

**IGF**INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable DevelopmentAFRICAN TAX
ADMINISTRATION FORUM
FORUM SUR
L'ADMINISTRATION
FISCALE AFRICAINE

Une part des bénéfices garantie pour l'Etat :

Aussi bon que cela puisse paraître ?

Octobre 2022 | Version préliminaire

Ce document d'orientation a été rédigé par Thomas Scurfield, de l'Institut de gouvernance des ressources naturelles, avec la contribution des ministères des mines de l'Équateur et des Philippines et le soutien de l'IGF et de l'ATAF.

1.0 Introduction

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

Tout régime fiscal pourrait être conçu pour cibler une part spécifique des bénéfices générés par les mines au profit de l'Etat. Toutefois, la détermination directe de cette part pourrait avoir plusieurs avantages. Selon la façon dont elle est calculée, elle pourrait fournir à l'Etat une plus grande certitude. Alors que les bénéfices générés par les mines dépendent toujours des revenus et des coûts volatiles et difficiles à mesurer, la part de ces bénéfices est basée sur un simple pourcentage plutôt que sur une combinaison d'instruments différents et interactifs. Cela devrait également rendre le régime plus facile à communiquer au public. Et étant donné qu'il semble intrinsèquement juste que le pays reçoive au moins 50% des bénéfices, ce modèle pourrait être plus susceptible de susciter la confiance du public. Il pourrait donc améliorer la prévisibilité des politiques, ce qui stimulerait à la fois l'investissement et la contribution du secteur au développement durable.

Chaque pays a une approche spécifique pour fixer la part des bénéfices qui lui reviennent. Ce document d'orientation évalue les régimes en vigueur en Tanzanie, aux Philippines et en Équateur, tout en examinant si ces régimes représentent une amélioration par rapport au régime fiscal dominant et s'ils offrent un modèle que d'autres pays peuvent suivre. L'analyse utilise un modèle économique élaboré à cette fin (Natural Resource Governance Institute, 2022).

2.0 Les régimes en vigueur en Tanzanie, aux Philippines et en Équateur

2.1 L'approche de la Tanzanie

Sur fond de frustration générale au sujet des accords miniers conclus en Tanzanie, le gouvernement et Barrick Gold ont renégocié en 2019 des accords de développement minéral (MDA) pour trois des principales mines d'or du pays. Les accords renégociés prévoient une part de 50/50 des "avantages économiques" (Acacia Mining PLC, 2019). Depuis lors, le gouvernement a conclu un accord de partage de 55/45 avec Petra Diamonds pour la seule mine de diamants à grande échelle du pays, le gouvernement recevant la plus grande part (Jamasmie, 2021). Le gouvernement semble également suivre cette approche de partage dans les accords portant sur au moins un nouveau projet. Des discussions avec des responsables suggèrent que le gouvernement cherche à obtenir une part supérieure à 50 % dans ces accords.¹

Ce mécanisme de partage n'est pas actuellement défini dans le cadre juridique régissant le secteur minier, et les MDA de Barrick Gold ainsi que les accords relatifs à d'autres projets n'ont pas été divulgués. Cette analyse se base donc sur l'accord-cadre publié entre le gouvernement et Barrick Gold, qui a servi de base aux MDA, et sur les discussions avec les représentants du gouvernement et de l'industrie.² Bien que l'analyse se concentre sur cette disposition 50/50, les implications d'une répartition différente, comme le 55/45 convenu avec Petra Diamonds, sont également discutées. Les trois éléments clés du mécanisme de partage sont présentés ci-dessous.

Définition des avantages économiques. Bien que les "avantages économiques" ne soient pas définis dans l'accord-cadre, les discussions avec les représentants du gouvernement et du secteur suggèrent qu'ils comprennent les flux de revenus du gouvernement (à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée [TVA])³, les dividendes aux actionnaires et tout bénéfice restant non distribué sous forme de dividendes. Ces avantages sont calculés sur une base cumulative depuis le début de l'exploitation d'une mine (c'est-à-dire depuis le début de la période de licence). À la fin de la durée de vie d'une mine type, ses avantages économiques devraient être largement équivalents à son bénéfice total. Les discussions avec les responsables laissent entendre que le cumul est basé sur le flux de trésorerie réel, et non actualisé, et qu'il ne tient donc pas compte de la valeur temporelle de l'argent.

¹ La plus grande mine dans le pipeline - Kabanga, qui produira du nickel et du cobalt - a signé un accord-cadre avec le gouvernement qui prévoit que les avantages économiques seront "équitablement partagés" (Kabanga Nickel Limited, 2021).

² Cet accord-cadre a été rendu public dans un document présentant l'offre de Barrick Gold pour racheter les actions qu'elle ne possédait pas encore dans la compagnie Acacia Mining, l'ancien propriétaire des mines Bulyanhulu, Buzwagi et North Mara en Tanzanie (Acacia Mining PLC, 2019).

³ Les principales sources de revenus sont les droits de licence, les droits d'importation, les prélèvements pour le développement des compétences, les redevances, les droits de dédouanement à l'exportation, les impôts sur le revenu des sociétés, les retenues sur les intérêts, les retenues sur les dividendes, et une part des dividendes



et des remboursements de prêts par le biais des fonds propres de l'État. L'accord-cadre de Barrick ne prévoit qu'une part gouvernementale de remboursement des prêts aux actionnaires (Acacia Mining PLC, 2019), mais les dispositions réglementaires de 2020 sur l'exploitation minière (participation de l'État) prévoient une part des remboursements de tout prêt à des parties liées ou non liées.



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

Mécanisme de partage. L'investisseur paie les taxes prévues par le régime fiscal, telles que les redevances et l'impôt sur le revenu des sociétés, conformément à l'approche classique. Toutefois, après le déclenchement du partage, si la part cumulée d'une partie depuis le début de l'exploitation de la mine est supérieure à 50 % à la fin d'une année, elle doit verser à l'autre partie le montant nécessaire au rééquilibrage. Les discussions avec les responsables suggèrent que ce paiement pourrait être effectué à ce moment précis ou, si l'investisseur a trop payé, traité comme un paiement anticipé d'impôts futurs.

2.2 L'approche des Philippines

Le régime en vigueur aux Philippines exige que les mines qui opèrent dans le cadre d'un Accord d'assistance financière ou technique (FTAA) fournissent une part gouvernementale d'au moins 50 % des " recettes minières nettes " annuelles après une période de recouvrement des coûts (République des Philippines, n.d.).⁴ Il existe actuellement sept projets régis par des FTAA.

Ce mécanisme est principalement défini dans un modèle FTAA accessible au public (République des Philippines, n.d.). Le FTAA pour un projet donné fait l'objet de négociations et peut donc différer légèrement de ce modèle.⁵ L'accent est mis ici sur le régime défini dans le modèle FTAA.

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

Déclenchement du mécanisme de partage. Le mécanisme de partage est déclenché à la fin de la "période de recouvrement". La période de recouvrement se termine au plus tôt 5 ans après le début de la production ou au moment où toutes les dépenses de pré-production ont été recouvrées. Le moment de ce déclenchement est basé sur le rendement réel d'une mine plutôt que défini à l'avance.

Mécanisme de partage. L'investisseur paie la "part de base de l'État" pendant toute la durée de vie du projet. Cependant, la composition de cette part de base de l'État jusqu'à la fin de la période de recouvrement et après la période de recouvrement diffère. Une liste complète des taxes incluses dans la part de l'État au cours de ces deux périodes peut être trouvée dans le modèle d'accord FTAA et la législation applicable, mais les principales composantes jusqu'à la fin de la période de recouvrement comprennent une taxe d'accise, des redevances et une taxe professionnelle locale. La part de base de l'État après la période de recouvrement comprend

⁴ Toute mine concédée à une société étrangère doit avoir un FTAA (Gouvernement de la Tanzanie, 2020).



⁵ Par exemple, certains termes contenues dans le FTAA originale pour une mine d'or Oceana (République des Philippines, 1994) différaient dans certains domaines. (L'extension récemment signée à cet FTAA a encore des termes légèrement différents.)

ces impôts ainsi que les droits à l'importation, l'impôt sur le revenu des sociétés et les retenues d'impôt à la source sur les intérêts et les dividendes.

Après la fin de la période de recouvrement, si la part de base de l'État est inférieure à 50 % des recettes minières nettes au cours d'une année donnée, une "part supplémentaire de l'État" doit être payée par l'investisseur pour porter la part totale de l'État à 50 % des recettes minières nettes. En revanche, si la part de base de l'État est supérieure à 50 % des recettes minières nettes, ce dernier n'a pas à indemniser l'investisseur. En d'autres termes, le mécanisme agit comme un plancher mais pas comme un plafond pour la part de l'État.

2.3 L'approche de l'Équateur

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

Définition des bénéfices accumulés. "Les bénéfices accumulés" sont la somme des recettes publiques spécifiées dans les règlements et de tout flux de trésorerie libre disponible pour l'investisseur.⁶ Ces bénéfices sont calculés sur une base cumulative depuis le début de l'exploitation d'une mine (bien que les flux de recettes publiques applicables ne soient payables qu'à partir du début de la production). Contrairement à l'approche de la Tanzanie, ce calcul tient compte de la valeur temporelle de l'argent. Les flux de trésorerie sont actualisés pour indiquer que plus ils se produisent tôt, plus ils ont de la valeur pour l'une ou l'autre des parties.⁷

Déclenchement du mécanisme de partage. Le partage est déclenché lorsque les flux de trésorerie libres cumulés et actualisés sont positifs. À ce stade, l'investisseur a récupéré tous les coûts liés à l'exploration et au développement et a obtenu son taux de rendement minimum requis. La disposition permettant à l'investisseur d'obtenir le rendement requis avant le partage est déclenchée signifie que le mécanisme présente certaines similitudes avec un impôt sur les flux de trésorerie basée sur le R, communément appelé impôt Brown (Broadway et Keen, 2010).

Mécanisme de partage. L'investisseur paie les impôts prévus par le régime fiscal, conformément à l'approche classique. Après le déclenchement du partage, si les revenus cumulés de l'État sont inférieurs à 50 % des avantages accumulés à la fin de l'année, l'investisseur doit payer un "ajustement souverain" pour porter la part du gouvernement à 50 %. Toutefois, si les recettes publiques sont supérieures à 50 % des avantages cumulés, l'État n'a pas à indemniser l'investisseur. En d'autres termes,

⁶ Ces sources de revenus étatiques sont la TVA, les redevances et l'impôt sur le revenu des sociétés. Le régime comprend également une part des bénéfices hors taxes qui est actuellement divisée entre les travailleurs de l'entreprise et l'État, la partie reçue par l'État étant incluse dans ses avantages cumulés. Cependant, une récente décision de justice prévoit que la totalité de cette part des bénéfices tirés du travail ira aux travailleurs à partir du début de 2024 (Cour constitutionnelle de l'Équateur, 2022). Cette analyse est axée sur cette nouvelle disposition, ce qui signifie qu'aucune part des bénéfices tirés du travail n'est incluse dans les bénéfices de l'État.



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



Comme l'approche adoptée aux Philippines, le mécanisme agit comme un plancher mais pas comme un plafond sur la part de l'État.

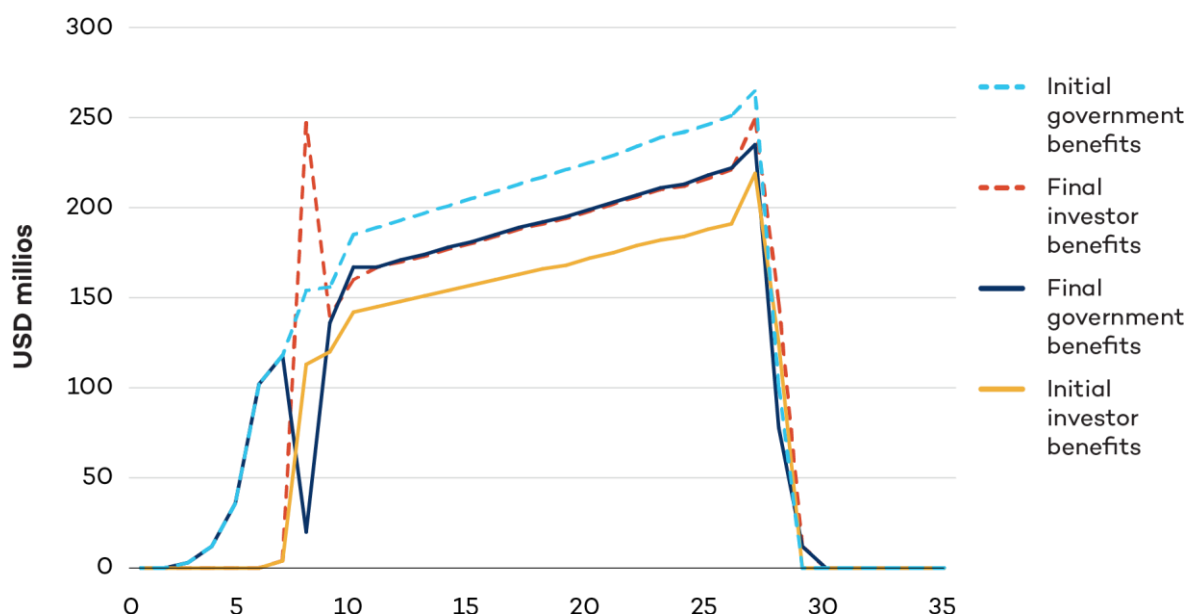
2.4 Modélisation du fonctionnement des trois approches dans la pratique

Les approches de la Tanzanie, des Philippines et de l'Équateur ont été modélisées pour une mine d'or de rentabilité moyenne, avec un prix de l'or fixé à 1 600 dollars américains par once, ce qui correspond à la moyenne sur 10 ans (Banque mondiale, 2022). Dans les figures ci-dessous, les "bénéfices initiaux de l'État" sont les revenus que l'État aurait reçus sans le mécanisme de partage, et les "bénéfices finaux de l'État" sont les revenus qu'il reçoit finalement après tout rééquilibrage.

Tanzanie. Comme le montre la Figure 1, l'État reçoit des avantages de la mine avant le déclenchement du partage en raison des taxes sur les intrants, des redevances et de certains paiements d'impôt sur les revenus des sociétés. Le partage est déclenché au cours de la septième année de vie du projet. À ce stade, la part cumulée de l'État est nettement supérieure à 50 %. Il doit donc effectuer un paiement à l'investisseur ou renoncer à de futurs paiements d'impôts pour rééquilibrer la situation. Cette dernière option est modélisée, étant donné qu'il sera probablement difficile politiquement pour l'État d'effectuer un paiement direct à l'investisseur ; les implications des deux options sont discutées plus loin dans ce document d'orientation. Après ce rééquilibrage initial, le régime fiscal continue de générer une part initiale plus importante des avantages pour l'État que pour l'investisseur. L'État continue donc à renoncer à une partie des paiements fiscaux futurs pour rééquilibrer la situation.



Figure 1 : Partage des bénéfices par la Tanzanie tout au long de la durée de vie d'une mine d'or réalisant des bénéfices moyens⁸

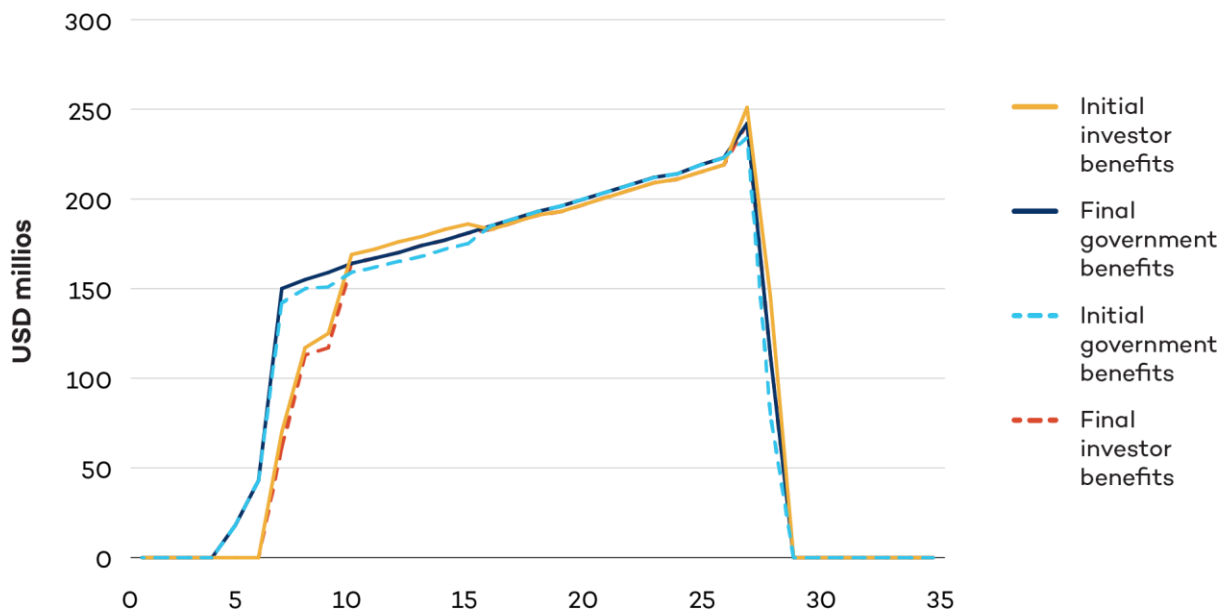


Source : Auteur, sur la base de la modélisation.

Les Philippines. Comme le montre la Figure 2 , la période de recouvrement se termine après 3 ans de production, à la 7e année de la vie du projet. Comme la part de base de l'État est inférieure à 50 % des recettes minières nettes jusqu'à la 16e année, l'investisseur paie une part supplémentaire de l'État. Au cours des années suivantes, la part de base de l'État représente au moins 50 % des recettes minières nettes. Cela signifie que l'investisseur n'effectue aucun paiement supplémentaire. Cependant, contrairement à l'approche de la Tanzanie, le gouvernement n'est pas tenu d'indemniser l'investisseur pour avoir reçu plus de 50 % des recettes minières nettes.

⁸ Avec un prix de l'or fixé à 1 600 dollars

Figure 2 : Partage des bénéfices sur toute la durée de vie d'une mine d'or aux Philippines générant des bénéfices moyens ⁹

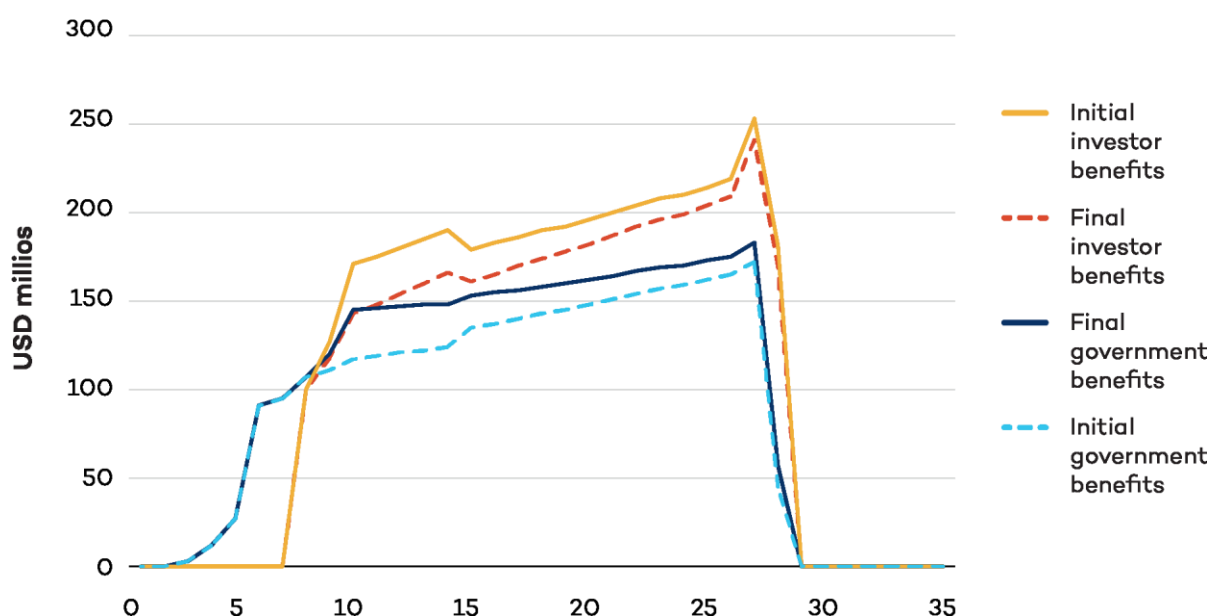


Source : Auteur, sur la base de la modélisation.

Équateur. Comme le montre la Figure 3 , le partage est déclenché au cours de la huitième année de la durée de vie du projet. C'est un an plus tard que dans l'approche utilisée par la Tanzanie parce que l'investisseur est autorisé à gagner son rendement avant de le partager. Dès lors, les rendements annuels de l'investisseur sont nettement supérieurs aux revenus perçus par l'État. Par conséquent, bien que le gouvernement ait perçu des revenus au cours des années précédentes, sa part des bénéfices cumulés tombe en dessous de 50 %, et l'investisseur effectue un paiement supplémentaire. Cependant, ces paiements ne permettent pas à l'État et à l'investisseur de recevoir le même montant monétaire chaque année. Le partage est basé sur les flux de trésorerie actualisés. Les revenus que l'État a perçus au cours des premières années d'exploitation de la mine ont plus de valeur que le même montant monétaire reçu par l'investisseur plus tard. Cela réduit la taille des paiements supplémentaires que l'investisseur doit effectuer pour que les avantages cumulatifs soient partagés équitablement.

⁹ avec un prix de l'or fixé à 1 600 dollars

Figure 3 : Partage des bénéfices en Équateur pendant la durée de vie d'une mine d'or générant des bénéfices moyens¹⁰



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

3.0 Une évaluation des trois régimes

Les approches de la Tanzanie, des Philippines et de l'Équateur ont été examinées en fonction des objectifs typiques d'un régime fiscal : maximiser les recettes publiques sans décourager l'investissement, trouver un équilibre entre des recettes fiables et une certaine flexibilité en fonction de l'évolution des bénéfices (ce que l'on appelle souvent la progressivité), et privilégier la simplicité pour limiter les risques d'évasion fiscale. Les incidences sur l'économie politique ont également été examinées.

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

3.1 La part de l'État dans une mine à rentabilité moyenne

Comme le montre la Figure 4 le mécanisme de partage affecte la part de l'État dans les régimes de la Tanzanie, des Philippines et de l'Équateur de différentes manières.

Les mécanismes des Philippines et de l'Équateur augmentent tous deux la part de l'État dans une mine à rentabilité moyenne, par rapport aux régimes qui seraient autrement applicables. Toutefois :



¹⁰ avec un prix de l'or fixé à 1 600 dollars américains l'once. Le modèle suppose que la totalité de la part des bénéfices tirés du travail revient aux travailleurs, conformément à la récente décision de justice, et qu'aucune part n'est donc incluse dans les bénéfices de l'État.

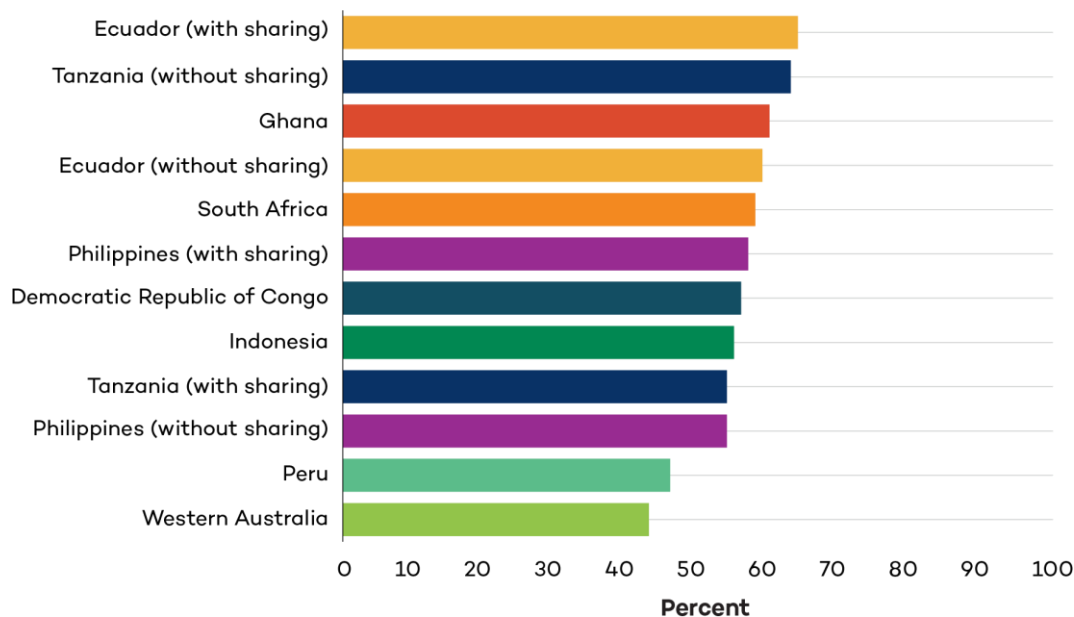


Le mécanisme de l'Équateur a un impact plus important, malgré deux caractéristiques (soulignées dans la section 2.4) qui devraient avoir un impact plus faible que le mécanisme des Philippines. Tout d'abord, l'investisseur est en mesure de gagner son bénéfice requis avant le partage. Deuxièmement, le partage est basé sur un bénéfice cumulatif plutôt qu'annuel, et par conséquent les revenus que l'État gagne au début de la vie de la mine comptent pour sa part ultérieure dans la vie de la mine. Le mécanisme de l'Équateur a un impact plus important car plusieurs taxes importantes - telles que les droits d'importation et les retenues à la source sur les intérêts et les dividendes - ne sont pas prises en compte dans la part des bénéfices revenant à l'État. L'exclusion de ces taxes augmente le paiement supplémentaire que l'investisseur doit effectuer pour que l'État reçoive 50 % des avantages cumulés.

Le mécanisme de la Tanzanie, en revanche, réduit la part de l'État en raison du plafond qu'il impose à la part des bénéfices de ce dernier. Cependant, il génère toujours un taux d'imposition effectif moyen (AETR) supérieur à 50 % (avec une actualisation de 10 %) car la répartition de 50/50 est basée sur le flux de trésorerie réel. Étant donné que l'État perçoit des revenus avant l'investisseur, il reçoit une part plus importante sur une base actualisée.

La question de savoir si ces trois régimes permettent de trouver un équilibre raisonnable entre la génération de recettes publiques et la compétitivité d'une mine à rentabilité moyenne dépendra du climat d'investissement général de ces pays, ce qui sort du cadre de la présente analyse. Par exemple, la part des bénéfices de l'Équateur est plus élevée que celle des autres pays analysés, mais le pays dispose peut-être de politiques plus prévisibles ou de meilleures infrastructures. Cela dit, l'Etat tanzanien pourrait être en mesure d'augmenter sa part des bénéfices. Comme indiqué ci-dessus, il a négocié une répartition plus élevée que 50/50 pour au moins une mine. La répartition de 55/45, qui correspond à celle de Petra Diamonds, donne un AETR de 59 % (non illustré à la Figure 4).

Figure 4 : L'AETR pour une mine d'or moyenne dont le prix de l'or est fixé à 1 600 dollars américains l'once¹¹



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

3.2 Fiabilité et flexibilité

De nombreux gouvernements veulent un régime qui génère des revenus pour leur budget chaque année, que la mine réalise des profits faibles ou élevés. Ils veulent aussi des impôts simples à mesurer et donc difficiles à éviter. Cependant, les taxes sur les intrants et la production nécessaires à la réalisation de ces objectifs peuvent empêcher les mines peu rentables de se développer ou de survivre aux ralentissements économiques si elles sont trop élevées. Le régime optimal doit trouver un équilibre entre les objectifs de fiabilité et de simplicité et la possibilité pour les investisseurs de tirer le rendement souhaité d'un large éventail de mines. Des impôts flexibles, basés sur les bénéfices, sont alors nécessaires pour capter la plus grande part possible des bénéfices dépassant ce seuil.

Les mécanismes de partage entravent et aident les régimes à atteindre ces objectifs de différentes manières. Les Figures 5 et 6 illustrent l'équilibre entre la fiabilité et la flexibilité en représentant la part de l'État à différents niveaux des bénéfices - mesurés respectivement en termes d'AETR et de part de l'État dans les bénéfices totaux.¹² Le régime optimal décrit ci-dessus permettrait, après avoir fixé une

¹¹ Avec un taux d'actualisation de 10%. Bien que le mécanisme de partage de l'Équateur ne tienne pas compte de la part des bénéfices tirés du travail parce qu'aucune part ne reviendra à l'État à partir de 2024, cette part est incluse dans l'AERT parce qu'il s'agit d'une taxe sur le projet. Le régime appliqué par la République démocratique du Congo prévoit une taxe sur les bénéfices excédentaires qui est déclenchée pour une mine lorsque le coût réalisé est supérieur d'au moins 25 % au coût de l'étude de faisabilité. Le modèle a supposé que l'étude de faisabilité avait un coût fixé à 1 300 dollars par once, de sorte que l'impôt sur les bénéfices excédentaires n'est pas déclenché.

¹² Dans ce cas, les bénéfices totaux sont les revenus d'un projet moins les coûts d'exploitation et le capital de remplacement (mais pas moins le capital d'exploration et de développement). Ce flux de trésorerie représente

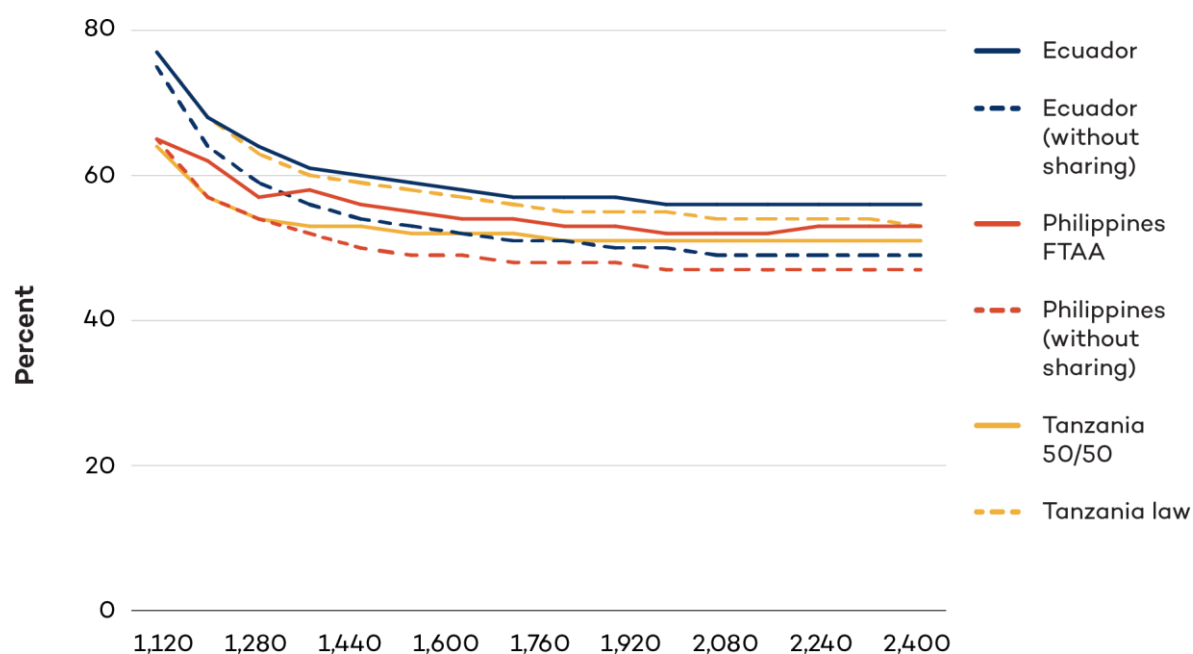


l'argent disponible pour rembourser l'investissement initial et procurer un bénéfice.



La part de l'État qui accorde le bénéfice requis à un investisseur dans une mine à faible rentabilité présente un AETR relativement constant pour les mines à forte rentabilité (ce qui signifie que la part de l'État dans les bénéfices totaux augmente légèrement avec les bénéfices) (Wen, 2018).

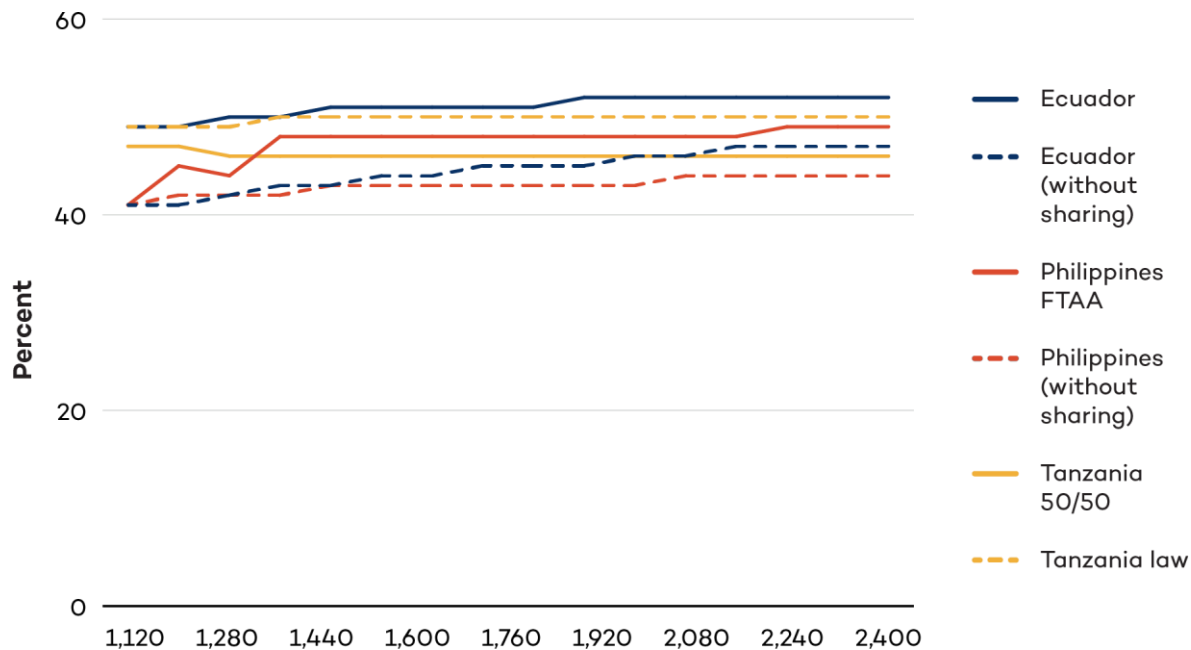
Figure 5 : L'AETR à différents niveaux de profit¹³



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

¹³ Avec un taux d'actualisation de 10%. Les résultats correspondant uniquement à la Tanzanie, aux Philippines et à l'Équateur sont présentés pour illustrer clairement chaque point de données. Les résultats pour les autres pays peuvent être consultés dans le modèle.

Figure 6 : Part du gouvernement dans le total des bénéfices à différents niveaux de profit¹⁴



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

Le mécanisme de l'Équateur contribue à améliorer l'équilibre entre la fiabilité et la flexibilité. Le fait que l'investisseur puisse obtenir le rendement requis avant le partage et que le partage soit basé sur les bénéfices cumulatifs signifie que l'impact est limité pour les mines à faible rentabilité. Pour les mines à forte rentabilité, il augmente de manière significative la part de l'État. De cette façon, elle fonctionne comme une taxe sur les bénéfices exceptionnels. Toutefois, sa flexibilité pourrait être encore améliorée. L'exclusion de certaines taxes de la part du bénéfice de l'État signifie que même les mines à faible profit peuvent devoir effectuer un paiement supplémentaire. Cela a un impact particulier car le reste du régime en vigueur en Équateur impose une charge relativement élevée aux mines, même lorsque les bénéfices sont faibles. Cela signifie également que l'AETR continue de diminuer légèrement avec les bénéfices au lieu de rester relativement stable. Outre l'inclusion de tous les impôts dans la part du bénéfice revenant à l'État, une plus grande souplesse pourrait être obtenue si le mécanisme de partage comportait plus d'un niveau.

Le mécanisme adopté par les Philippines améliore la capacité du pays à capter les bénéfices exceptionnels. Toutefois, il risque d'alourdir la charge pesant sur les mines à faible rentabilité. En effet, alors que les taxes limitées pendant la période de recouvrement apportent un certain soulagement, le partage est déclenché avant que l'investisseur n'obtienne le rendement requis et il est basé sur des bénéfices annuels et non cumulatifs. Cela limite également la possibilité de capter une part encore plus importante des bénéfices exceptionnels par le biais du mécanisme de partage, étant donné qu'une plus grande



¹⁴ Avec un taux d'actualisation de 10%. Les résultats de certains pays seulement sont présentés pour illustrer clairement chaque point de données. Les résultats pour tous les pays évalués se trouvent dans le modèle.



part de l'État risquerait de faire peser une charge plus lourde sur les mines à faible rentabilité. Une taxe distincte sur les bénéfices exceptionnels serait donc nécessaire à cet effet.

Le mécanisme utilisé par la Tanzanie permet au régime de capter la même part de bénéfice, tels que définis par le cadre tanzanien, peu importe qu'une mine génère des bénéfices faibles ou élevés. (Cette caractéristique ne se reflète toutefois pas dans les Figures 5 et 6, étant donné que l'AETR et les bénéfices totaux utilisent une définition légèrement différente des bénéfices et sont basés sur des flux de trésorerie actualisés.) La part fixe des bénéfices signifie que l'État doit décider s'il doit imposer un prélèvement important aux mines peu rentables et s'emparer d'une grande partie des bénéfices exceptionnels. Il pourrait aussi accorder plus d'aide aux mines à faible rentabilité, mais cela réduirait la part des bénéfices exceptionnels. La répartition à 50/50, par exemple, offre plus d'allègement aux mines à faible rentabilité que la répartition à 55/45, mais elle accapare une plus petite part des bénéfices exceptionnels.

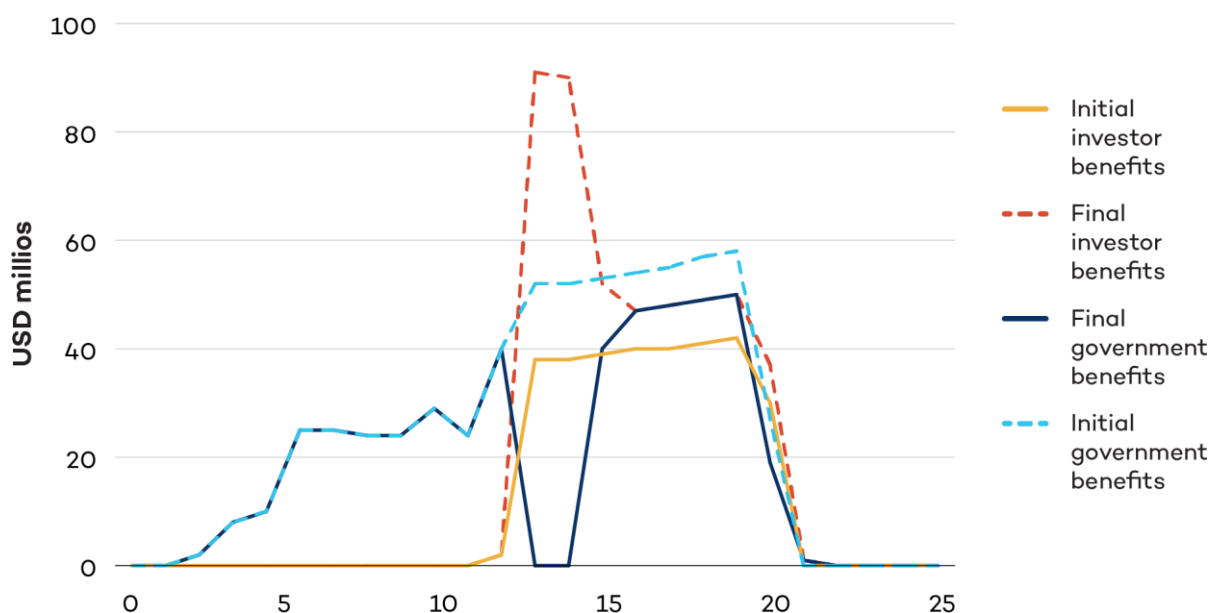
Alors que l'on s'attendrait généralement à ce qu'un régime moins flexible fournisse des revenus plus fiables, cela ne semble pas être le cas avec le mécanisme de partage de la Tanzanie. En effet, ce mécanisme fait dépendre tous les revenus du gouvernement du volume total des bénéfices. L'État ne peut percevoir que 50 % du total des bénéfices, quel que soit l'impôt dont ils sont initialement assujettis. De faibles bénéfices, qui signifient à leur tour que les bénéfices totaux sont faibles, pourraient donc avoir un impact même sur le paiement des impôts qui ne sont pas directement basés sur les bénéfices.

Dans la Figure 7, notre modélisation suggère qu'il peut y avoir des années au cours desquelles l'État ne perçoit aucun revenu d'une mine d'or qui produit mais réalise de faibles bénéfices. Dans ce scénario, ces deux années sans recettes publiques sont dues à l'accumulation des bénéfices que l'État reçoit avant le déclenchement du partage. Une fois le partage déclenché, l'État doit renoncer aux paiements d'impôts pour rééquilibrer la situation et obtenir une répartition de 50/50. Avec une mine à rentabilité moyenne, les bénéfices totaux sont suffisamment importants pour que l'État n'ait pas à renoncer à tous ses paiements d'impôts au cours d'une année donnée, comme le montre la Figure 1. Cependant, avec des bénéfices faibles, l'investisseur doit conserver tous les bénéfices pendant une période pour se rééquilibrer.

Bien que cet exemple montre l'impact potentiel de l'accumulation des bénéfices par l'État avant le déclenchement du partage, les périodes d'absence ou de faiblesse des bénéfices à d'autres moments de la vie de la mine pourraient également rendre les revenus volatiles. Par conséquent, bien que le mécanisme utilisé par la Tanzanie puisse encore générer des recettes publiques raisonnables pendant la durée de vie du projet, il semble compromettre la fiabilité des recettes d'une année sur l'autre. De ce fait, ce mécanisme semble créer un régime qui ne permet ni de capter une part significative des bénéfices exceptionnels, ni de générer des revenus fiables.



Figure 7 : Partage des bénéfices en Tanzanie pendant la durée de vie d'une mine d'or à faible rentabilité¹⁵



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

3.3 Protection contre l'évasion fiscale

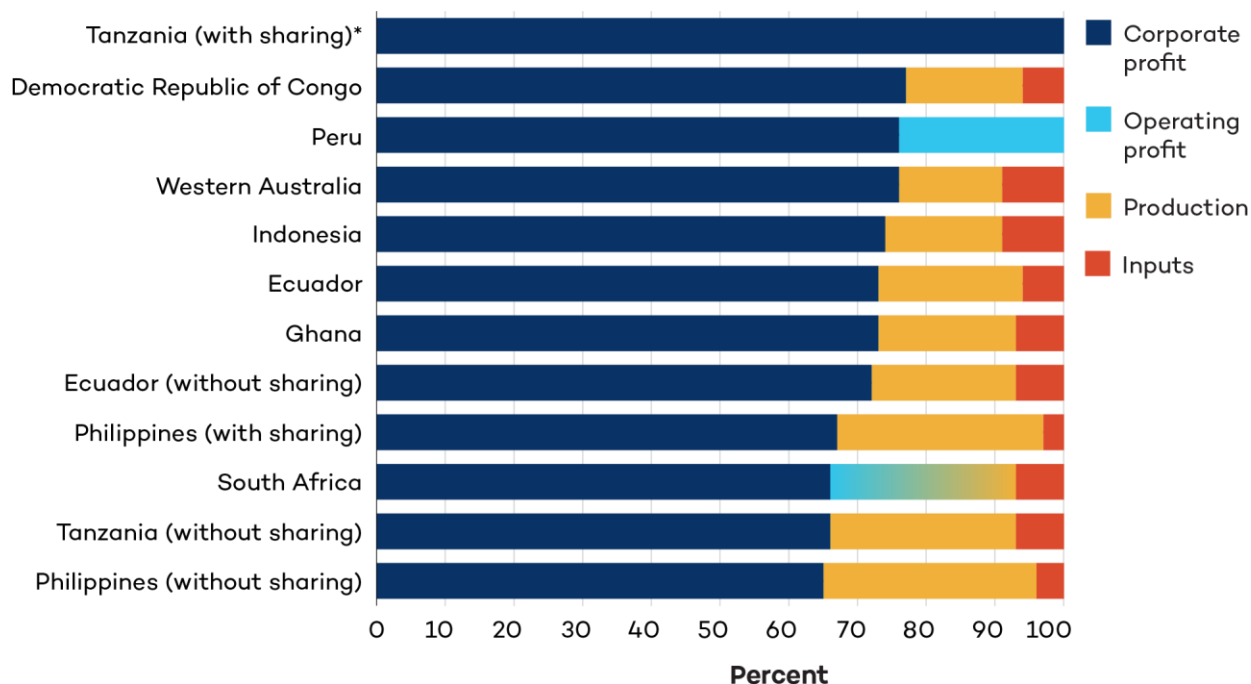
Pour mesurer la simplicité des régimes et la mesure dans laquelle ils exposent un gouvernement au risque d'évasion fiscale, on estime la proportion des recettes générées par différentes assiettes fiscales.¹⁶ La Figure 8 montre cette catégorisation des impôts selon qu'ils sont basés sur les intrants, la production, le bénéfice d'exploitation ou le bénéfice de l'entreprise, classés en partant de l'assiette fiscale la plus simple à la plus complexe à mesurer pour un État.

¹⁵ Avec un prix de l'or fixé à 1 600 dollars américains par once.

¹⁶ Cette mesure est simpliste dans la mesure où elle ne tient pas compte des dispositions d'un régime spécifique qui influent sur la difficulté de mesurer un impôt donné.



Figure 8 : Proportion des revenus générés par une mine d'or au cours d'une vie, par assiette fiscale¹⁷



*Remarque : Bien que le régime de partage en vigueur en Tanzanie comprenne des taxes qui ne sont pas basées sur les bénéfices des entreprises, le mécanisme de partage fait que tous les revenus de l'État y sont liés.

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

Le mécanisme adopté par la Tanzanie augmente considérablement l'exposition de l'État aux risques d'évasion fiscale. Comme indiqué ci-dessus, tous les revenus de l'État deviennent dépendants des bénéfices. Ils sont donc tous tributaires de la capacité de l'État à évaluer efficacement les bénéfices, et pas seulement des revenus de l'État provenant de l'impôt sur les bénéfices.

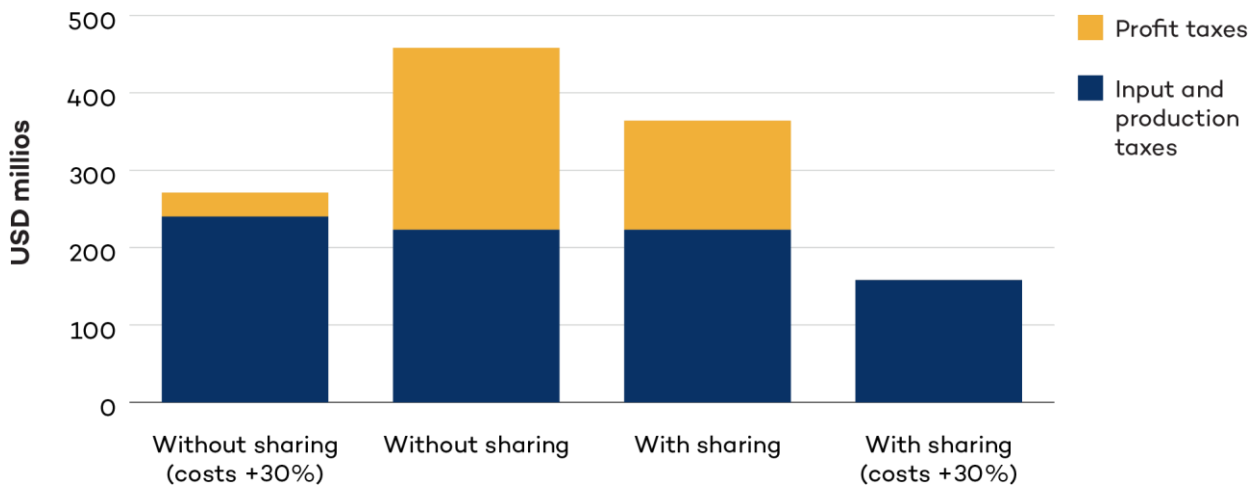
La Figure 9 montre l'impact potentiel des pratiques liées à l'évasion fiscale qui augmentent les coûts et réduisent donc les bénéfices globaux. Dans le cadre d'un régime sans partage, seuls les impôts sur les bénéfices, comme l'impôt sur le revenu des sociétés, seraient affectés par de telles pratiques d'évasion fiscale. Ces pratiques n'affecteraient pas les taxes sur les intrants et la production, telles que les redevances. Cependant, avec le mécanisme de partage, ces pratiques pourraient entraîner des bénéfices réduits artificiellement, ce qui pourrait déclencher le plafonnement de la part de l'État dans les avantages et entraîner des réductions des paiements tels que les redevances, même si ces paiements ne dépendent généralement pas de la rentabilité ; c'est l'une des principales raisons pour lesquelles ils sont inclus dès le départ dans les régimes fiscaux.

¹⁷ il convient de noter que le revenu absolu n'est pas égal dans chaque régime, ainsi la valeur absolue du revenu peut être plus élevée dans un régime où la proportion est plus faible. La zone avec un gradient de couleur pour l'Afrique du Sud reflète le fait que sa redevance a une base de revenus bruts mais un taux qui



varie en fonction d'une mesure du bénéfice d'exploitation.

Figure 9 : Exposition hypothétique au risque d'évasion fiscale avec les régimes fiscaux en vigueur en Tanzanie¹⁸



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

Cette caractéristique du mécanisme existe quelle que soit la valeur de la répartition. Une part plus importante de l'État réduit le risque que l'évasion fiscale fasse baisser les bénéfices globaux dans la mesure où la part de l'État est inférieure à la valeur des taxes sur les intrants et la production. Toutefois, elle n'élimine pas ce risque.

Les mécanismes appliqués aux Philippines et en Équateur, en revanche, n'affectent pas de manière significative l'exposition de l'État aux risques d'évasion fiscale. La détermination de la nécessité de paiements supplémentaires au profit de l'État dépend de la capacité de ce dernier à mesurer efficacement les bénéfices. Mais comme ces régimes ne plafonnent pas la part de l'État, l'évasion fiscale qui réduit les bénéfices n'affecterait pas le paiement des taxes sur les intrants et la production. L'évasion fiscale pourrait prolonger la période de recouvrement des Philippines et donc retarder le paiement de certains impôts, notamment les droits d'importation et la retenue d'impôt sur les intérêts, étant donné que la fin de la période de recouvrement dépend de la rentabilité déclarée d'une mine plutôt que d'une évaluation ex ante. Toutefois, la règle selon laquelle la période de recouvrement doit prendre fin 5 ans après le début de la production, que les dépenses de pré-production aient été recouvrées ou non, limite la mesure dans laquelle elle peut être étendue.

Les trois régimes contiennent des mesures destinées à réduire les risques d'évasion fiscale liés aux coûts de financement. Dans le calcul des recettes minières nettes, les Philippines n'autorisent que la déduction des paiements d'intérêts qui sont conformes aux taux internationaux en vigueur pour des prêts similaires. De même, l'Équateur n'autorise la déduction des paiements d'intérêts sur le revenu imposable que si le taux d'intérêt ne dépasse pas le taux spécifié par le gouvernement. Le pays interdit également aux intérêts sur les prêts entre parties liées de dépasser 20 % d'une mesure du bénéfice d'exploitation : le bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement. Les discussions avec les représentants du gouvernement et du secteur suggèrent que la Tanzanie applique une règle plus stricte pour les prêts entre parties liées dans les MDA de Barrick Gold, les traitant comme exempts d'intérêts dans le calcul des bénéfices totaux. La récente législation tanzanienne prévoit également



de manière inhabituelle l'équité obligatoire de l'État

¹⁸ Avec une mine à faible rentabilité et un prix de l'or fixé à 1 600 dollars l'once.



de manière inhabituelle, que la participation obligatoire de l'État dans les projets donne au gouvernement une part de tout remboursement de prêt à des parties liées ou non liées, ce qui s'appliquera à tout accord de partage.¹⁹ Cette disposition vise non seulement à générer des revenus directs plus importants pour le gouvernement, mais aussi à réduire l'incitation à détourner les bénéfices par des coûts de financement majorés.²⁰

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

3.4 Les défis de l'économie politique

Outre la manière dont ces régimes se conforment par rapport aux objectifs types d'un régime fiscal, leurs implications en termes d'économie politique seront également cruciales pour déterminer si leurs avantages potentiels sont réalisés. En particulier, leur capacité à susciter la confiance du public et donc à améliorer la prévisibilité des politiques sera déterminante.

Le défi le plus évident en matière d'économie politique découle du mécanisme mis en place par la Tanzanie. Comme indiqué plus haut, si le gouvernement a perçu une part des bénéfices supérieure à la répartition convenue, il doit effectuer un paiement à l'investisseur ou renoncer à de futurs paiements d'impôts pour rééquilibrer la situation. Il sera probablement difficile, d'un point de vue politique, pour l'État d'effectuer un paiement direct à l'investisseur, et l'on peut donc supposer que l'État renoncera aux paiements d'impôts futurs. Cependant, il est possible dans certains scénarios que l'État doive renoncer à tout paiement d'impôt au cours d'une année donnée. Cela sera également difficile sur le plan politique. Par conséquent, le mécanisme tanzanien pourrait créer des situations dans lesquelles l'État se sentirait contraint de conclure des accords supplémentaires pour s'assurer de recevoir certains revenus chaque année - par exemple, un accord qui répartit le montant nécessaire au rééquilibrage sur plusieurs années. De tels accords, qu'ils soient entièrement divulgués au public ou non, pourraient conduire à ce que l'approche de partage érode la confiance du public au lieu de l'améliorer.

¹⁹ Article 10(1) k) du Règlement de 2020 sur l'exploitation minière (participation de l'État) (Gouvernement de la Tanzanie, 2020). L'accord-cadre de Barrick Gold, conclu l'année précédant la publication de ces réglementations, contient une version plus restreinte de cette disposition. Il prévoit uniquement que le gouvernement reçoive une part des remboursements de prêts aux actionnaires et exclut les prêts pour tout nouvel investissement (Acacia Mining PLC, 2019).

²⁰ Le bien-fondé de certaines de ces mesures de protection exige un examen plus approfondi. Par exemple, en



prenant une part dans tout remboursement de prêt, les prêteurs pourraient faire payer un taux d'intérêt plus élevé pour s'assurer qu'ils récupèrent toujours leur prêt et le rendement requis. Cela réduirait non seulement le revenu imposable, mais rendrait également plus difficile pour le gouvernement d'évaluer si un taux d'intérêt est raisonnable, car il ne serait pas comparable aux indicateurs de référence du secteur. Toutefois, cette question sort du cadre de la présente analyse.

4.0 Conclusion et enseignements pour les autres pays

La détermination de la part des bénéfices qu'un État devrait recevoir présente plusieurs avantages potentiels. Elle a le potentiel de fournir un peu plus de certitude à l'État et de susciter la confiance du public ainsi que la prévisibilité des politiques. Toutefois, cette analyse fournit trois enseignements principaux sur la manière de structurer ces régimes pour d'autres pays.

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

Le régime devrait permettre à l'investisseur d'obtenir le rendement requis avant que le partage ne soit déclenché, puis baser le partage sur les bénéfices cumulés, à l'instar du mécanisme de l'Équateur. Sans ces éléments, le mécanisme des Philippines peine à relever le défi fondamental de l'équilibre entre fiabilité et flexibilité. Une part plus élevée de l'État permet à ce dernier de percevoir davantage de bénéfices exceptionnels, mais augmente également le risque de décourager les investissements dans les mines marginales. Le mécanisme de l'Équateur, en revanche, fonctionne davantage comme une taxe sur les bénéfices exceptionnels. Étant donné que d'autres aspects du régime peuvent générer des revenus fiables, cette approche semble appropriée. Cela dit, étant donné que l'exclusion de plusieurs taxes importantes de la part de l'État dans les bénéfices signifie que les mines à faible rentabilité peuvent encore être touchées, cette approche pourrait être reconsidérée. Le mécanisme pourrait également offrir plus de flexibilité en prévoyant plus d'un niveau. Cependant, étant donné que cela complique le partage des bénéfices, il faudrait le mettre en balance avec les implications en termes de certitude pour le gouvernement et de confiance du public.

Enfin, étant donné que tout paiement supplémentaire versé aux gouvernements des Philippines et de l'Équateur dépend de la capacité de ces pays à mesurer efficacement les bénéfices, les autres pays doivent être conscients que ces mécanismes n'annulent pas les avantages que présentent les instruments plus simples permettant de réduire les risques d'évasion fiscale.

La détermination de la part minimale des bénéfices qu'un État devrait recevoir peut donc être un élément utile à intégrer dans la conception d'un régime fiscal, mais cela ne change rien aux principes fondamentaux et à l'importance de les appliquer de manière adéquate.



Références

- Acacia Mining PLC. (2019). *Recommended final offer for Acacia Mining PLC by Barrick Gold Corporation*. https://s25.q4cdn.com/322814910/files/doc_downloads/acacia/Acacia-2.7-announcement.pdf
- Broadway, R., & Keen, M. (2010). Theoretical perspectives on resource tax design. In P. Daniel, M. Keen, & C. McPherson (Eds.), *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice* (pp. 13–74). Routledge.
- Constitutional Court of Ecuador. (2022). Case no. 58-11-IN.
- Government of Ecuador. (2008). Constitution of Ecuador. constitutionnet.org/sites/default/files/ecuador_constitution_english_1.pdf
- Government of Ecuador. (2019). Reglamento General al a ley de Minería [General Regulation of the Mining Law] (as amended). <http://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/Documento%20Reglamento-Ley-de-Mineria.pdf>
- Government of Tanzania. (2020). Mining (State Participation) Regulations 2020.
- International Monetary Fund. (n.d.). *Fiscal Analysis of Resource Industries (FARI)*. <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-analysis-of-resource-industries>
- Jamasmie, C. (2021, December 13). *Petra Diamonds' stake in Williamson to shrink as part of deal with Tanzania*. Mining.com. http://www.mining.com/petra-diamonds-stake-in-williamson-to-shrink-as-part-of-deal-with-tanzania/?utm_source=Daily_Digest&utm_medium=email&utm_campaign=MNG-DIGESTS&utm_content=petra-diamonds-stake-in-williamson-to-shrink-as-part-of-deal-with-tanzania
- Kabanga Nickel Limited. (2021). *Kabanga Nickel signs framework agreement*. <http://www.kabanganickel.com/en/media/news/2021/kabanga-nickel-signs-framework-agreement.html>
- Republic of the Philippines. (n.d.). *Financial or technical assistance agreement*. Mines and Geosciences Bureau. https://mgb.gov.ph/attachments/article/79/PFC_FTAA.pdf
- Republic of the Philippines. (1994). *Financial or Technical Assistance Agreement with Arimco Mining Corporation* [Resource Contracts]. www.resourcecontracts.org/contract/ocds-591adf-2792396017/view#/
- Wen, J.-F. (2018). *Progressive taxation of extractive resources as second-best optimal policy* (Working paper No. 2018/130). International Monetary Fund.
- World Bank. (2022). *Annual prices*. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/5d903e848db1d1b83e0ec8f744e55570-0350012021/related/CMO-Historical-Data-Annual.xlsx>

© 2022 L'Institut international du développement durable

Publié par l'Institut international du développement durable

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

L'Institut international pour le développement durable (IIDD) est un groupe de réflexion indépendant qui se positionne en défenseur des solutions durables aux problèmes du XXI^e siècle. Notre mission est de promouvoir le développement humain et la durabilité environnementale. Pour ce faire, nous utilisons des produits de recherche, d'analyse et de connaissances qui appuient l'élaboration de politiques efficaces. Notre vision globale nous permet de nous attaquer aux causes profondes de certains des plus grands défis auxquels notre planète est confrontée aujourd'hui : la destruction écologique, l'exclusion sociale, les lois et les règles économiques injustes, le changement climatique. Le personnel de l'IIDD, qui compte plus de 120 personnes, plus de 50 associés et 100 consultants, provient de partout dans le monde et de différentes disciplines. Notre travail touche des vies dans près de 100 pays. À la fois scientifique et stratégique, l'IIDD fournit les connaissances nécessaires pour agir.

L'IIDD est enregistré comme organisme de bienfaisance au Canada et a le statut 501(c)(3) aux États-Unis. L'IIDD reçoit un appui fondamental pour son fonctionnement de la part de la province du Manitoba et un financement de ses projets de la part de nombreux gouvernements au Canada et ailleurs, d'organismes des Nations Unies, de fondations, du secteur privé et de particuliers.

Le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (FGI) appuie plus de 75 pays qui se sont engagés à mettre l'exploitation minière au service du développement durable afin de veiller à ce que les impacts négatifs soient limités et que les avantages financiers soient partagés. Il se consacre à l'optimisation des avantages de l'exploitation minière pour parvenir à la réduction de la pauvreté, à la croissance inclusive, au développement social et à la gestion de l'environnement. L'Institut international du développement durable assure le Secrétariat de l'IGF depuis octobre 2015. Le financement de base est assuré par le gouvernement du Canada.

Le Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF) sert de réseau africain qui vise à améliorer les systèmes fiscaux en Afrique par le biais d'échanges, de diffusion des connaissances, de développement des capacités et d'une contribution active à l'agenda fiscal régional et mondial. L'amélioration des régimes fiscaux permettra d'accroître la responsabilité de l'État envers ses citoyens et de renforcer la mobilisation des ressources intérieures, favorisant ainsi une croissance économique inclusive.

