi que les délais applicables.

Exemple : en Mongolie, l'État permet aux investisseurs, pendant la phase de construction d'une mine, de bénéficier d'un crédit d'impôt pour les actifs amortissables, mais plafonne ce crédit d'impôt à 80 % du bénéfice imposable, et autorise seulement le report de la dépense sur les trois premiers exercices bénéficiaires.

b) Garder à l'esprit que si les crédits d'impôt à l'investissement tout comme les abattements pour investissement permettent aux contribuables de récupérer leurs coûts, les premiers diminuent sensiblement les recettes fiscales.

Un abattement pour investissement diminue le montant du revenu imposable, alors qu'un crédit à l'investissement abaisse le montant de l'impôt. Ces deux types d'incitation permettent aux investisseurs de récupérer leurs coûts, mais le crédit à l'investissement érode les recettes fiscales à court terme, et est susceptible d'encourager les contribuables à surévaluer leurs coûts pour pouvoir bénéficier d'un avantage fiscal plus généreux.

c) S'assurer que les majorations n'aient pas un effet cumulatif.

La majoration des coûts d'exploration, de développement et autres coûts d'investissement ne doit pas être intégrée dans la base de coûts majorée l'année suivante (voir exemple 3).

d) Évaluer l'allègement des droits de douane au titre des importations minières.

Il est toujours souhaitable d'évaluer le manque à gagner résultant de l'allègement des droits à l'importation, mais, dans le contexte des incitations fondées sur les coûts, il est d'autant plus nécessaire de veiller à ce que les investisseurs du secteur minier ne trouvent pas dans la franchise des droits de douane une occasion supplémentaire de gonfler la valeur des importations pour maximiser leur avantage fiscal (voir la section sur l'allègement des droits à l'importation).

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Exemple 3 : majoration du montant des dotations aux amortissements

MineCo est une mine d'or établie dans le Pays A, qui peut majorer le montant des dotations aux amortissements (« majoration ») au titre de ses dépenses d'exploitation minière. La disposition correspondante du code général des impôts stipule que :

- Toutes les dépenses sont déductibles dans l'année où elles sont engagées.
- Une majoration de 10 % est autorisée pour les dépenses d'investissement admissibles non amorties (« unredeemed qualifying capital expenditure » ou UQCE), à savoir les frais de développement notamment mais pas les frais d'exploration.
- La majoration appliquée l'année précédente est réintégrée dans la base de calcul des amortissements, de sorte que l'effet est cumulatif. Par conséquent, la date à laquelle le premier impôt est dû au titre des activités minières peut être reportée sur une longue période.

Graphique 4. Impact de la majoration du montant des dotations aux amortissements

Note : Le bénéfice imposable doit être compris comme le bénéfice avant déduction de l'UQCE.

		SANS MAJORATION	AVEC MAJORATION	MAJORATION CUMULATIVE
Année 1	UCQE	82	82	82
	Bénéfice imposable	18	18	18
	Déduction	64	64	64
	Majoration (10 %)		6	6
Année 2	UCQE (Année 1)	64	64	70
	Bénéfice imposable	18	18	18
	Déduction	46	46	52
	Majoration		5	5
Année 3	UCQE (Année 2)	46	46	57
	Bénéfice imposable	18	18	18
	Déduction	28	28	39
	Majoration (10 %)		3	4
	Dépenses totales	24	31	43

Avec la majoration plus l'effet cumulatif, la déduction augmente de 56 %

La majoration appliquée l'année précédente est réintégrée dans la base de calcul des amortissements, de sorte que l'effet est cumulatif

Les pouvoirs publics doivent clarifier la base à laquelle s'applique l'incitation. Il est peu probable que le Pays A souhaitait que la majoration ait un effet cumulatif d'une année sur l'autre, étant donné que cela a conduit à différer l'impôt sur les bénéfices pendant une période de temps considérable. Cette disposition a été abrogée trois ans après son introduction mais compte tenu des clauses de stabilisation fiscale, les investisseurs ont pu continuer à bénéficier de l'incitation.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Taxes à l'importation et à l'exportation

4. Zones franches pour l'industrie d'exportation

Définition : Les zones franches pour l'industrie d'exportation se caractérisent par l'octroi de certaines incitations visant à attirer des investissements, principalement étrangers, pour la production destinée à l'exportation. Ces incitations peuvent prendre la forme d'une exonération fiscale temporaire, d'une exemption de droits sur les exportations et les importations ou d'un rapatriement de bénéfices en franchise d'impôts.

4.1 Réponses comportementales

Le statut de zone franche pour l'industrie d'exportation n'est généralement accordé qu'aux seules opérations de transformation de minerais, ce qui peut constituer un élément important, en encourageant la création de valeur dans le pays d'extraction. Ce régime prévoit généralement une exonération fiscale temporaire, une exemption de droits sur les exportations et les importations ou encore l'octroi d'allègements au titre de la retenue la source ou de la TVA. Les mines, d'où sont extraits les produits destinés à l'exportation, mais situées à l'extérieur de la zone franche, peuvent en revanche être assujetties à l'impôt sur les bénéfices ou au paiement de redevances minières, en fonction du régime d'imposition applicable. Les entreprises sont par conséquent incitées à transférer leurs bénéfices des mines vers les installations de transformation afin de faire baisser leur charge fiscale globale. Pour ce faire, le moyen le plus simple consiste à sous-évaluer les prix des produits miniers intermédiaires vendus à l'usine de transformation en vue des opérations de fusion et de raffinage, afin de réduire le revenu imposable.

Encadré 7. Retombées des zones franches pour l'industrie d'exportation

Les pays dont les incitations sont mal conçues risquent de contrevirer à l'initiative sur la Concurrence fiscale dommageable lancée en 1998 par l'OCDE, et, plus récemment à l'Action 5 du Projet BEPS.

Une zone franche pour l'industrie d'exportation peut présenter les caractéristiques d'un « régime préférentiel dommageable », si :

- le régime est préférentiel (c'est-à-dire qu'il offre une certaine forme de préférence fiscale comparativement aux principes généraux de la fiscalité du pays concerné, comme par exemple une réduction du taux d'imposition) ;
- le régime préférentiel est potentiellement dommageable (et se distingue par la présence de certains facteurs essentiels, comme un taux d'imposition effectif faible ou nul, ou le fait que le régime soit cantonné par rapport à l'économie nationale) ;
- le régime préférentiel est effectivement dommageable (c'est-à-dire qu'il a pour effet de déplacer l'activité d'un pays vers le pays qui applique ce régime).

Lorsqu'un régime préférentiel est jugé effectivement dommageable, le pays concerné sera tenu de l'abolir ou d'éliminer celles de ses caractéristiques qui ont un effet dommageable.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Outre le manque à gagner en termes de recettes fiscales, la mise en place d'une infrastructure de zone franche pour l'industrie d'exportation et l'offre de services subventionnés, comme la fourniture d'eau ou d'électricité à tarif préférentiel, représente également un coût. Ce type de subventions est susceptible d'entraîner des réponses comportementales, qui peuvent être source d'inefficacité ou de gaspillages, d'où une charge globale plus importante que prévue pour l'État. Ces coûts doivent être évalués et pris en compte dans la modélisation financière de l'incitation.

4.2 Recommandations

Les gouvernements qui souhaitent étendre le statut de zone franche pour l'industrie d'exportation aux activités de traitement des minerais doivent envisager les mesures suivantes :

- a) Limiter l'application du statut de zone franche à l'exonération des droits de douane et des impôts indirects, ou bien à des zones soumises à une surveillance étroite, excluant de ce fait les activités en amont.**
- b) Surveiller toutes les transactions effectuées avec des sociétés affiliées bénéficiant du statut de zone franche pour l'industrie d'exportation afin de s'assurer qu'elles sont conformes au principe de pleine concurrence.**
Veiller à ce que les règles en matière de prix de transfert visent les cas de manipulation des prix de transfert à l'échelle nationale, ainsi que les transactions transfrontalières.
- c) Mettre en place un accord préalable en matière de prix de transfert pour les contrats de vente entre parties liées, en sollicitant l'avis d'experts indépendants pour déterminer un prix de référence approprié.**

Un accord préalable en matière de prix de transfert est un accord conclu, généralement pour une durée déterminée, entre un contribuable et au moins une administration fiscale. Cet accord précise la méthode de prix de transfert qui doit être appliquée par le contribuable au titre d'une transaction donnée entre parties liées. L'autorité fiscale s'engage à ne procéder à aucun ajustement pendant cette période, dès lors que les principales hypothèses qui sous-tendent cet accord restent valables (la mine continue de produire le même minerai, par exemple). Le principal avantage d'un tel accord est de fixer dès le départ la méthode de détermination des prix de transfert, ce qui limite le besoin de procéder à des analyses complexes de prix de transfert. Les négociations sont également l'occasion pour l'administration fiscale d'obtenir du contribuable des informations détaillées sur les prix de transfert, à même de lui permettre de développer sa connaissance du secteur.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

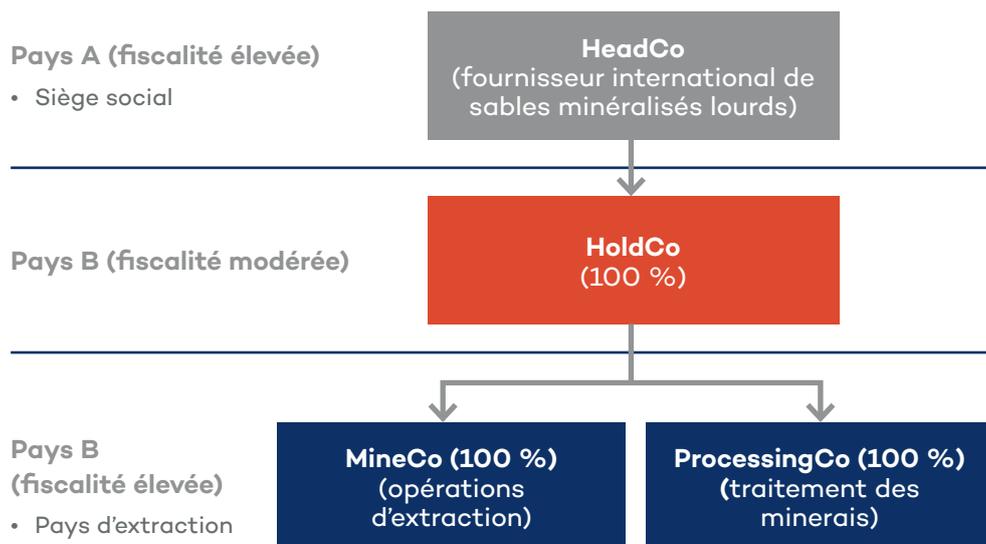
SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Exemple 4 : Vente de minerais vers une zone franche pour l'industrie d'exportation

La société HeadCo est un important fournisseur international de sables minéralisés lourds établi dans le Pays A. Elle est propriétaire de la société HoldCo, une filiale détenue à 100 % située dans le Pays B (pays où la fiscalité est modérée), laquelle exploite deux succursales, les sociétés MineCo et ProcessingCo, basées dans le Pays C (un pays d'extraction).

Graphique 5. Structure de HeadCo



En 2000, le Pays C accorde à la société ProcessingCo le statut de zone franche pour l'industrie d'exportation, ce qui revient à l'exonérer d'impôt sur les bénéfices. La seule obligation fiscale de l'entreprise consiste en une taxe de 2013 % assise sur le chiffre d'affaires, perçue au terme de six années d'exploitation et qui est devenue exigible en 2013. À l'inverse, la société MineCo, elle aussi basée dans le Pays C, est assujettie à une redevance de 3 %, ainsi qu'à un impôt sur les bénéfices au taux de 17,5 % durant les dix premières années de production (à partir de 2007), puis au taux normal de 35 %.

La société MineCo vend 100 % de sa production à la société ProcessingCo. Entre 2007 et 2013, période durant laquelle ProcessingCo était exonérée d'impôt, on constate que la société MineCo a vendu sa production de minerais à ProcessingCo à un prix inférieur à celui du marché, ce qui a eu pour effet de réduire son revenu imposable, ainsi que le montant des redevances, lesquelles sont calculées sur la base du prix de vente.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

5. Allègement des droits à l'importation

Définition : Les droits sur les importations sont des taxes prélevées sur les marchandises d'importation. La taxe est généralement assise sur la valeur du bien. Par exemple, si les droits d'importation sont de 10 % sur les intrants miniers, une société qui fournit des équipements de forage d'une valeur de 500 000 USD devra acquitter 50 000 USD de taxes.

5.1 Réponse comportementale

Le principal risque fiscal lié aux exemptions de droits sur les importations est que les entreprises augmentent le coût des équipements et du matériel qu'elles achètent auprès de parties liées dans le but de diminuer leur revenu imposable dans le pays d'extraction. Les droits d'importation ont pour effet de réduire l'incitation à gonfler artificiellement le coût des équipements et des machines importés, dans la mesure où ces droits sont directement proportionnels au prix des marchandises importées. Les allègements de droits à l'importation permettent de réduire ce coût financier direct, tandis qu'une exemption a pour conséquence de le supprimer complètement.

Les entreprises peuvent gonfler artificiellement les prix en :

- achetant aux prix de détail des équipements et des machines déjà utilisés par une société affiliée dans le cadre de son activité dans un autre pays, et qui devraient donc être achetés à un prix inférieur reflétant la réduction de valeur des actifs concernés, notamment pour tenir compte de l'usure.
- en s'acquittant d'une marge plus élevée sur le coût des équipements et des machines achetés par l'intermédiaire d'un centre de services professionnels situé dans une juridiction à fiscalité faible ou nulle.

5.2 Recommandations

Malgré ces risques, les allègements de droits à l'importation sont l'un des traits communs des régimes fiscaux applicables aux sociétés minières. Ces allègements permettent de réduire le coût des intrants ainsi que les risques associés aux projets miniers, ce qui est particulièrement important pour les investisseurs étant donné le montant substantiel des investissements en capital requis durant la période d'exploitation d'une mine.

Bien que les allègements de droits à l'importation puissent être nécessaires pour attirer les investissements dans le secteur minier, il convient néanmoins que les autorités préservent l'assiette des droits à l'importation en adoptant les mesures suivantes :

a) Prélèvement d'un droit à l'importation partiel (la moitié du taux normal, par exemple).

Cette solution évite d'alourdir le coût de l'investissement en appliquant un droit d'importation intégral, et décourage la surfacturation. Cela incite également les autorités douanières à contrôler le coût des importations minières, ce qu'elles ne peuvent pas faire s'il n'y a pas de recettes à percevoir.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

b) Établissement d'une « liste de produits miniers » identifiant les biens destinés à l'exploitation minière qui font l'objet d'un allègement de droits de douane, par opposition aux biens d'usage général (photocopieurs utilisés occasionnellement par les sociétés minières, par exemple).

c) Obligation pour les contribuables de déposer une demande de licence d'importation pour les équipements et les machines figurant sur la liste des produits miniers.

Les douanes sont ainsi en mesure de vérifier la valeur des marchandises importées et de procéder éventuellement à un ajustement immédiat, plutôt qu'au moment de la réexportation des biens concernés. Pour éviter les retards opérationnels, il convient d'inciter les contribuables à contacter les services des douanes en amont de l'importation des équipements et des machines.

d) Évaluation des droits exigibles conformément à la législation douanière en vigueur et réduction ou suppression de ces droits, en vertu du droit minier.

Il est ainsi possible de percevoir les droits ultérieurement si les marchandises concernées sont exportées ou utilisées à des fins autres que celles donnant lieu à un allègement des droits de douane au titre des activités minières (un véhicule vendu à une société non minière, par exemple).

e) Réévaluation des équipements d'occasion pour en déterminer la valeur résiduelle, en tenant compte de l'usure au fil du temps.

Il est d'usage dans le secteur pétrolier et gazier que les accords de partage de la production contiennent des règles relatives à l'établissement des prix des équipements d'occasion. Par exemple, dans le cas de matériels achetés auprès de sociétés affiliées, le prix peut se situer entre 50 et 75 % du prix international courant, selon qu'il faille ou non les reconditionner avant leur réutilisation.

f) Présence d'un cadre juridique autorisant l'administration fiscale à ajuster le revenu imposable du contribuable dans le cas où un actif a été transféré entre des parties liées à un prix non marchand.

Exemple 5 : Vente d'actifs

La société MineCo exploite une mine de minerai de fer dans le Pays A. Aux termes du contrat d'exploitation minière, les incitations fiscales accordées à MineCo s'appliquent également à ses sous-traitants. Ces incitations prennent la forme d'une exemption de droits sur les importations, et d'un amortissement accéléré.

Il y a trois ans, ServiceCo, sous-traitant de MineCo, a importé une flotte de camions à benne basculante pour transporter le minerai depuis le site minier jusqu'au port d'exportation. L'opération s'est chiffrée à 1 million USD. ServiceCo a été dispensé du paiement des droits d'importation (10 %), soit une perte de recettes fiscales de 100 000 USD.

Au cours des trois années suivantes, ServiceCo a amorti le coût d'investissement de ses camions au taux de 30 %. Le tableau ci-dessous indique le montant des camions à amortir chaque année et les dotations aux amortissements.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Tableau 6. Valeur ajustée des camions

	Valeur ajustée	Dotations aux amortissements (30 %)
Année 1	1 000 000 USD (valeur d'importation)	300 000 USD (c'est-à-dire, 1 million USD*0.3)
Année 2	700 000 USD (c'est-à-dire, 1 million USD - 300 000 USD)	210 000 USD
Année 3	490 000 USD	147 000 USD
Année 4	343 000 USD	Fin de la période d'amortissement

À la fin de la troisième année, ServiceCo avait comptabilisé 657 000 USD de dotations aux amortissements au total, et la valeur ajustée résiduelle des camions s'élevait à 343 000 USD. Au cours de la quatrième année, ServiceCo a transféré les camions à sa société affiliée située dans le Pays B voisin.

À l'occasion d'une vérification fiscale dans le Pays A, l'administration a décelé deux problèmes :

1. Les camions à benne basculante étaient des véhicules d'occasion lorsqu'ils ont été importés dans le Pays A, bien que ServiceCo leur ait attribué des valeurs marchandes élevées pour augmenter leur valeur amortissable, et donc le montant des déductions pour amortissement.
2. Au lieu de transférer les camions à sa société affiliée à la valeur ajustée de 343 000 USD au cours de la quatrième année, ServiceCo a appliqué une juste valeur marchande majorée de 850 000 USD (Il convient de noter que la valeur marchande des camions, telle qu'établie par ServiceCo, représentait 85 % de la valeur d'importation des actifs).

L'administration fiscale a donc décidé d'ajuster le revenu imposable de ServiceCo en y réintégrant les dotations aux amortissements surévaluées que la société avait déduites au cours des trois dernières années. La législation en vigueur dans le Pays A stipule que le transfert d'actifs à des sociétés affiliées doit se faire à la juste valeur marchande des biens concernés et que les bénéficiaires doivent être assujettis à l'impôt.

Comme l'administration fiscale ne possédait pas l'expertise nécessaire pour déterminer la valeur marchande réelle des camions, elle a estimé le montant de la vente des camions à la « juste valeur marchande » majorée de 850 000 USD telle que retenue par ServiceCo.

L'administration fiscale a procédé aux ajustements suivants :

**Valeur marchande (850 000 USD) - valeur ajustée résiduelle
(343 000 USD) = 507 000 USD**

Le montant de 507 000 USD correspond à la différence entre la valeur marchande et la valeur ajustée résiduelle des camions après amortissement (« imposition compensatrice »). L'administration fiscale a réintégré le montant de l'imposition compensatrice aux bénéfices imposables de la société ServiceCo. Ce montant a permis de compenser les dotations aux amortissements majorées (soit 657 000 USD au total au cours des trois années), hormis 150 000 USD. L'administration a appliqué un taux d'impôt sur les bénéfices de 30 % sur le montant de 507 000 USD, ce qui a donné lieu à 152 000 USD de recettes fiscales supplémentaires.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Impôts sur la production

6. Incitations fondées sur les redevances

Définition : Les redevances sont calculées sur les ventes de minerais, et correspondent le plus souvent à un pourcentage de la valeur des ventes (« ad valorem »). Les incitations fondées sur les redevances peuvent prendre plusieurs formes :

- Exonération de redevances – réduction ou exonération de redevances pendant une période donnée ;
- Report des redevances – le délai de paiement de la redevance est prolongé, habituellement de trois mois au maximum ;
- Redevance progressive – le taux varie en fonction du chiffre d'affaires, de la production, des prix ou des coûts.

Une exonération totale de redevances est plutôt rare (Hartley & Otto, 2008).

6.1 Réponses comportementales

a) Les exonérations de redevances créent une incitation à transférer les revenus sur la période de non-imposition, comme dans le cas d'une exonération d'impôt sur les bénéfices.

Dans la plupart des pays, les redevances sont calculées en appliquant un taux constant, soit sur la valeur de la production (« ad valorem »), soit sur une unité physique de production (dollars par tonne de minerai de fer, par exemple). Les investisseurs supportent par conséquent un coût fixe, indépendamment de la rentabilité de l'activité. Afin de mieux corréliser redevances et rentabilité, en particulier en période de faiblesse des cours des produits de base, les pouvoirs publics peuvent proposer une exonération totale ou partielle des redevances qui peut s'étaler sur plusieurs années. Les pouvoirs publics peuvent aussi décider de réduire le montant des redevances pour éviter un arrêt prématuré de la production de minerais à mesure que les ressources se raréfient.

Il peut s'agir d'arbitrages justifiés, selon les circonstances. Il convient néanmoins que les pouvoirs publics soient conscients que les investisseurs peuvent opportunément décider d'accélérer le rythme de production et extraire le minerai à plus forte valeur afin d'accroître les recettes exonérées durant la période couverte. À cet égard, la réponse comportementale aux incitations fondées sur les redevances est semblable à celle liée aux exonérations temporaires d'impôt sur les bénéfices, mais potentiellement plus importante étant donné le caractère régressif des redevances. Rien ne garantit non plus que ces arbitrages permettront de mieux corréliser les redevances aux bénéfices, mais une plus grande complexité administrative est en revanche une certitude (Calder, 2014).

b) La progressivité des redevances peut encourager les contribuables à adopter des stratégies de planification fiscale leur évitant de se retrouver dans une tranche de redevance supérieure.

Le mécanisme des redevances progressives présente certains avantages dans la mesure où il permet de taxer davantage les entreprises lorsqu'elles dégagent des bénéfices importants, tout en leur accordant un certain répit durant les périodes moins fastes. L'intention ici n'est pas d'évaluer ces avantages, mais plutôt de mettre en évidence l'incidence, sur les recettes publiques, des réponses comportementales potentielles induites par une progressivité des redevances.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Il peut s'agir d'une progressivité par « tranches » ou par « classes » :

- Un **système par tranches** fonctionne comme un régime d'impôt sur le revenu progressif, en vigueur dans de nombreux pays à travers le monde ; un taux marginal de redevance différent est ainsi appliqué à chaque « tranche » du prix du minerai.
- Dans le cas d'un **système par classes**, le taux de redevance s'applique au prix total du minerai.

S'il est plus simple à calculer et à gérer, un système par classes peut avoir pour effet de biaiser le comportement des investisseurs car le taux d'imposition moyen augmente brutalement lorsqu'on passe d'une classe à une autre.

Contrairement à d'autres incitations fiscales décrites dans cette note pratique, cette incitation concerne aussi les ventes à des parties indépendantes, car les deux parties peuvent avoir un intérêt à ce que le prix se situe juste en deçà du palier, plutôt qu'au-dessus (puisque le montant de la redevance sera moins élevé pour le vendeur tandis que l'acquéreur bénéficiera d'un prix plus avantageux)

Encadré 8. Redevances progressives : Analyse comparée des systèmes par « tranches » et par « classes »

Barème des taux applicable en cas de redevance progressive :

Prix des matières premières compris entre...	...et	Taux de redevance
0	99,99	1 %
100	199,99	2 %
200	299,99	3 %
300	unlimited	4 %

Dans le cas d'un système par tranches, la redevance exigible sur une transaction d'un montant de 250 USD serait calculée de la manière suivante : (100 USD * 1 %) + ((200 USD - 100 USD) * 2 %) + ((250 USD - 200 USD)

* 3 %) = 4,50 USD. Le taux effectif de redevance est de 1,8 % (4,50 USD / 250 USD).

Dans le cas d'un système par classes, le taux de 3 % s'appliquerait au montant global de 250 USD, soit une redevance de 7,50 USD. Le taux effectif de redevance de 3 % est donc supérieur au taux effectif de 1,8 % qui s'applique dans un système par tranches.

Le graphique ci-après illustre les taux moyens de redevances applicables dans un système par tranches et par classes. Le taux applicable dans un système par tranches augmente selon une courbe relativement régulière, tandis que dans un système par classes, la hausse est brutale à chaque changement de palier. Il en résulte que les entreprises font en sorte de ne pas se retrouver dans le palier supérieur lorsqu'elles fixent leurs prix, comme indiqué ci-après.

(suite)

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

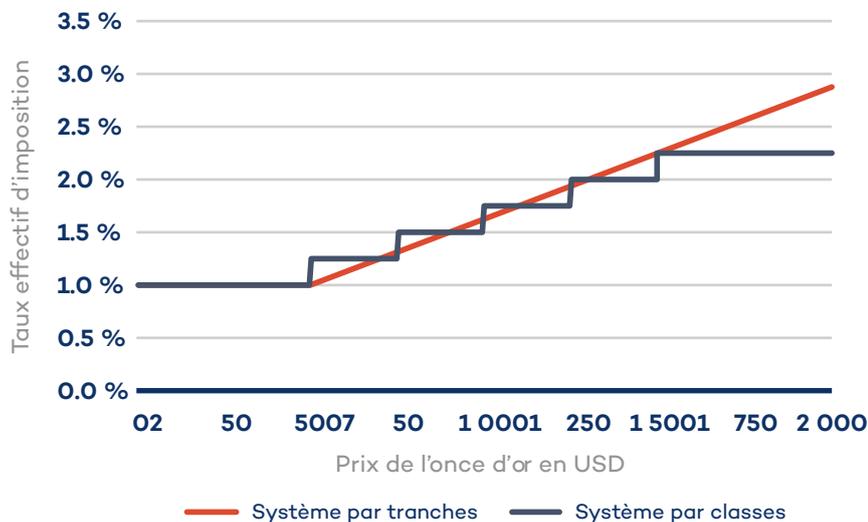
**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Encadré 8. Redevances progressives : Analyse comparée des systèmes par « tranches » et par « classes » (suite)

Graphique 6. Redevances progressives – Taux moyens d'imposition



Le vendeur est par conséquent incité à fixer son prix de manière à ne pas basculer dans une tranche d'imposition supérieure, dans la mesure où le gain de recettes généré par un prix de vente plus élevé serait contrebalancé par la redevance additionnelle exigible du fait de l'application d'un taux d'imposition supérieur.

6.2 Recommandations

Les pays qui souhaiteraient offrir aux investisseurs du secteur minier des incitations fondées sur les redevances doivent adopter les mesures complémentaires présentées ci-après, ou d'autres mesures, pour limiter les réponses comportementales potentielles :

a) Établir des critères et des procédures clairs et objectifs concernant le report ou l'exonération des paiements de redevances.

Ces critères peuvent être les suivants :

- les flux de trésorerie doivent être négatifs ;
- la mine ne dispose pas des fonds nécessaires pour s'acquitter du paiement de la redevance à la date prévue ;
- les difficultés de trésorerie sont temporaires et peuvent être résolues (c'est-à-dire que les périodes de report ou d'exonération doivent être de courte durée [quelques mois]) ;
- la mine pourrait être contrainte de fermer et de supprimer des emplois si elle devait s'acquitter du paiement des redevances exigibles.

b) Mettre en place un système de redevances progressives par « tranches », moins susceptible de donner lieu à une sous-facturation des exportations de minerais.

Comme le taux d'imposition moyen augmente progressivement, contrairement à un système par « classes », le fait de fixer le prix du minerai de manière à ne pas basculer dans le palier supérieur présente moins d'intérêt d'un point de vue fiscal pour les contribuables (voir encadré 8).

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Autres incitations

7. Stabilisation des incitations fiscales

Définition : Les mesures de stabilisation fiscale visent à préserver les règles d'imposition, de partage de la production, de fixation des prix et/ou de participation de l'État, règles qui régissent la répartition des bénéfices générés dans le cadre d'un projet portant sur des ressources naturelles au moment de la signature du contrat. Elles se justifient principalement par la nécessité d'assurer l'intérêt des projets pour les banques dans les pays où le risque politique est élevé. Elles permettent aux établissements financiers d'apprécier les risques relatifs des projets. On distingue généralement trois approches en matière de stabilisation :

- la législation ou les conditions contractuelles en vigueur à la date de signature de l'accord sont gelées ;
- tout changement de politique fiscale qui interviendrait après la signature, ayant pour effet d'alourdir la fiscalité du projet, ne s'appliquera pas, bien que le projet puisse bénéficier de réductions d'impôt ;
- Les modifications du régime fiscal s'appliqueront mais les pouvoirs publics sont tenus de négocier. Il existe un accord permettant à l'entreprise de préserver l'équilibre économique antérieur du projet en cas d'évolutions défavorables (Daniel & Sunley, 2008).

7.1 Réponse comportementale

La plupart des secteurs de l'économie sont soumis aux éventuelles modifications du droit interne. Mais, dans le cas de l'exploitation minière, pétrolière et gazière, et dans certains autres secteurs, compte tenu de l'importance et de la durée des investissements, certaines entreprises sollicitent, et certains États accordent, une garantie juridique attestant que tout ou partie des conditions fiscales n'évolueront pas de manière défavorable sur la durée de l'investissement, ou une période plus courte si la clause en dispose ainsi.

Selon la manière dont elles sont rédigées, ces clauses peuvent aussi s'appliquer, au-delà des conditions fiscales habituelles, aux incitations fiscales prévues par le droit interne et le contrat, à la date de la signature de l'accord minier ou de sa ratification par le parlement, comme l'exige la loi dans les pays en développement (Libéria et Sierra Leone, par exemple).

En cas de changement important de circonstances, par exemple, si les prix des produits de base augmentent, ce qui permet d'attirer plus facilement les investisseurs, ou si une incitation fiscale est utilisée d'une manière que les pouvoirs publics n'avaient pas anticipée, il peut en résulter des avantages excessifs. Le risque est que les mesures de stabilisation figent aussi toutes les réponses comportementales susmentionnées induites par les incitations.

Plus généralement, les mesures de stabilisation peuvent dissuader les pouvoirs publics d'apporter des modifications raisonnables à la législation, aux règlements et aux décisions sur des aspects destinés à prévenir les abus. Dans le cadre du Projet BEPS de l'OCDE, de nombreux pays ont entrepris d'actualiser leur droit interne afin de mieux protéger leur base d'imposition, par exemple en plafonnant les déductions au titre des intérêts en pourcentage des bénéfices

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

avant impôts. Les investisseurs peuvent néanmoins arguer qu'ils ne sont pas visés par ces modifications des normes fiscales mondiales. Il en résulte que la capacité des pouvoirs publics en matière de lutte contre les pertes fiscales s'en trouve restreinte.

7.2 Recommandations

Il existe un risque important que le recours aux mesures de stabilisation fiscale dépasse l'objectif consistant à garantir l'intérêt des projets pour les banques. Certaines mesures ont une portée très large qui dépasse souvent le stade du financement. Dans ce cas, les clauses de stabilisation s'apparentent davantage à des dispositifs visant à la maximisation des rentes qu'à de nécessaires garanties financières.

Il est toutefois recommandé aux pays qui souhaitent intégrer une disposition sur la stabilisation fiscale dans leurs accords miniers de tenir compte de ce qui suit :

- a) Limiter la durée et la portée de la disposition relative aux mesures de stabilisation fiscale.**
- b) Éviter les mesures de stabilisation qui prévoient une exonération globale des modifications de la législation fiscale.**
- c) Prévoir explicitement le droit d'appliquer les meilleures pratiques/normes internationales en matière de mise en œuvre, de fiscalité et de reddition de comptes.**
- d) Faire en sorte que les sous-traitants et les filiales des compagnies minières qui n'assument pas les mêmes risques à long terme en matière de fonds propres et de financement ne bénéficient pas des mesures de stabilisation fiscale.**

Ces recommandations seront développées dans les prochains documents d'orientation FIG-OCDE sur les clauses de stabilisation et les conventions d'investissement.

Exemple 6 : clause de stabilisation fiscale et gel du taux des redevances

En 1995, les cours de l'or étaient très bas, et le Pays D tenait absolument à attirer des investissements sur son territoire. Il a donc accordé aux investisseurs un taux de redevance faible de 3 % en contrepartie de leur engagement à développer des mines dans le pays. Ce taux a été appliqué à de nombreux contrats miniers au cours des années suivantes. MineCo, l'une des nombreuses compagnies qui se sont empressées d'investir dans le Pays D a obtenu le bénéfice du taux de redevance fixe de 3 % pour une durée de 25 ans.

Quelques années plus tard, les cours de l'or ont augmenté. En 2010, les autorités ont été contraintes de modifier le régime fiscal, car il craignait que le pays ne tire pas suffisamment avantage de cette matière première. Une nouvelle redevance à taux variable en fonction des cours aurifères mondiaux a donc été mise en place. Le taux de 3 % s'applique tant que les cours de l'or sont inférieurs à 1 000 USD/onçe au niveau mondial. Mais si les cours passent au-dessus du niveau de 1 000 USD/onçe, le taux augmente à 4 %. Au-delà de 1 200 USD/onçe, le taux de redevance est de 5 %. Lors de la mise en place du nouvel accord, les cours mondiaux de l'or dépassaient 1 400 USD/onçe.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

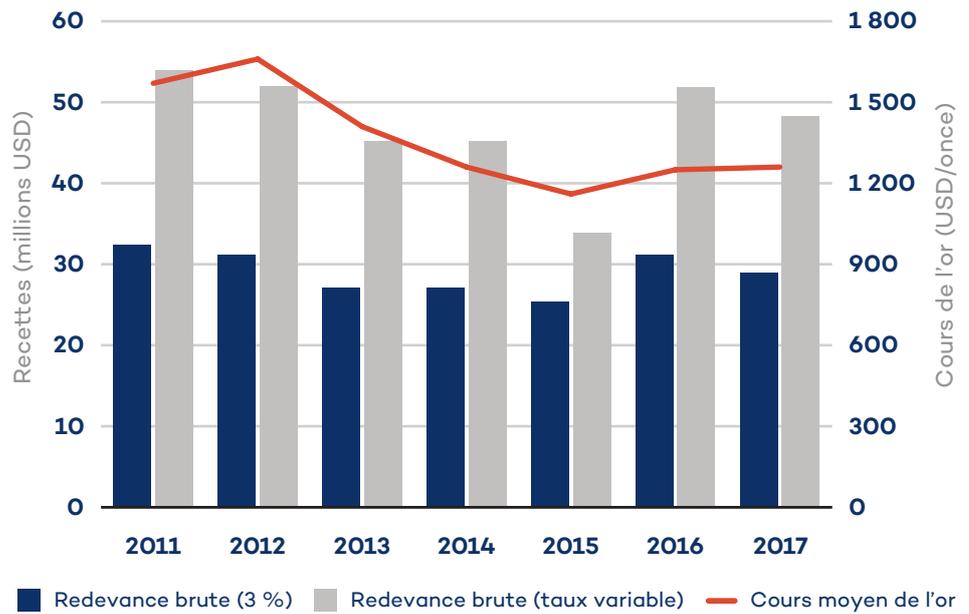
**ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES**

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

Le taux de redevance de MineCo a été maintenu à 3 % en application de la clause de stabilisation prévue dans son contrat. Sur la base des données du Pays D relatives à la production aurifère, entre 2011 et 2017, MineCo a produit approximativement 5 000 000 onces d'or. Si l'on appliquait le taux de redevance variable introduit en 2010, le montant des redevances brutes aurait dû s'élever à environ 300 millions USD. Dans les faits, compte tenu du taux de redevance fixe de 3 %, l'entreprise n'a payé que 203 millions USD, d'où une perte de recettes potentielles d'environ 100 millions USD pour le Pays D.

Graphique 7. Comparaison des recettes générées avec un taux de redevance fixe et variable





**SOURCES
D'INFORMATION
AUX FINS DE
L'EXAMEN DES
INCITATIONS
FISCALES**

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

**SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES**

CONCLUSION

5.0 Sources d'information aux fins de l'examen des incitations fiscales

Cette section présente les informations nécessaires aux pouvoirs publics pour anticiper les réponses comportementales potentielles et leur incidence sur les recettes de l'exploitation minière. L'accès aux informations ainsi que leur pertinence peuvent varier selon le stade d'avancement du projet. Au cours de la phase de négociation du contrat, l'étude de faisabilité constitue la base permettant d'estimer les pertes de recettes résultant des incitations fiscales. Une fois que la mine est opérationnelle, d'autres informations (déclarations de revenus, documentation sur les prix de transfert, rapports des sociétés, etc.) peuvent permettre de suivre les pertes de recettes dues aux incitations fiscales, et de s'assurer du respect des conditions d'exécution par les investisseurs (objectifs de production, emplois créés, par exemple). La modélisation financière vise à regrouper ces sources d'information afin de déterminer l'incidence globale sur les recettes publiques.

Informations d'ordre général à collecter :

Régime juridique

- Législation fiscale
- Droit minier
- Contrat d'exploitation minière
- Législation sur la promotion des investissements
- Conventions de double imposition

Documentation issue de l'entreprise

- Étude de faisabilité du projet d'exploitation minière
- Modèle financier de l'investisseur, notamment le taux de rendement interne
- Profil de production (tonnes de concentré de cuivre par an, par exemple)
 - Prix : historiques et futurs
 - Ajustements liés à la qualité
- Coûts : exploration, développement et exploitation
- Financement (volume de la dette, taux d'intérêt, échéanciers)
- Rapports annuels des sociétés, déclarations auprès des autorités boursières
- Déclarations de revenus et états financiers (chiffre d'affaires, résultat avant impôts, amortissements et pertes de valeur, par exemple)
- Documentation sur les prix de transfert (conventions de prêt intragroupe, contrats d'achat anticipé, contrats de prestation de services)

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

**SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES**

CONCLUSION

Tableau 7. Liste de contrôle des informations

Incitation fiscale	Sources d'information spécifiques
<p>Exonération temporaire d'impôt sur les bénéfices</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Étude de faisabilité du projet d'exploitation minière : il convient notamment de tenir compte des prévisions de production et de prix, du processus de planification minière, notamment la technique d'exploitation du gisement retenue par l'investisseur pour maximiser les rendements (« optimisation de la fosse »). - Données sur les prix, prix historiques (« Pink Sheets » de la Banque mondiale, par exemple), et prévisions de prix. - Plan d'amortissement et règles de report des pertes. Ces dispositifs doivent faire l'objet d'un contrôle attentif afin d'éviter que les investisseurs ne déduisent les coûts accumulés après la fin de la période d'exonération temporaire d'impôt sur les bénéfices. - Règles de cantonnement. Ces règles peuvent influencer sur le niveau des transferts de coûts et de revenus entre des mines associées dans le même pays.
<p>Allègement de la retenue la source</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Règles en matière de sous-capitalisation (rapport dette/fonds propres, plafond de déduction des intérêts). - Conventions de prêt intragroupe (les conditions principales portent sur le taux d'intérêt, l'échéancier, le remboursement des échéances, les garanties, les clauses restrictives financières ou non financières). - Documents relatifs à la politique de gestion de la trésorerie. - Planification des dépenses opérationnelles. - Contrat de services de gestion (les principales conditions portent sur la méthode de répartition des coûts et la marge bénéficiaire). - Politique de distribution des dividendes.
<p>Incitations fondées sur les coûts et allègements des droits à l'importation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Liste des intrants miniers pouvant faire l'objet d'une déduction de coûts. - Plan d'investissement et plan d'exploitation. - Tableau d'amortissements (taux d'amortissement, notamment). - Taux des droits à l'importation. - Report des pertes (critères et délais). - Accords de services intragroupe pertinents, notamment ceux relatifs aux achats.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

**SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES**

CONCLUSION

Incitation fiscale	Sources d'information spécifiques
Zones franches pour l'industrie d'exportation	<ul style="list-style-type: none"> - Régime fiscal applicable aux zones franches pour l'industrie d'exportation. Il convient notamment de tenir compte des possibilités d'allègement ou d'exonération de taxes sur les bénéfices (impôt sur les bénéfices, retenue à la source, par exemple) qui peuvent accroître fortement le risque de transfert de bénéfices. - Analyse de la chaîne de valeur de manière à déterminer les activités concernées par le statut de zone franche pour l'industrie d'exportation (enrichissement des minerais en aval – fusion et raffinage, par exemple). - Contrat d'achat anticipé entre la mine et l'installation d'enrichissement des minerais (les principales conditions portent sur les prix, les volumes, les conditions de paiement, la période de cotation et la qualité). - Accord de vente entre la fonderie/raffinerie et le prochain client. S'il s'agit d'un client indépendant (et non d'une partie liée), l'accord de vente peut constituer une excellente base de référence pour le contrat d'achat anticipé.
Incitations fondées sur les redevances	<ul style="list-style-type: none"> - Réglementations sur les redevances, notamment les modalités et conditions relatives aux incitations. Ce point est particulièrement important si les pouvoirs publics envisagent de mettre en place un mécanisme de redevances progressives, où les différents taux de redevance devront être appliqués à divers scénarios de prix pour calculer la perte potentielle de recettes, si le contribuable venait à sous-évaluer délibérément ses exportations de minerais. - Déclarations de redevances, notamment les volumes de production, la teneur en minerai et les ajustements liés à la qualité. - Facturation à des tierces parties. - Étude de faisabilité du projet d'exploitation minière. Il convient notamment de tenir compte des prévisions de production et de prix, et du processus de planification minière, notamment la technique d'exploitation du gisement retenue par l'investisseur pour maximiser les rendements (« optimisation de la fosse »). - Données sur les prix, prix historiques (« Pink Sheets » de la Banque mondiale, par exemple), et prévisions de prix.
Stabilisation fiscale	<ul style="list-style-type: none"> - Texte précis de la disposition relative à la stabilisation fiscale, c'est-à-dire les conditions fiscales visées, les éléments exclus, la durée et les modalités de révision).

A yellow excavator is shown in a construction site, positioned on a dirt embankment next to a body of water. The excavator's arm is extended, and its bucket is resting on the ground. The background features a line of green trees under a clear blue sky. The word "CONCLUSION" is overlaid in large, bold, blue capital letters across the center of the image. The entire scene is framed by a thin blue border.

CONCLUSION

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

**SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES**

CONCLUSION

Conclusion

Les pouvoirs publics contrôlent la conception et l'utilisation des incitations fiscales dans le but d'attirer des investissements dans l'industrie minière, et malgré les risques qu'elles présentent, elles font partie intégrante du paysage international de l'action publique dans le secteur minier (comme dans d'autres secteurs) et de nombreuses entreprises y ont activement recours.

Lorsqu'ils envisagent de mettre en place des incitations fiscales, les décideurs publics doivent être parfaitement au courant des avantages relatifs de telles mesures et réalistes quant aux conséquences sur le plan budgétaire. Si les incitations sont trop généreuses ou mal conçues, les investisseurs pourront chercher à maximiser leur avantage fiscal d'une manière qui n'avait pas été anticipée par les autorités.

Il convient donc de réfléchir soigneusement à la réponse possible des investisseurs face à telle ou telle incitation et de déterminer si des pertes de recettes imprévues peuvent en découler. Il faut tenir compte de ces coûts potentiels dans le cadre d'une évaluation de l'efficacité et de l'efficacités des incitations fiscales dans le secteur minier.

La mise en place d'un régime fiscal avantageux doit être soigneusement réfléchi pour répondre aux réalités spécifiques du secteur minier et non pas simplement reproduire les programmes d'incitations visant l'ensemble de l'économie.

Toutefois, les décisions relatives aux incitations fiscales ne sont pas uniquement axées sur une approche technocratique et des arbitrages sont nécessaires afin de dégager des recettes pour financer les dépenses publiques, tout en instaurant un régime fiscal favorable aux investisseurs dans le secteur minier. Trouver un équilibre entre ces objectifs n'est pas facile. Mais les pouvoirs publics doivent, tout au moins, se fixer des objectifs clairs, transparents et mesurables, qui fassent l'objet de consultations publiques et d'un suivi régulier.

Les conclusions qui suivent visent à aider les gouvernements des pays en développement à prendre des décisions éclairées et fondées en matière d'incitations fiscales dans le secteur minier, en tenant compte des coûts directs de ces incitations et des pertes de recettes imprévues pouvant découler de l'octroi d'incitations.

- 1. Avant d'accorder des incitations fiscales, il convient que les autorités recourent à un modèle financier pour estimer le coût des incitations et leurs impacts sur les décisions d'investissement.** Les estimations de coûts doivent tenir compte des réponses comportementales potentielles. Les diverses incitations envisagées doivent toujours être analysées conjointement de manière à déterminer l'effet combiné sur les recettes non perçues. Par exemple, des taux de redevance réduits permettront d'augmenter la part des bénéfices qui ne sont pas imposables en cas d'association avec une exonération temporaire d'impôt sur les bénéfices.

INTRODUCTION

INCITATIONS FISCALES EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT MINIER

GUIDE D'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES
DANS LE SECTEUR MINIER

ÉVALUATION DES RISQUES
INDUITS PAR LES INCITATIONS
FISCALES ET RÉPONSES
COMPORTEMENTALES
ASSOCIÉES

SOURCES D'INFORMATION
AUX FINS DE L'EXAMEN DES
INCITATIONS FISCALES

CONCLUSION

2. **Éviter les incitations fiscales ayant pour effet de faire coexister plusieurs régimes fiscaux parallèles au sein d'une juridiction, cela pouvant conduire à une utilisation abusive des prix de transfert.** Les incitations fiscales qui s'appliquent à un segment de la chaîne de valeur minière, par exemple, la transformation, et excluent d'autres segments, peuvent créer des possibilités de transfert de bénéfices.
3. **Supprimer les incitations les plus dommageables, notamment les exonérations fiscales temporaires.** Les exonérations fiscales temporaires incitent à transférer les bénéfices sur la période non imposable afin d'éviter d'avoir à payer des impôts une fois que la mesure prend fin. Ce type d'incitation ne convient pas au secteur minier dont les activités sont localisées et nécessitent des investissements à long terme.

Si les pouvoirs publics envisagent de mettre en place une incitation, une approche plus efficace consisterait à proposer des régimes d'amortissement accéléré et des abattements pour investissement.

4. **Définir précisément les dépenses d'investissement concernées par les incitations basées sur les coûts.** Les incitations fondées sur les coûts permettent de faire baisser le coût du capital et, partant, peuvent améliorer la rentabilité à la marge d'un grand nombre de projets miniers. Il convient néanmoins de préciser clairement les types de dépenses minières pouvant bénéficier d'abattements, si ces dépenses peuvent être reportées sur les années suivantes et sur quelle durée.
5. **Évaluer attentivement les risques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices qui découlent des incitations fiscales ayant pour effet de diminuer le taux d'imposition des paiements sortants versés à des entités étrangères.** Une réduction ou une exonération de l'impôt à la source sur les paiements sortants peut inciter les investisseurs à augmenter artificiellement le volume et le prix des emprunts auprès des parties liées, ainsi que les commissions de service, de manière à éroder l'assiette fiscale du pays d'extraction et à transférer les bénéfices à l'étranger.
6. **Éviter les incitations fiscales qui créent des effets de falaise.** Les redevances progressives reposant sur une structure par « classes » peuvent inciter les entreprises proches de la frontière entre deux taux à sous-évaluer la transaction ou à attendre une baisse de prix, afin de bénéficier d'un taux de redevance inférieur. Cela vaut aussi pour les exonérations fiscales, comme on l'a vu précédemment.
7. **Les incitations fiscales devraient faire l'objet d'un examen annuel (ou périodique).** Il faut prévoir des possibilités de révision, ainsi que des clauses d'extinction (une limite à la durée pendant laquelle un crédit d'impôt peut être reporté) afin de réduire les coûts potentiels de programmes mal conçus.
8. **Enfin, investir dans le développement de l'expertise de l'administration et rechercher des possibilités de renforcement des capacités.** Il faut que les autorités continuent de renforcer leurs capacités en matière de politique et d'administration fiscales dans le secteur minier. Une attention particulière devra être accordée au développement de compétences en modélisation commerciale et financière pour faciliter le processus décisionnel.

Références

- Calder, J. (2014), *Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries: A Handbook*, Fonds monétaire international, Washington, D.C.
- Cosbey, A. et al. (2016), *Mining a mirage: Reassessing the shared-value paradigm in light of the technological advances of the mining sector*, Institut international du développement durable et Colombia Centre for Sustainable Investment, <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/mining-a-mirage.pdf>.
- Daniel, P. et E. Sunley (2008), « Contractual assurances of fiscal stability », présentation lors d'une conférence du FMI sur la taxation des ressources naturelles, http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2008/taxnatural/pdf/sunley_pr.pdf.
- Darimani, A. et K. Lambrechts (2009), *Breaking the curse: How transparent taxation and fair taxes can turn Africa's mineral wealth into development*, <http://link.library.ibfd.org/portal/Breaking-the-curse--how-transparent-taxation-and/OzPEc1TNXMA/>.
- FIG et OCDE (2018), *The hidden cost of tax incentives on mining: Public comments*, <https://www.oecd.org/tax/beps/hidden-cost-of-tax-incentives-in-mining-oecd-igf-public-comments.pdf>.
- Fraser Institute (2018), *Annual survey of mining companies: 2017*, <https://www.fraserinstitute.org/studies/annual-survey-of-mining-companies-2017>.
- Gerasimchuk, I. et al. (2017), *Guidebook to reviews of fossil fuel subsidies*, <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/guidebook-reviews-fossil-fuels-subsidies.pdf>.
- Guj, P. et al. (2013), *How to improve mining tax administration and collection frameworks: A sourcebook*, Banque mondiale, Washington, D.C., <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16700/818080WPOP12250Box0379844B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Klemm, A. et S. Van Parys (2011), « Empirical evidence on the effects of tax incentives », *International Tax and Public Finance*, vol. 19, n° 3, pp. 393-423, doi:10.1007/s10797-011-9194-8.
- McLure (Jr.), C. (1999), « Tax holidays and investment incentives: A comparative analysis », *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 53, pp. 326-327.
- N'guessan, E. et B. Esse (2017), *Yaoure Gold Mine Project: Narrative report*, Open Oil, http://openoil.net/wp-content/uploads/2014/09/oo_ci_yaoure_narrative_v1.0_20170727_iv_2014_Reals.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
- OCDE (2016), *Aligner les prix de transfert calculés sur la création de valeur, Actions 8-10 - Rapports finaux 2015*, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249202-fr>.
- Otto, J. et al. (2008), *Mining royalties: A global study of their impact on investors, government, and civil society*, Banque mondiale, <http://documents.banquemonde.org/curated/fr/103171468161636902/Mining-royalties-a-global-study-of-their-impact-on-investors-government-and-civil-society>.
- Plateforme de collaboration sur les questions fiscales (2015), *Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu : Rapport du FMI, de l'OCDE, des Nations Unies et de la Banque mondiale au Groupe de travail du G20 sur le développement*, <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/options-pour-une-utilisation-efficace-et-efficiente-des-incitations-fiscales-a-l-investissement-dans-les-pays-a-faible-revenu.pdf>.
- Readhead, A. (2017), *Toolkit for transfer pricing risk assessment in the African mining industry. GIZ and the African Tax Administration Forum*, https://www.bmz.de/rue/includes/downloads/2017_GIZ_Transfer_Pricing_Risk_Tool_EN.pdf.

Rolfe, R. et R. White (1992), « Investors' assessment of the importance of tax incentives in locating foreign export-oriented investment: An exploratory study », *The Journal of the American Taxation Association*, vol. 14, n° 1, p. 39.

Tavares-Lehman, A. et al. (2017), *Rethinking investment incentives*. New York, Columbia University Press.

Van Parys, S. et J. Sebastian (2009), *Why tax incentives may be an ineffective tool to encouraging investment? The role of investment climate*, SSRN, New York, <https://papers.ssrn.com/abstract=1568296>.

Zolt, E. (2013), *Tax incentives and tax base protection issues*, Organisation des Nations Unies, http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/10/20140604_Paper3_Zolt.pdf

Zolt, E. (2015), *Tax Incentives: Protecting the tax base*, document destiné à un atelier sur les incitations fiscales et la protection de la base d'imposition, New York.

Pour en savoir plus

Daniel, P. et al. (2010), *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems, and practice*, Routledge, Londres.

Daniel, P. et al. (2017), *International Taxation and Extractive Industries*, Routledge, Londres.

Dixon, R. et al. (2012), *Qualifying environmental trusts as financial security for oil sands reclamation liabilities*, OSRIN Report No. TR-24, Oil Sands Research and Information Network, University of Alberta, School of Energy and the Environment.

Fonds monétaire international (2012), *Fiscal regimes for extractive industries: Design and implementation*, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/081512.pdf>.

Fonds monétaire international (2012), *Philippines: Reform of the fiscal regimes for mining and petroleum*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12219.pdf>.

Hartley, J. et J. Otto (2008), « Managing mineral resources: From curse to blessing », in *Post-Stabilization Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from Mozambique*, Fonds monétaire international, Paris.

Johnson, L. et P. Toledano (2013), *Background paper for the Eighth Columbia International Investment Conference on Investment Incentives: The good, the bad and the ugly assessing the costs, benefits and options for policy reform*, Columbia University, New York, http://ccsi.columbia.edu/files/2014/01/VCC_conference_paper_-_Draft_Nov_12.pdf.

Keen, M. et M. Mansour (2009), « Revenue mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from globalization », *IMF Working Paper*, FMI, Paris.

OCDE (2007), « Tax effects on foreign direct investment, recent evidence and policy analysis », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 17, Paris, OCDE.

Organisation des Nations Unies (2017), *Handbook on extractive industries taxation*, http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/05/Extractives-Handbook_2017.pdf.

Osmundsen, P. (2005), « Optimal petroleum taxation subject to mobility and information constraints », in S. Glomsrød et P. Osmundsen (dir. pub.), *Petroleum Industry Regulation Within Stable States*, Ashgate Studies in Environmental and Natural Resource Economics, pp. 12–25, Routledge, Londres.

Scurfield, T. (2017), *The challenge of adding value in Tanzania's mining sector*. NRGi, <https://resourcegovernance.org/blog/challenge-adding-value-tanzania's-mining-sector>.

Sebastian, J. (2009), *Incentives and investments: Evidence and policy implications*, Banque mondiale, <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/945061468326374478/Incentives-and-investments-evidence-and-policy-implications>.

Vu, X. et al. (2008), *Sustainable development impacts of investment incentives: A case study of the mining industry in Vietnam*, NRGi, <http://archive.resourcegovernance.org/fr/node/5159>.



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development

