



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development



AFRICAN TAX
ADMINISTRATION FORUM
FORUM SUR
L'ADMINISTRATION
FISCALE AFRICAINE

Taxe de développement sur le chiffre d'affaires

Septembre 2022 | Version préliminaire. Ce document

d'orientation a été rédigé par Alison Futter (Université du Cap, Afrique du Sud) avec l'appui de l'IGF et de l'ATAF.

1.0 Introduction

Certains des instruments budgétaires les plus critiques dans le secteur minier sont ceux qui ciblent les besoins spécifiques des populations des pays riches en ressources. Ce document d'orientation est consacré aux contributions apportées au développement local par le biais de taxes de développement sur le chiffre d'affaires ou les ventes brutes. De nombreux pays exigent des détenteurs de droits miniers des contributions en faveur des communautés locales ou des infrastructures, de l'ordre de 0,5 % à 3 % du chiffre d'affaires. Ces contributions peuvent être très efficaces et devraient être mises en place par tous les pays riches en ressources, en utilisant les enseignements et les meilleures pratiques tirés des projets antérieurs sur la manière de les concevoir et d'assurer un suivi adéquat.

La taxe spécifique de développement sur le chiffre d'affaires proposée par l'auteur obligerait les sociétés minières privées à investir dans des infrastructures publiques mutualisées telles que l'électrification, les routes, l'assainissement, l'approvisionnement en eau et les technologies de communication, ou dans des activités d'intérêt public reconnues telles que l'éducation, les soins de santé, l'environnement et le bien-être. Ceci, afin d'améliorer la situation des communautés locales touchées par l'attribution de droits miniers dans une zone sous licence d'exploitation. Ces investissements se feraient au niveau local et éventuellement au niveau régional ou national si plusieurs entreprises et niveaux du gouvernement parviennent aux accords requis. En l'absence de tels investissements, l'administration fiscale nationale percevrait une taxe de développement sur le chiffre d'affaires auprès des contribuables engagés dans l'extraction de ressources minérales et d'hydrocarbures (ci-après dénommés mines ou exploitation minière) qui serait appliquée à un fonds de développement minier administré par le gouvernement avec des priorités de dépenses similaires.

2.0 Qu'est-ce qu'une taxe de développement sur le chiffre d'affaires ?



La taxe de développement sur le chiffre d'affaires serait un impôt mensuel autoévalué à un taux uniforme de 0,5% à 3% du chiffre d'affaires. La taxe de développement sur le chiffre d'affaires s'ajoute aux obligations environnementales, sociales et de gouvernance imposées aux sociétés minières. Pour faciliter l'administration, le chiffre d'affaires serait calculé sur la base du prix moyen indexé des produits de base de la ressource extraite, multiplié par le volume de production par mois. Les sociétés minières auraient la possibilité d'investir directement dans des activités d'intérêt public et des infrastructures publiques mutualisées pour bénéficier d'une compensation de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires. Autrement, cette taxe serait appliquée à un fonds de développement minier administré par le gouvernement et établi expressément à cette fin. La seule déduction fiscale autorisée dans la détermination de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires serait le coût des activités d'intérêt public reconnues qui sont entreprises au cours du mois, avec un report autorisé des soldes excédentaires. Le report des soldes excédentaires devrait être illimité afin d'encourager les mines à réaliser des investissements initiaux importants (au moment de l'installation de la mine) dans des activités d'intérêt public qui peuvent être compensées pendant la durée de vie de la mine.

Les activités d'intérêt public reconnues peuvent inclure (mais sans s'y limiter) des dépenses en matière d'éducation (par exemple, la construction et l'équipement d'écoles de mathématiques et de sciences, le financement de bourses d'études et l'offre de stages rémunérés pour les employés autochtones), d'infrastructures publiques mutualisées (par exemple, l'extension de la fibre optique/5G et des infrastructures de transport), d'environnement (par exemple, la réduction des émissions de carbone, le traitement de l'eau et la réhabilitation), de soins de santé (par exemple, les vaccins contre le COVID 19 pour le public, le traitement de la tuberculose, le traitement du VIH, l'éradication de la malaria, la construction et l'équipement d'hôpitaux et de cliniques), et le bien-être social (par exemple, les jardins alimentaires pour les communautés démunies, l'hébergement et les soins pour les personnes âgées et les personnes handicapées, les refuges pour les femmes et les enfants maltraités, la construction d'installations sportives et de salles communales).

L'autorité gouvernementale compétente certifierait chaque année les activités d'intérêt public admissibles. Le gouvernement les publiera dans son budget à moyen terme comme faisant partie des investissements dans les infrastructures publiques mutualisées qui soutiendront la croissance économique. *La publication* devrait également déterminer s'il existe des activités d'intérêt public que le gouvernement souhaite encourager davantage et qui pourront bénéficier de déductions supplémentaires de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires. La certification des activités d'intérêt public qui peuvent bénéficier de l'abattement supplémentaire sera soumise à l'examen du Bureau national d'audit.

L'autorité gouvernementale surveillera la mise en œuvre des activités d'intérêt public reconnues en utilisant un formulaire type : signature du bénéficiaire attestant de la réception des produits ou attestation de l'ingénieur civil de l'État certifiant de l'achèvement des travaux et des documents justifiant les dépenses.

Un bénéficiaire admissible serait tout bénéficiaire des activités d'intérêt public reconnu dans les communautés locales touchées par l'attribution d'un droit minier dans une zone. En ce qui concerne les projets d'infrastructures publiques mutualisées, le bénéficiaire admissible est toute entité gouvernementale locale, régionale ou nationale dont le projet est approuvé par l'ingénieur civil de



l'État.

La taxe de développement sur le chiffre d'affaires s'appliquerait à tous les détenteurs de droits sur les ressources minérales. Un mécanisme pourrait être mis en place pour que les détenteurs de droits puissent demander un abattement partiel ou une exonération de cette taxe dans le cas des mines marginales ou des mineurs artisanaux et à petite échelle. La taxe de développement sur le chiffre d'affaires serait elle-même déductible de l'impôt sur le revenu des sociétés en tant que dépense liée à l'exploitation minière. La raison d'être de cette approche est d'aligner le traitement fiscal de cette taxe sur celle du traitement fiscal des dépenses de responsabilité sociale des entreprises (RSE) par les mines.

La taxe de développement sur le chiffre d'affaires peut compléter la structure existante de l'impôt sur le revenu des sociétés et des redevances, dans laquelle ces taxes sont collectées de manière centralisée pour le financement des dépenses budgétisées par le gouvernement. La taxe de développement sur le chiffre d'affaires se distingue des redevances en ce sens qu'elle ne s'applique pas au processus budgétaire. Les redevances versées au gouvernement central peuvent saper l'incitation du gouvernement à fournir des services aux communautés locales en échange de la perception d'impôts personnels (Grzybowski, 2012, p. 17), ce qui peut laisser les communautés touchées par l'exploitation minière encore plus appauvries qu'avant le début du développement minier. La taxe de développement sur le chiffre d'affaires se distingue de l'impôt sur le revenu des sociétés car elle est prélevée sur le chiffre d'affaires et non sur les bénéfices imposables du détenteur de droits. Elle est une dépense déductible pour le calcul de l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés. Elle est plus proche, dans sa conception, d'une taxe minimale alternative, car elle, aussi bien que la taxe minimale alternative sont toutes deux calculées sur un pourcentage du chiffre d'affaires. La rentabilité n'est pas un facteur déterminant pour le prélèvement de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires - son déclencheur étant la production de ressources minérales ou d'hydrocarbures par la mine. La taxe de développement sur le chiffre d'affaires est régressive (comme les redevances) par rapport à l'impôt sur le revenu des sociétés, qui est un impôt plus progressif. Les États doivent s'efforcer d'obtenir un mélange équilibré de taxes régressives et progressives dans la conception de leur régime fiscal (Wen, 2018).

La taxe de développement sur le chiffre d'affaires pourrait être mise en œuvre à court terme par un amendement de la loi minière et/ou fiscale si aucun accord de stabilité fiscale n'empêche l'introduction de nouvelles taxes sur les projets miniers. Si des accords de stabilité fiscale sont en place, la taxe de développement sur le chiffre d'affaires pourrait être introduite avec l'octroi de nouveaux droits miniers et une période transitoire négociée avec les détenteurs de droits miniers existants qui bénéficient de la protection de ces accords. Il pourrait en outre être possible de négocier une mise en œuvre immédiate avec les détenteurs de droits miniers existants qui pourraient être désireux de participer à la taxe de développement sur le chiffre d'affaires en raison des avantages de la licence sociale, indépendamment de leur stabilité fiscale.

Les avantages d'une taxe de développement sur le chiffre d'affaires pour les États sont les suivants : 1) l'identification par les décideurs politiques des domaines d'avancement qui répondent aux objectifs de croissance économique, aux aspirations technologiques et aux idéologies politiques du gouvernement ; ; 2) l'utilisation d'indices moyens pour approcher le prix des produits de base afin d'éviter la manipulation de l'assiette fiscale ; 3) la périodicité mensuelle favorise un flux de trésorerie



régulier ; ; et 4) la faiblesse des coûts de calcul, d'audit et d'administration pour l'agence de collecte.

La taxe de développement sur le chiffre d'affaires ne devrait pas rencontrer une forte résistance de la part des sociétés minières pour les raisons suivantes :

- 1) elle serait modeste dans sa portée et constituerait une dépense déductible aux fins de l'impôt sur le revenu ;
- 2) elle encouragerait les détenteurs de droits miniers à investir au profit des citoyens du pays source, ce qui est un facteur clé pour obtenir leur licence sociale d'exploitation ;
- 3) elle donnerait aux détenteurs de droits miniers la possibilité de choisir parmi les investissements certifiés d'utilité publique d'une manière qui soit mutuellement bénéfique à la communauté et aux opérations de la société dans le pays source ; et
- 4) elle contribue directement à la réalisation des objectifs de développement durable tels que l'éducation de qualité, l'eau potable et l'assainissement, l'industrie, l'innovation et les infrastructures. L'avantage global est qu'il contribue à maintenir la paix sociale dans les communautés touchées.

3.0 Expériences antérieures en matière de taxes de développement sur le chiffre d'affaires

Exiger des entreprises qu'elles participent au développement communautaire est une pratique courante. Selon Dupuy (2014),

lorsque le développement communautaire est effectif, la disposition est généralement contenue dans les lois nationales d'un pays relatives à l'exploitation minière ou, occasionnellement, aux activités économiques plus généralement. Ces lois imposent aux entreprises de contribuer au développement des membres des communautés situées dans la zone de licence ou à proximité, ou de leur fournir des avantages socio-économiques. Ces contributions peuvent inclure le partage des revenus ou d'autres compensations monétaires, l'amélioration des services d'éducation ou de santé, des possibilités de formation ou de diversification des moyens de subsistance, et la construction ou la réparation d'infrastructures, entre autres. Dans certains cas, il existe des exigences légales en matière de transferts infranationaux ou de fonds nationaux dédiés au développement communautaire. (p. 200)

L'idée s'inspire de l'exigence de développement communautaire par les exploitations minières, ainsi que d'autres concepts fiscaux utilisés dans le monde, tels que les accords de partage des bénéfices ou les programmes "Travaux contre impôts". Parmi les autres instruments fiscaux similaires, on peut citer les impôts minimums alternatifs, bien que ceux-ci soient généralement conçus comme des mesures de lutte contre l'évasion fiscale sous la forme d'impôts minimums sur le revenu des sociétés.

3.1 Taxe de développement sur le chiffre d'affaires et accords sur le partage des bénéfices

Grzybowski (2012) met en garde

contre le fait que lorsque les bénéfices de l'exploitation minière sont répartis d'une manière qui semble injuste par rapport à la répartition des coûts, des risques et des responsabilités, alors ceux qui sont privés de leurs droits ou qui supportent les risques et les responsabilités



sans compensation équitable sont susceptibles de s'opposer au développement, donnant lieu à un conflit potentiellement violent. (p. 7)

L'inexpérience, l'asymétrie de l'information, les influences extérieures et la faiblesse des capacités sont autant de facteurs qui contribuent à rendre les accords sous-optimaux pour les communautés. La taxe de développement sur le chiffre d'affaires proposée diffère des accords relatifs au partage des bénéfices en ce sens que les activités d'intérêt public certifiées sont *publiées* au journal officiel, tandis que les accords relatifs au partage des bénéfices donnent la priorité aux projets par le biais de consultations locales, qui aboutissent à des accords de développement communautaire (ADC).

Certains pays, comme le Botswana (Wankhede, 2020, p. 22), la République démocratique du Congo (Wankhede, 2020, p. 22), le Ghana (Wankhede, 2020, P. 23), le Kenya (Wankhede, 2020, p. 23) et l'Ouganda (Wankhede, 2020, p. 29) —exigent qu'une partie de la production soit versée sous forme de redevances aux communautés situées dans la zone de licence. Une telle compensation monétaire permet rarement de rétablir correctement la vie et les moyens de subsistance des populations des communautés touchées (Loutit et al., 2016).

Loutit et al. (2016, p. 8) affirment que

Les accords de développement communautaire (ADC) les plus efficaces partagent les avantages découlant de l'exploitation des ressources afin de promouvoir une participation économique et sociale plus large, à long terme et continue, aux activités minières. Ces avantages comprennent des contributions financières, telles que la redevance, et des avantages non financiers, tels que des opportunités d'emploi local et des engagements à s'approvisionner en biens et services auprès de fournisseurs locaux. La compensation peut toujours être utilisée efficacement pour reconnaître les impacts de l'exploitation minière qui ne peuvent pas être corrigés de manière adéquate. (p. 8)

Loutit et al. (2016) soulignent que

l'un des objectifs du partage des bénéfices est de renforcer la base d'actifs d'une collectivité en améliorant son capital physique, économique et humain. Cela implique des efforts pour éviter que les communautés ne deviennent trop dépendantes des flux de revenus provenant des activités minières, ce qui peut les rendre vulnérables si la mine échoue, devient moins productive ou arrive en fin de vie. C'est une autre raison de concevoir des ADC qui offrent une combinaison d'avantages financiers et non financiers, reliant ainsi le bien-être de la communauté à la durabilité des activités minières, tout en fournissant des compétences transférables, telles que des compétences en entreprise et en gestion qui permettent à la communauté de poursuivre sa croissance économique après la fermeture de la mine. (p.8)

De nombreux pays exigent de la part des détenteurs de droits miniers des contributions aux communautés locales ou aux infrastructures, de l'ordre de 0,5 % à 3 % du chiffre d'affaires (Adebayo & Werker, 2021, p. 1). En Guinée, les titulaires de droits miniers doivent conclure un accord de développement local avec la communauté locale et contribuer entre 0,5 % (minéraux) et 1 % (métaux précieux) de leur chiffre d'affaires au fonds de développement local (Dupuy, 2014, p. 208). La taxe de développement sur le chiffre d'affaires est comparable aux accords de partage des bénéfices dans



sa base de chiffre d'affaires (ventes brutes), son taux possible (%) et ses résultats souhaités en termes de bénéfices non financiers pour les communautés locales. La taxe de développement sur le chiffre d'affaires pourrait fonctionner comme une alternative ou un complément aux accords de partage des avantages ou aux ADC existants. Les activités d'intérêt public reconnues et les investissements dans les infrastructures publiques mutualisées peuvent à la fois satisfaire aux obligations imposées aux détenteurs de droits dans le cadre des accords de partage des avantages et leur permettre de bénéficier d'une compensation de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires.

Dans les pays où il n'existe pas d'obligation légale en termes d'indemnisation des communautés locales pour l'utilisation des terres ou d'autres effets négatifs de l'extraction, les entreprises privées peuvent néanmoins être tenues d'élaborer et de mettre en œuvre un plan social et de travail qui génère des avantages non financiers dont bénéficieront les communautés locales touchées par les activités minières dans la zone de licence. Ce plan peut inclure des contributions obligatoires au fonds de formation ou d'éducation. La taxe de développement sur le chiffre d'affaires renforce les engagements pris dans le cadre de la licence sociale par les détenteurs de droits pour financer les activités de développement, soit par des contributions en espèces au fonds de développement minier administré par l'État, soit par des dépenses directes de responsabilité sociale des détenteurs de droits.

Dans certains pays, le montant total de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires n'est pas alloué à la communauté concernée. Par exemple, le 26 juin 2015, lorsque le Conseil national de transition du Burkina Faso, agissant en tant que Parlement, a approuvé un nouveau code minier, 20 % du montant a été alloué à la région et 80 % à la communauté directement affectée, à des fins de solidarité avec le fonds de développement local.

3.2 Taxe de développement sur le chiffre d'affaires et accords sur le partage des bénéfices

En 2008, le Pérou a introduit une innovation fiscale dénommée 'Travaux contre Taxes' qui permettait aux entreprises privées (pas seulement dans les industries minières et extractives) de payer à l'avance une partie de leurs impôts sur le revenu des sociétés par l'exécution de projets de travaux publics. En acceptant des projets d'infrastructure au lieu de futures taxes, les gouvernements nationaux, régionaux et locaux du Pérou renoncent à la mobilisation de fonds publics et réduisent la charge sur les budgets nationaux, puisque le secteur privé assumerait les coûts initiaux et la gestion de nouveaux projets d'infrastructures (Del Carpio Ponce, 2018, p. 1). Selon Del Carpio Ponce (2018, p. 2), le programme 'Travaux contre Taxes' a été créé pour combler le manque d'infrastructures locales au Pérou, ainsi que les multiples obstacles à l'investissement dans les travaux publics, notamment :

- Un manque de critères techniques pour identifier et sélectionner correctement les projets d'investissement public.
- Des études de préinvestissement et d'investissement de faible qualité qui ne correspondaient pas aux coûts réels et aux calendriers des travaux
- Des coûts substantiels et des dépassements de projet
- De nombreux litiges avec des entreprises de construction aux niveaux judiciaire et arbitral.



Del Carpio Ponce (2018) indique que :

le programme 'Travaux contre Taxes' peut être appliqué aux investissements publics dans le développement urbain, les télécommunications, l'agriculture, l'eau et l'assainissement, le tourisme, la sécurité publique, les transports, l'éducation, la santé, la pêche, les sports, la protection et le développement social, la culture, l'environnement et l'électrification rurale. (p. 1)

L'Agence péruvienne de promotion des investissements privés conçoit les éventuels projets d'investissement public, et le ministère de l'Économie et des Finances examine la qualité et approuve la délivrance des certificats (pour la compensation des impôts sur le revenu des sociétés) une fois le projet achevé (Del Carpio Ponce, 2018, p. 1). Del Carpio Ponce (2018, p. 4) affirme que " le programme péruvien " Travaux contre taxes " peut potentiellement [...] bénéficier à d'autres pays confrontés à de faibles normes de gouvernance, à des investissements en capital fixe insuffisants et à d'importantes insuffisances en matière d'infrastructures et de services ".

La taxe de développement sur le chiffre d'affaires implique le secteur privé d'une manière similaire au mécanisme 'Travaux contre Taxes', ce qui en fait potentiellement un meilleur outil de gouvernance en comparaison avec le financement alloué par l'Etat en faveur des activités d'intérêt public (Del Carpio Ponce, 2018, p. 5).

Contrairement au programme péruvien " Travaux contre taxes ", la taxe de développement sur le chiffre d'affaires, telle que proposée, est une taxe supplémentaire imposée aux détenteurs de droits miniers et elle n'est pas destinée à remplacer les paiements de l'impôt sur le revenu des sociétés. Toutefois, elle suit des principes similaires. Premièrement, elle soutient l'idée que les entreprises privées sont parfois plus capables que les gouvernements locaux d'exécuter avec succès et en temps voulu des projets d'infrastructures publiques. Deuxièmement, elle implique que la charge du développement des infrastructures publiques devrait être partagée, puisque les détenteurs de droits bénéficient également de ces investissements.

Del Carpio Ponce (2018) affirme que :

L'un des inconvénients du mécanisme "Travaux contre taxes" est qu'il n'est pas encore accessible à toutes les entités publiques et qu'il ne couvre pas les coûts opérationnels, mais uniquement les coûts d'investissement (l'exception concerne les projets d'assainissement qui permettent d'utiliser le mécanisme pour les coûts opérationnels pendant un an). Cela affecte la durabilité des travaux publics réalisés. (p. 4)

Pour remédier à ce défi du programme des infrastructures publiques, la taxe de développement sur le chiffre d'affaires proposée vise à tenir la mine responsable de l'entretien et de la maintenance continus de l'investissement pendant la durée de détention du droit d'exploitation de la mine. À la fin de la durée de vie de la mine, la propriété des investissements en infrastructures publiques mutualisées est cédée au gouvernement (African Mining Legislation Atlas [AMLA], 2022, p. 67).

Une autre critique du programme 'Travaux contre Taxes' est que la sélection et la localisation des projets peuvent répondre davantage à l'intérêt privé qu'à l'intérêt public. La plupart des projets exécutés par le programme 'Travaux contre Taxes' sont situés dans les zones d'influence des



entreprises privées qui les réalisent, qui ne sont pas toujours les zones qui ont le plus besoin de développement (Del Carpio Ponce, 2018, p. 5). Pour atténuer ce problème de concentration, les projets relatifs au programme 'Travaux contre Taxes' sont d'abord classés par ordre de priorité par chaque entité publique ; une meilleure planification permet de mieux hiérarchiser les projets. La taxe de développement sur le chiffre d'affaires proposée prévoit la publication des activités certifiées admissibles, telles que déterminées par le gouvernement dans son cadre budgétaire à moyen terme, et ne laisse pas la sélection des activités applicables à l'exploitation minière.

Del Carpio Ponce (2018) note que

seules les grandes entreprises disposant d'un programme de responsabilité sociale établi ont pu se permettre de participer au programme " Travaux contre Taxes ", qui reste trop coûteux pour les petites entreprises. Cela s'explique principalement par les coûts de transaction et de gestion, ainsi que par le degré élevé de liquidité nécessaire pour déboursier d'importants montants en capital afin de financer de grands projets de travaux publics ... En outre, les entreprises privées qui utilisent actuellement ce mécanisme figurent parmi les plus grands contributeurs fiscaux au Pérou, ce qui peut également compliquer l'accès à la liquidité par le gouvernement dans un pays où les taux d'évasion fiscale sont élevés. (p. 5)

La taxe de développement sur le chiffre d'affaires proposée tient compte de la différence de taille des détenteurs de droits d'exploitation en prévoyant deux options : soit une contribution directe aux activités d'intérêt public et aux investissements dans les infrastructures publiques mutualisées, soit le versement à un fonds de développement minier administré par le gouvernement. Cela permet effectivement à toutes les mines, quelle que soit leur taille, de participer. La taxe de développement sur le chiffre d'affaires ne se substitue pas à la perception de l'impôt sur le revenu des sociétés ou des redevances, car elle est appliquée en complément de ces outils fiscaux existants.

3.3 Taxes minimales alternatives sur le chiffre d'affaires

En réponse à l'évasion fiscale des entreprises, de nombreux pays en développement s'orientent vers des régimes d'imposition minimale, en vertu desquels les entreprises privées sont imposées soit sur les bénéfices, soit sur le chiffre d'affaires, en fonction de l'obligation fiscale la plus élevée. Ces régimes peuvent être regroupés sous la dénomination taxes minimales alternatives sur le revenu (AMT). Lorsqu'une taxe sur le chiffre d'affaires est appliquée pour remplacer l'impôt sur le revenu des sociétés, le montant de l'AMT est faible - par exemple, en Guinée équatoriale, l'AMT est basé sur 1% du chiffre d'affaires de l'année précédente de la société pétrolière et gazière. L'AMT est utilisé lorsque les activités de la société entraînent une perte imposable ou lorsque l'impôt minimum est supérieur à 35 % des bénéfices imposables. En Tanzanie, lorsqu'une succursale ou une société a subi des pertes fiscales perpétuelles pendant 3 années consécutives, la succursale ou la société est tenue de payer l'AMT à un taux de 0,3 % sur le chiffre d'affaires. Au Pakistan, les taxes sur le chiffre d'affaires ont permis de réduire l'évasion fiscale jusqu'à 60 à 70 % des revenus des entreprises et d'augmenter la collecte des recettes de 74 % sans réduire les bénéfices globaux (Best et al., 2015, p. 1 311). Les entreprises dont le chiffre d'affaires est plus élevé et les bénéfices minimes soutiennent que la taxe sur le chiffre d'affaires de 1,5 % au Pakistan est trop élevée, préférant une taxe sur le chiffre d'affaires plus faible de 0,5 % (Khan, 2020, p. 1).



Bien que l'objectif des AMT soit différent de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires, ils ont des caractéristiques de conception similaires, et les enseignements tirés de l'introduction des AMT sont pertinents. Par exemple, le taux de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires doit être considéré en combinaison avec les autres éléments du régime fiscal et la rentabilité des mines individuelles. Par conséquent, il est important de modéliser l'impact total de la taxation minière sur les mines du pays avant d'envisager l'adoption d'une taxe supplémentaire et le taux éventuel d'une telle taxe de développement sur le chiffre d'affaires. Le taux fixé pour cette taxe doit être réaliste : les régimes d'impôt minimum basés sur le chiffre d'affaires varient généralement entre 0,2 % (Tunisie) et 3 % (Bolivie, Guinée et Madagascar), avec un taux d'imposition moyen de 1,2 % (Aslam & Coelho, 2021, p. 9). La plupart des Etats, notamment en Afrique, encouragent le développement du secteur minier et mettent en place des mesures incitatives pour attirer les investisseurs dans ce secteur. L'introduction d'une taxe de développement sur le chiffre d'affaires sans allocations ni exemptions risque d'éroder ces efforts. Afin de garantir l'acceptation et le respect de cette taxe par les entreprises minières du secteur privé, l'introduction d'une taxe de développement sur le chiffre d'affaires doit s'accompagner d'une consultation approfondie des parties prenantes, sans quoi sa mise en œuvre est vouée à l'échec. Il est également important de négocier avec les sociétés minières en raison des dispositions de la convention fiscale relatives au régime de stabilité. L'argument le plus persuasif pour convaincre les sociétés minières d'accepter cette nouvelle taxe, malgré le régime de stabilité, est que les investissements sociaux contribueront à maintenir la paix sociale dans la communauté et à assurer un environnement propice aux affaires.

La taxe de développement sur le chiffre d'affaires proposée ne vise pas à remplacer l'impôt sur le revenu des sociétés en l'absence de bénéfices - il s'agit d'une taxe supplémentaire à imposer aux détenteurs de droits d'exploitation minière, quelle que soit leur rentabilité ; néanmoins, les décideurs doivent être conscients que le taux d'une taxe sur le chiffre d'affaires doit être "raisonnable" du point de vue du contribuable pour éviter toute opposition à sa mise en œuvre.

4.0 Mise en œuvre

Les administrations fiscales ou d'autres organismes gouvernementaux responsables peuvent avoir une capacité limitée de réglementer la taxe de développement sur le chiffre d'affaires. La facilité de détermination de cette taxe, basée sur le volume de production et indexée sur la moyenne mensuelle du prix approximatif du minerai (ou une autre règle simplifiée utilisée pour évaluer l'assiette de la redevance minière par le détenteur des droits d'exploitation), la rend facile à administrer. Cependant, la mise en œuvre de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires peut présenter plusieurs défis.

4.1 Lutte contre les évasions fiscales

Pour prévenir l'évasion fiscale, la déduction des dépenses d'intérêt public de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires doit être refusée lorsque les critères de déduction - à savoir la certification, la signature du bénéficiaire/de l'ingénieur civil de l'État et les documents justifiant les dépenses - sont manquants ou incomplets. En outre, des pénalités de non-conformité - sous la forme d'une augmentation de 100 à 200 % de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires à payer - devraient être imposées à titre de mesure punitive en cas de non-déclaration, de fraude ou de déclaration



inexacte par le titulaire de droits (contribuable). Dans cette fourchette de pénalités, 100 % s'appliquerait à la non-divulgaration non intentionnelle, et ce pourcentage serait plus élevé pour les déclarations inexactes, pour atteindre un maximum de 200 % en cas de fraude de la part du détenteur des droits.

4.2 Infrastructures d'enclave

Il est important de se prémunir contre les compensations de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires pour les « infrastructures d'enclave ». AMLA (2022) indique que

L'infrastructure d'enclave est une infrastructure qui est adaptée aux seuls besoins et intérêts du projet minier. Une telle approche ne créera pas d'avantages durables pour les communautés locales. Une évaluation des besoins et une consultation avec les personnes concernées et les autorités locales de l'État devraient être entreprises pour se prémunir contre les "infrastructures d'enclave", et pour veiller à ce que les infrastructures profitent aux communautés locales au-delà de la durée de vie de la mine. (p. 64)

La publication par le gouvernement des activités d'intérêt public approuvées atténuera les infrastructures d'enclave,

Tout comme les préoccupations concernant l'infrastructure d'enclave, AMLA (2022) souligne qu'il peut y avoir des occasions où l'infrastructure doit être aménagée sur une base spécifique au site. Même dans ces circonstances, les communautés locales devraient avoir la possibilité de bénéficier du développement des infrastructures " (p. 64). Par conséquent, afin d'obtenir l'approbation des communautés locales pour leurs activités minières (telles que les approbations environnementales) et d'améliorer leur accès aux marchés (par le biais d'infrastructures routières, ferroviaires et portuaires), les mines sont susceptibles de limiter leur choix d'investissements au profit des citoyens qui sont directement touchés par leurs opérations minières. L'utilisation d'un fonds de développement minier administré par le gouvernement (comme alternative à l'investissement direct dans les activités d'intérêt public) permettra à l'État de concentrer ses efforts sur la fourniture d'activités d'intérêt public au-delà des communautés d'accueil pour le bénéfice des citoyens en général.

4.3 Engagement des parties prenantes

Il existe un large éventail de bénéficiaires, notamment des particuliers, des communautés locales et des gouvernements locaux et régionaux, qui profiteront des activités d'intérêt public. Ces bénéficiaires peuvent être en désaccord avec la mine sur les activités à entreprendre, ce qui peut entraîner des tensions locales et éventuellement des conflits.

Les lois nationales de certains pays exigent que les sociétés minières s'engagent avec des communautés spécifiques (Loutit et al., 2016, p. 3) et des mineurs artisanaux et à petite échelle (lorsque ceux-ci sont déjà présents à proximité de la zone sous licence d'exploitation), en particulier lorsque ces communautés ont un intérêt légalement reconnu dans les terres sur lesquelles les droits miniers sont demandés ou lorsqu'ils dépendent déjà de la zone sous licence d'exploitation pour assurer leur subsistance. La réalisation d'études d'impact environnemental et social et d'études d'impact sur les droits humains peut être une obligation légale dans le cadre de l'octroi de droits



miniers (Loutit et al., 2016, p. 2). Dans ces circonstances, l'engagement des communautés locales en vue de leur consentement à l'attribution de droits miniers pour une zone sous licence d'exploitation peut aller au-delà d'une meilleure pratique internationalement recommandée (engagement volontaire) pour un ADC et devenir une obligation législative de conclure un tel accord avec la communauté locale. La société minière doit, en principe, obtenir le consentement libre, préalable et éclairé (FPIC) de la communauté locale (Loutit et al., 2016, p. 3). Loutit et al. (2016) décrivent ce que signifie le FPIC :

Le FPIC oblige les gouvernements et, le cas échéant, les entreprises à s'assurer que les communautés locales qui acceptent les activités minières sont informées des impacts positifs et négatifs probables de la mine et fournissent leur consentement sans aucune pression ou interférence et *avant* le début des activités minières. Les entreprises devraient s'assurer qu'elles s'engagent dans des consultations significatives avec les communautés locales en leur fournissant les informations et les ressources nécessaires pour négocier efficacement un accord qui réponde à leurs besoins dans le but d'obtenir le consentement de la communauté. (p. 3)

La taxe de développement sur le chiffre d'affaires repose sur l'examen par les décideurs nationaux des besoins sociaux et des aspirations politiques identifiés aux niveaux national, régional et local, puis sur la définition des priorités pour déterminer les activités d'intérêt public reconnues " adéquates " et les infrastructures publiques mutualisées qui donnent droit à une déduction de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires. Toutefois, l'influence de la communauté et sa participation à la sélection des activités d'intérêt public ne peuvent être ignorées. Les orientations proposées par Loutit et al. (2016) du Columbia Centre on Sustainable Investment suggère qu'un processus en trois étapes soit suivi par les entreprises des industries extractives pour négocier un ADC avec les communautés locales :

1. L'étape de la négociation préalable implique que l'entreprise et la ou les communautés jettent les bases des négociations. Il peut s'agir d'accords précurseurs tels qu'un protocole d'entente (PE) ou un cadre de négociation, qui définissent tous les deux les règles régissant le processus de négociation de l'ADC.
2. L'étape de la recherche et de la consultation comprend la cartographie des intervenants afin de déterminer qui est susceptible d'être affecté par les activités minières, ainsi que des évaluations d'impact. Au cours de cette étape, l'entreprise ou le gouvernement doit renforcer les capacités des communautés qui risquent d'être affectées, afin de leur permettre de s'approprier le processus et de les sensibiliser à l'activité minière proposée.
3. La dernière étape est le processus de négociation proprement dit et l'approbation de l'accord final.

Une fois le processus d'élaboration de l'accord terminé, le suivi et la mise en œuvre de l'accord deviennent alors une priorité. (p. 2)

L'une des faiblesses identifiées par les ADC est qu'ils ont tendance à contenir des clauses qui favorisent toujours le détenteur des droits ou lui laissent un pouvoir discrétionnaire considérable. Loutit et al. (2016) propose que

Pour garantir le fonctionnement efficace de l'ADC, les accords relatifs aux pratiques exemplaires comprennent des dispositions en matière de gouvernance pour gérer la relation continue entre la communauté locale et le détenteur de droits. ... Les partenariats avec des



organisations de la société civile (OSC) sont particulièrement utiles lorsque la communauté ne peut pas mettre en œuvre l'accord et faire en sorte que le détenteur des droits respecte sa part du marché. (p. 12)

4.4 Petites et moyennes entreprises minières

Les petites sociétés minières peuvent ne pas être en mesure d'assurer des activités d'utilité publique reconnues. C'est pourquoi un seuil de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires peut être introduit, obligeant les petites mines en dessous du seuil à effectuer leur paiement de cette taxe au fonds de développement minier administré par le gouvernement. Cela permettra d'accumuler des paiements mensuels de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires de moindre valeur au sein du fonds de développement minier afin d'atteindre sur une base continue, les économies d'échelle nécessaires à un investissement d'envergure de l'État dans des activités d'intérêt public reconnues.

4.5 Nécessité d'un fonds minier fonctionnel

Les gouvernements devront mettre en place un fonds de développement minier si celui-ci n'est pas déjà prévu dans leurs codes miniers. Ce fonds serait fondé sur des principes similaires à ceux d'un fonds de développement communautaire (FDC). AMLA (2022) soutient que :

Un FDC est l'un des instruments disponibles pour mettre en œuvre les obligations et les projets de développement communautaire des sociétés minières. Un certain nombre de juridictions sur le continent africain utilisent différents types de FDC, notamment des fiducies, des sociétés, des mécanismes de sécurité de tiers, des comptes spéciaux, et bien plus encore. Les FDC sont financés par une partie des recettes ou des profits de l'exploitation minière, par les redevances, les taxes, les fonds de l'État (utilisés lorsque l'État a un intérêt direct dans les opérations minières) ; ou un paiement initial peut être effectué par la société minière au profit du FDC. (p. 74)

Le fonds de développement minier serait financé par la taxe de développement sur le chiffre d'affaires des petites mines (en dessous du seuil de chiffre d'affaires) et par le manque à gagner des investissements directs des grandes mines. AMLA (2022) poursuit :

La responsabilité de la gestion du FDC dépend du type de mécanisme choisi, mais elle incombe souvent à un organisme proche des bénéficiaires des fonds, comme les ministères et les agences exécutives qui s'occupent des collectivités locales, de la décentralisation et du développement rural. Certaines législations exigent que le gouvernement soit un acteur actif dans la supervision et la gestion du FDC. S'il est important pour les gouvernements d'avoir un rôle de supervision pour s'assurer que les fonds sont déboursés pour les objectifs escomptés, il est difficile pour ces derniers d'être impliqués dans la gestion quotidienne des FDC. (p. 75)

La gestion du fonds de développement minier devrait relever de l'autorité exécutive du ministre des ressources minérales et de la responsabilité du ministère des ressources minérales. La prise de décision sur l'utilisation des fonds alloués au fonds de développement minier pourrait être organisée par le biais d'un comité d'investissement social composé de représentants du ministère des Ressources minérales, du ministère des Travaux publics, du ministère des Affaires



environnementales, du ministère de la Santé, des Services sociaux et de la Protection sociale, de groupes de travailleurs organisés, de chefs traditionnels, d'organismes de l'industrie minière/associations de détenteurs de droits miniers, de communautés locales, de gouvernements locaux, de gouvernements régionaux et d'organisations de la société civile. L'administration du fonds de développement minier serait assurée par le ministère de l'Économie et des Finances, qui procéderait à une affectation directe dans le cadre budgétaire à moyen terme en faveur des initiatives déterminées par le comité d'investissement social du fonds de développement minier.

Pour garantir la transparence, un processus d'appel d'offres ouvert devrait être suivi pour toutes les attributions aux entrepreneurs et fournisseurs de services tiers pour les activités menées dans le cadre du fonds de développement minier. Tous les membres du comité d'investissement social devraient faire l'objet d'un contrôle par l'agence de sécurité de l'État et être tenus de faire des déclarations de conflits d'intérêts et de dons. Les procès-verbaux des réunions du comité d'investissement social doivent être mis à la disposition des citoyens qui en font la demande. Les comptes financiers du fonds de développement minier doivent être soumis à la vérification de l'auditeur général de l'État et présentés au Parlement de la même manière que les autres entreprises/sociétés d'État.



5.0 La politique de la réforme : Introduction d'une taxe de développement sur le chiffre d'affaires

Le succès de l'exploitation minière passe par un partenariat d'intérêt commun entre les détenteurs de droits d'exploitation et les communautés locales. Les citoyens ont besoin de voir une valeur réelle pour l'extraction de ressources non renouvelables sous forme d'investissement social, de sécurité d'emploi et de croissance économique. L'introduction de nouvelles taxes sur les activités minières visant à répondre à la demande des citoyens sans consultation précoce et continue entraîne une incertitude des investisseurs qui peut conduire à un éventuel désinvestissement du secteur minier.

L'introduction de la taxe de développement sur le chiffre d'affaires à l'échelle régionale, continentale ou mondiale ou son application en tant que nouvelle pratique dans le droit national de l'industrie minière à l'échelle internationale pourrait contrebalancer les réactions négatives du secteur à l'introduction d'une nouvelle taxe. Par exemple, elle pourrait être introduite dans les codes miniers régionaux comme celui de l'Union économique et monétaire ouest-africaine ou une directive juridique équivalente au niveau de la Communauté de développement de l'Afrique australe ou de la Communauté d'Afrique de l'Est, entre autres. Elle pourrait également être promue par des acteurs responsables de l'industrie minière afin d'encourager les autres à suivre leur exemple.

Une taxe de développement sur le chiffre d'affaires ne doit pas nécessairement être introduite en tant que taxe. AMLA (2022) recommande ceci :

Les considérations environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) devraient être érigées en obligations juridiques positives. L'imposition d'obligations positives aux sociétés minières par les gouvernements africains devrait être compatible avec les objectifs de développement de chaque pays. La recommandation d'imposer des obligations positives aux sociétés minières aux fins d'un développement local ne doit pas être considérée comme un plaidoyer pour que les sociétés minières remplacent le rôle de l'État en ce qui concerne les obligations envisagées dans le droit national et/ou international. L'État devrait continuer à jouer un rôle de supervision dans la formation et la mise en œuvre des obligations positives d'une compagnie minière. (p. 23)

Une taxe de développement sur le chiffre d'affaires pourrait introduire la législation positive d'une obligation ESG. Selon Debeila (2022) du Forum sur l'administration fiscale africaine, pour les grandes sociétés minières, la taxe de développement sur le chiffre d'affaires peut être encouragée en participant au processus de normalisation de la Fondation internationale des normes d'information financière afin d'améliorer la conformité de l'obligation fiscale ou juridique. Les investissements dans les infrastructures publiques, les dépenses liées au CSR et les contributions à la taxe de développement sur le chiffre d'affaires devraient être inclus dans la consolidation actuelle des cadres de production de rapports sur les CSR existants au sein d'un nouveau Conseil international des normes de durabilité qui disposera de normes sectorielles pour les industries extractives comme celles de la Global Reporting Initiative.



6.0 Conclusion

Les Etats ont la responsabilité de répondre aux besoins de leurs citoyens en termes d'éducation de leur population jeune et en pleine croissance, de protection de l'environnement pour les générations futures, d'accessibilité à des soins de santé gratuits et de qualité, et de protection des citoyens pauvres et vulnérables, tels que les personnes âgées, les personnes handicapées, les femmes et les jeunes. Il est également essentiel pour la croissance économique que les gouvernements investissent dans les infrastructures publiques mutualisées et les nouvelles technologies. Le taux modéré de la taxe proposée sur le chiffre d'affaires du développement n'affecte que marginalement la rentabilité des entreprises, mais il est conçu pour créer un changement réel et visible afin que les communautés locales bénéficient des activités minières qui ont lieu à proximité.

Références

- Adebayo, E., & Werker, E. (2021). How much are benefit-sharing agreements worth to communities affected by mining? *Resources Policy*, 71(3), 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101970>
- African Mining Legislation Atlas. (2022, April). *Toolkit on local development and community engagement in mining projects*. World Bank Publications.
- Aslam, A., & Coelho, M. (2021). *A firm lower bound: Characteristics and impact of corporate minimum taxation* (IMF Working Paper No. 2021/161). Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/06/08/A-Firm-Lower-Bound-Characteristics-and-Impact-of-Corporate-Minimum-Taxation-49886>
- Best, M. C., Brockmeyer, A., Kleven, H. J., Spinnewijn, J. & Waseem, M. (2015). Production versus revenue efficiency with limited tax capacity: Theory and evidence from Pakistan. *Journal of Political Economy*, 123(6), 1,311–1,355. <https://doi.org/10.1086/683849>
- Del Carpio Ponce, P. E. (2018, June). *Peru's Works for Taxes scheme: An innovative solution to accelerate private provision of infrastructure investment* (EM Compass Emerging Markets, Note 5). International Finance Corporation, World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30381/128849-BRI-PE-EMCompass-Note-55-WorksForTaxes-PUBLIC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Dupuy, K. E. (2014). Community development requirements in mining laws. *The Extractive Industries and Society*, 1(2), 200–215. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2014.04.007>
- Grzybowski, A. (2012). *Toolkit and guidance for preventing and managing land and natural resources conflict: Extractive industries and conflict*. United Nations. https://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2021/11/Preventing-and-Managing-Land-and-Natural-Resources-Conflict_English.pdf
- Khan, A. S. (2020, June 19). *Industry decries turnover tax regime*. Dawn. <https://www.dawn.com/news/1564435>
- Loutit, J. Mandelbaum, J., & Szoke-Burke, S. (2016, February) Emerging practices in community development agreements. *Journal of Sustainable Development Law and Policy*, 7(1).
- Wankhede, V. (2020). *Benefit sharing in the mining sector in Africa*. Centre for Science and Environment. <https://www.cseindia.org/benefit-sharing-in-the-mining-sector-in-africa-9866>
- Wenn, J.-F. (2018, June 13). *Progressive taxation of extractive resources as second-best optimal policy* (IMF Working Paper No. 2018/130). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/06/13/Progressive-Taxation-of-Extractive-Resources-as-Second-Best-Optimal-Policy-45923>

© 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 stratège, 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.



Secrétariat de
l'IGF hébergé
par



Secrétariat de
l'IGF financé
par

Canada



Kingdom of the Netherlands