

CONTRIBUTION DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ITIE À LA MOBILISATION DE RESSOURCES NATIONALES



« La mobilisation de ressources nationales est un objectif clé pour de nombreux pays riches en ressources qui mettent en œuvre l'ITIE. L'ITIE contribue à renforcer la compréhension des politiques et des réformes fiscales. Ensuite, elle aide à déterminer si les impôts qui étaient exigibles ont effectivement été payés. Enfin, elle propose des solutions pour améliorer la collecte des revenus. Une transparence accrue permet également aux citoyens de demander au gouvernement de leur rendre compte de la manière dont il administre la collecte des impôts et d'autres revenus ».

- Fredrik Reinfeldt, président de l'ITIE

Ce dossier présente des exemples issus d'un grand nombre des 51 pays membres de l'ITIE illustrant la manière dont ils ont tiré parti de leurs activités de mise en œuvre de l'ITIE pour renforcer la mobilisation de ressources nationales. Malgré les progrès accomplis à ce jour, le dossier conclut en proposant d'autres possibilités permettant aux pays de mettre l'ITIE à contribution pour mobiliser des ressources nationales.

L'ITIE contribue à la mobilisation de ressources nationales, par les mesures suivantes :

1. Amélioration de l'administration fiscale.
2. Identification des pratiques susceptibles de compromettre la fiscalité.
3. Promotion d'un dialogue sur les politiques et les réformes fiscales.

Ces mesures offrent des possibilités de :

1. Mener un examen des préoccupations, des difficultés et des possibilités liées au contenu des politiques fiscales, aux réformes planifiées et à l'administration fiscale.
2. Appliquer les recommandations de réformes découlant de la déclaration ITIE qui visent à combler les lacunes dans les politiques fiscales et les pratiques de collecte des impôts.
3. Permettre au public d'accéder aux conditions fiscales régissant chaque projet extractif.
4. Divulguer les données sur les impôts et les revenus, désagrégées par projet pétrolier, gazier et minier.
5. Instaurer la transparence de la propriété effective dans les secteurs pétrolier, gazier et minier.

Mobilisation de ressources nationales dans le secteur extractif

La mobilisation de ressources nationales revient à générer des recettes gouvernementales à partir de ressources nationales. Dans le secteur extractif, cela comprend les revenus fiscaux et non fiscaux tels que les redevances, les parts de production et les primes provenant de l'extraction de pétrole, de gaz et de minéraux. L'évaluation de la mobilisation de ressources nationales existantes et potentielles dans le secteur extractif doit passer par une appréciation du volume de recettes générées et du contenu des politiques fiscales et des règles fiscales ainsi que des défis y associés.

Lorsque le pétrole, le gaz et les minéraux sont gérés de façon appropriée, ces ressources

peuvent promouvoir la mobilisation de ressources nationales en offrant des possibilités en matière d'emplois, de développement des affaires et de hausse des revenus fiscaux. Toutefois, de nombreux pays riches en ressources sont confrontés à des difficultés dans le cadre de leurs politiques fiscales et de leurs pratiques d'administration fiscale, qui entravent la mobilisation de ressources nationales. Parmi ces difficultés figurent l'élaboration d'un régime fiscal adapté à l'évolution des prix des matières premières et à la fluctuation de la production, la conformité fiscale, les déficiences de l'administration fiscale et l'inefficacité de la gouvernance fiscale.

Gros plan sur 10 pays qui ont utilisé l'ITIE pour mobiliser des ressources nationales



Burkina Faso	Page 5
Cameroun	Page 3
Ghana	Page 4
Liberia	Page 3
Mozambique	Page 3
Myanmar	Page 5
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Page 4
Sierra Leone	Page 3
République du Congo	Page 5
Zambie	Page 4
Possibilités de travaux supplémentaires	Page 6

Contributions de l'ITIE à la mobilisation de ressources nationales

1. Amélioration de l'administration fiscale

La mobilisation de ressources nationales dépend de la capacité d'un gouvernement à collecter les impôts et à administrer le système fiscal. Ces activités peuvent s'avérer particulièrement complexes si plusieurs agences gouvernementales y sont impliquées. Ce sont souvent la faiblesse des capacités et l'absence de systèmes de tenue des dossiers qui empêchent le gouvernement d'assurer une gestion efficace de la collecte des impôts.

La Norme ITIE exige la transparence des rôles et des responsabilités des agences gouvernementales dans le cadre de la gestion du système fiscal. Cette Exigence permet de renforcer la redevabilité du gouvernement relativement à la manière dont ses agences remplissent leurs obligations fiscales à l'égard des entreprises pétrolières, gazières et minières actives dans le pays. La déclaration ITIE fait également ressortir la nécessité de renforcer les capacités et d'étendre la collaboration interagences, des facteurs qui contribuent à l'amélioration de l'administration fiscale.

Au **Mozambique**, la déclaration ITIE a contribué à améliorer la collaboration interagences, renforçant ainsi l'efficacité de la procédure de collecte d'impôts. Par exemple, l'administration fiscale a besoin de données fiables de la part du ministère de l'Énergie et des Ressources minérales concernant l'étendue des zones des licences afin de calculer le montant de location superficielle qui devrait être payé. Compte tenu des incohérences des données qui ont été relevées dans le Rapport ITIE, le gouvernement procède actuellement à la mise en œuvre de réformes visant à améliorer

les échanges de données entre les différentes agences impliquées.

Au **Cameroun**, le Rapport ITIE 2015 a mis en évidence l'absence de paiement de la taxe sur les plus-values suite au retrait de l'opérateur du champ d'Étindé, bien que le Code général des impôts prévoit que la vente de ces actifs soit soumise à une taxe sur les plus-values. Malgré l'approbation de la vente par le ministère des Hydrocarbures conformément au cadre légal en vigueur, le rapport a indiqué qu'il ne semblait exister aucune procédure pour informer l'administration fiscale de telles ventes. En conséquence, le rapport a recommandé l'établissement d'un système pour informer les autorités compétentes de tout futur transfert ou vente d'actifs.

Au **Liberia**, les audits menés par l'ITIE Liberia sur les octrois de licences minières ont souligné l'existence de difficultés relativement à l'application de dispositions juridiques, ce qui indique que certaines des concessions contiennent des clauses de stabilisation de l'impôt sur le revenu dont les délais dépassent ceux qui sont prévus dans le Code des recettes. Bien que le Code des recettes permette au gouvernement d'octroyer des concessions de stabilisation des taux de l'impôt sur le revenu et des taux de redevances pendant une période maximale de 15 ans, certaines des concessions qui ont été signées contenaient des clauses de stabilisation valables sur 65 ans. Selon l'audit, « cette situation va à l'encontre du Code des recettes et entrave les pouvoirs réglementaires du gouvernement du Liberia sur une longue période¹ ».

¹ Rapport d'audit 2013 des processus de post-attribution de l'ITIE Liberia (en anglais),

<http://www.leiti.org.lr/uploads/2/1/5/6/21569928/151344593-leiti-post-award-process-audit-process-report.pdf>, p. 74.

De même, en **Sierra Leone**, le Rapport ITIE 2015 a indiqué que les accords régissant les projets miniers prévoient des taux de redevances et des taux d'impôt sur le revenu des sociétés qui diffèrent d'un accord à l'autre. Le rapport a recommandé que le gouvernement établisse, dans toute la mesure du possible, des conditions fiscales qui sont uniformes pour tous les contrats,

notamment en ce qui concerne les redevances et l'impôt sur le revenu des sociétés. Le rapport a fait valoir que les recettes les plus importantes de l'État devraient provenir de ces flux de revenus et qu'il était probable que les incohérences réduisent considérablement les revenus extractifs.

2. Identification des pratiques susceptibles de compromettre la fiscalité

L'expérience a montré que les pays qui adoptent des régimes fiscaux inadéquats et dont les institutions et les systèmes d'administration fiscale sont déficients peuvent être confrontés à une variété de difficultés en matière de gouvernance, qui sont susceptibles d'avoir des conséquences néfastes sur la mobilisation de ressources nationales. Dans le secteur extractif, les difficultés telles que la corruption, l'évasion fiscale, la mauvaise élaboration des avantages fiscaux et la tarification des transferts sont très répandues. Parfois, bien que les impôts soient payés, ils ne se retrouvent jamais dans les caisses du gouvernement, ce qui compromet la légitimité du régime fiscal existant.

La Norme ITIE exige la divulgation publique de tous les impôts et revenus non fiscaux que les entreprises pétrolières, gazières et minières versent au gouvernement. Ces divulgations permettent au public d'établir la mesure dans laquelle l'État reçoit la part qui lui revient provenant des projets extractifs individuels, en fournissant des éléments de comparaison sur la base des conditions fiscales régissant un projet assorties de données sur les paiements réellement effectués. Certains ont également fait valoir que ce type de déclaration peut contribuer à la lutte contre l'évasion fiscale en mettant en lumière les pratiques de tarification des transferts, et assister les gouvernements dans l'élaboration de prévisions plus exactes des recettes futures. Ainsi, l'ITIE contribue à

révéler les pratiques susceptibles de compromettre la fiscalité.

En **Papouasie-Nouvelle-Guinée**, les entreprises peuvent demander le remboursement de montants dépensés dans des projets d'infrastructures sous forme de crédits déductibles des impôts auxquels elles sont assujetties. La déclaration de l'ITIE Papouasie-Nouvelle-Guinée a contribué à mettre en lumière certaines divergences et incohérences concernant la valeur de l'impôt non versé suite aux demandes de remboursement de dépenses en infrastructures. Par conséquent, le gouvernement a annoncé des réformes administratives visant à améliorer le processus d'approbation des octrois de crédits d'impôt relativement aux dépenses en infrastructures. Le gouvernement s'est également engagé à accroître la transparence de la valeur totale des impôts compensés, ce qui permettra d'évaluer l'impact sur les recettes totales de la politique relative aux des crédits d'impôt dans le cadre de dépenses en infrastructures.

Au **Ghana**, le rapport pétrolier et gazier 2010-11 de l'ITIE Ghana a indiqué qu'il n'existait pas de disposition claire en matière de séparation dans le secteur pétrolier, ce qui permettait aux entreprises de transférer les coûts liés aux projets en développement vers des projets qui généraient des revenus afin de réduire leurs obligations fiscales. Une nouvelle Loi relative à l'impôt sur le revenu a

ensuite été adoptée, exigeant des entreprises qu'elles « séparent » leurs coûts par champ dans leurs déclarations de revenus, afin de les empêcher de reporter leurs pertes d'un projet à l'autre.

En **République du Congo**, la déclaration ITIE a révélé que la taxe maritime payée par les entreprises pétrolières et gazières à une entreprise privée, la Société Congolaise de Transport Maritime (SOCOTRAM), n'a jamais été versée au Trésor. La SOCOTRAM détient une concession lui permettant de collecter cette taxe sur les exportations de pétrole et de gaz pour le compte de l'État. En outre, les Rapports ITIE ont montré que la raffinerie nationale CORAF, qui perçoit chaque année environ 600 millions de dollars US de pétrole brut auprès de l'entreprise pétrolière

nationale SNPC, n'a jamais versé au Trésor les revenus provenant de ses ventes de produits pétroliers issus de ce pétrole brut.

En **Zambie**, la déclaration ITIE a suscité la prise de mesures visant à renforcer le suivi du secteur minier pour améliorer la collecte des impôts. La déclaration ITIE a identifié plusieurs lacunes dans les données sur la production. Ces chiffres de production s'appuyaient sur des déclarations soumises par les entreprises qui n'avaient pas fait l'objet d'un contrôle adéquat. Avec le soutien de partenaires, le gouvernement a pris des mesures pour améliorer le suivi et le contrôle des données sur la production afin de collecter les recettes correspondantes et de réduire le risque d'évasion fiscale.

3. Promotion d'un dialogue sur les politiques et les réformes fiscales

L'efficacité d'un régime fiscal dans les secteurs pétrolier, gazier et minier dépend de ses règles, de ses outils et de la capacité du gouvernement à administrer le système fiscal. Des systèmes excessivement complexes peuvent donner lieu à des interprétations erronées et comporter des failles qui affectent les revenus collectés auprès du secteur. Si un système n'est pas suffisamment solide pour faire face aux fluctuations des prix des matières premières, il est peu probable qu'il soit considéré comme crédible par les citoyens de pays riches en ressources. Cela pourrait susciter des appels à une renégociation des contrats et à l'apport de modifications au régime fiscal, ce qui risque alors d'éroder la crédibilité du régime fiscal aux yeux des investisseurs.

La Norme ITIE exige la transparence du régime fiscal d'un pays et la présentation d'un compte rendu sur les réformes en cours. En fournissant une plateforme multipartite de discussion et de dialogue, l'ITIE contribue à promouvoir un débat sur l'efficacité du régime fiscal actuel d'un pays, sur les

possibilités en matière de réformes ainsi que sur les préoccupations et les possibilités que les responsables politiques doivent prendre en compte.

Au **Ghana**, les premiers Rapports ITIE du pays couvrant le secteur minier ont indiqué que les taux de location foncière et les redevances applicables aux projets miniers étaient faibles. Pendant plusieurs années, les Rapports ITIE du Ghana et son Groupe multipartite ont contribué au débat sur la hausse des taux de location foncière et soumis des recommandations, qui ont finalement été approuvées par le Parlement en 2014. Les taux des redevances ont également été augmentés, passant de 3 à 5 pour cent des revenus bruts provenant du secteur minier. Selon l'ITIE Ghana, « la mise en œuvre des diverses conclusions et recommandations contenues dans les Rapports ITIE a considérablement contribué aux changements des politiques et des réglementations qui, par la suite, ont eu un impact positif sur la contribution du secteur extractif au développement de l'économie

nationale, notamment par une hausse de la part de l'État dans le secteur² ».

Au **Myanmar**, les Rapports ITIE du pays ont montré que les entreprises d'État des secteurs pétrolier, gazier et minier conservent plus de 50 % des recettes totales provenant du secteur extractif sur des comptes hors budget. Cette constatation a suscité un débat sur la logique du cadre fiscal en place.

Au **Burkina Faso**, le gouvernement a adopté une approche participative dans le cadre de ses efforts visant à réviser les redevances et les taxes minières en 2012. S'appuyant sur la plateforme multipartite établie par l'ITIE, les opinions et les préoccupations du secteur ont été examinées avant l'adoption du nouveau Code minier en 2015.

²²² Rapport annuel d'activité 2015 de l'ITIE Ghana (en anglais),

https://eiti.org/sites/default/files/documents/2015_annual_activity_report_-_final_1_0.pdf; p.17.

Possibilités de travaux supplémentaires

L'ITIE a joué un rôle diagnostique majeur en soulignant les difficultés rencontrées dans les activités de collecte des impôts et l'administration fiscale qui entravent la mobilisation de ressources nationales. Des travaux complémentaires s'imposent. Les gouvernements qui ont fait de la mobilisation de ressources nationales un objectif clé de la mise en œuvre de l'ITIE doivent envisager de prendre les mesures suivantes :

1. Poursuivre l'utilisation du processus ITIE pour mener un examen des préoccupations, des difficultés et des possibilités spécifiques liées au contenu des politiques fiscales, aux réformes planifiées et à l'administration fiscale.
2. Appliquer les recommandations de réformes découlant de la déclaration ITIE qui visent à combler les lacunes dans les politiques fiscales et les pratiques de collecte des impôts.
3. Permettre au public d'accéder aux conditions fiscales régissant chaque projet extractif, notamment lorsque ces conditions



sont énoncées dans des accords et contrats individuels qui régissent le projet extractif. L'ITIE encourage la divulgation de l'ensemble des contrats et des licences qui présentent les conditions rattachées à l'exploitation de pétrole, de gaz et de minéraux. La publication de ces conditions fiscales permettrait de renforcer la redevabilité dans le cadre des affaires que le gouvernement conclut au nom du pays. Elle promouvrait également une sensibilisation accrue des différentes agences concernant les conditions fiscales en vigueur et donc une amélioration de la collecte des revenus.

4. Divulguer les données sur les impôts et les revenus, désagrégées par projet pétrolier, gazier et minier (comme l'exige l'ITIE à compter de l'exercice 2018) pour faciliter une comparaison entre les paiements qui sont versés et les conditions fiscales de chaque projet.
5. Mettre en œuvre la transparence de la propriété effective dans les secteurs pétrolier, gazier et minier, conformément aux Exigences ITIE, pour faire ressortir les structures des entreprises et combler les failles susceptibles de faciliter l'évasion fiscale, la tarification des transferts et les flux financiers illicites.

L'ITIE soutient les Objectifs de développement durable

Cible 17.1 : Améliorer, notamment grâce à l'aide internationale aux pays en développement, la mobilisation de ressources nationales en vue de renforcer les capacités nationales de collecte de l'impôt et d'autres recettes