

**DE LA TRANSPARENCE DES  
INDUSTRIES EXTRACTIVES  
À LA LUTTE POUR  
LA JUSTICE FISCALE**

**PISTES POUR UNE UTILISATION LOCALE  
DES DONNÉES FINANCIÈRES  
DES ENTREPRISES ET DES ÉTATS**

## SOMMAIRE

<b>LA TRANSPARENCE POUR METTRE L'ÉCONOMIE AU SERVICE DU BIEN COMMUN</b>	<b>3</b>
<b>1 LA TRANSPARENCE DES ENTREPRISES : DES INDUSTRIES EXTRACTIVES AUX MULTINATIONALES, OUTILS ET DÉMARCHES POUR METTRE L'ÉCONOMIE AU SERVICE DU BIEN COMMUN</b>	<b>4</b>
1.1 LES MÉCANISMES DE TRANSPARENCE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES	6
1.2 AU-DELÀ DES PAIEMENTS DES INDUSTRIES EXTRACTIVES, UN COMBAT QUI CONTINUE POUR PLUS DE JUSTICE FISCALE	21
1.3 L'UTILISATION DES INFORMATIONS DISPONIBLES ET FUTURS ENJEUX	26
<b>2 LES MÉCANISMES DE TRANSPARENCE ET DE CONTRÔLE DES DÉPENSES DES ÉTATS ET LEUR UTILISATION</b>	<b>32</b>
2.1 ACCÈS À L'INFORMATION BUDGÉTAIRE : DE LA THÉORIE LÉGISLATIVE À LA RÉALITÉ DE TERRAIN POUR LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	32
2.2 LE SUIVI DE LA REDISTRIBUTION DES REVENUS	37
2.3 INITIATIVE CITOYENNE DE VÉRIFICATION POSTÉRIEURE DU BUDGET	38
<b>ANNEXES</b>	<b>39</b>
<b>GLOSSAIRE</b>	<b>52</b>

# LA TRANSPARENCE POUR METTRE L'ÉCONOMIE AU SERVICE DU BIEN COMMUN

**D**epuis de nombreuses années le Secours Catholique-Caritas France est engagé aux côtés de ses partenaires dans la lutte pour remettre l'économie au service du citoyen. Lutter pour un monde plus juste, où la dignité des hommes et des femmes est préservée et où ils puissent pleinement jouir de leurs droits, implique de s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté, de l'injustice et des inégalités. C'est dans ce but que s'inscrit le combat pour la transparence des multinationales et pour la justice fiscale. Il est en effet essentiel que les systèmes économiques actuels soient profondément réformés pour pouvoir bénéficier équitablement à chaque citoyen, et que les acteurs de la vie économique ainsi que les États prennent leurs responsabilités en tant que contributeurs et parties prenantes de la vie en société.

En parallèle du travail de suivi des engagements d'aide publique au développement pris par les pays développés, s'est mis en place un combat important pour la mobilisation des ressources domestiques

**« LE PROFIT ET LE CAPITAL  
NE SONT PAS UN BIEN AU-DESSUS  
DE L'HOMME, ILS SONT AU SERVICE  
DU BIEN COMMUN. »**

PAPE FRANÇOIS, CIUDAD JUAREZ, MEXIQUE,  
FÉVRIER 2016

au sein des pays du sud, notamment dans le cadre de l'exploitation des ressources naturelles de ces derniers. Mettre l'économie au service du citoyen implique en effet que les activités économiques profitent aux habitants des territoires qui les accueillent, à plus forte raison quand celles-ci sont basées sur l'exploitation des ressources des pays. La mobilisation pour une plus grande transparence des industries extractives est ainsi un premier pas pour s'assurer que les revenus de ces activités soient versés aux États, et que ceux-

ci les allouent prioritairement aux besoins essentiels des populations. C'est dans cette même dynamique que s'inscrivent les engagements de la société civile pour la transparence globale des multinationales, contre la corruption et l'évasion fiscale.

*« L'économie, comme le dit le mot lui-même, devrait être l'art d'atteindre une administration adéquate de la maison commune, qui est le monde entier. Toute action économique d'une certaine portée, mise en œuvre sur une partie de la planète, se répercute sur la totalité; par conséquent, aucun gouvernement ne peut agir en dehors d'une responsabilité commune. »* Exhortation apostolique *Evangelii gaudium* du pape François (2013), 2013.

Le combat pour une plus grande transparence financière des entreprises multinationales a connu de nombreuses avancées ces dernières années. De nouveaux dispositifs relatifs à la fiscalité des groupes transnationaux ont vu le jour à l'échelle internationale, nationale ou régionale. Ils représentent un réel progrès en matière de transparence financière.

Cette transparence, loin d'être une fin en soi, est avant tout un outil pour promouvoir l'accès de tous aux droits et aux services essentiels. En effet, les informations issues de ces mécanismes internationaux participent, d'une part, au contrôle de l'utilisation des ressources par les autorités et, d'autre part, à la vérification des montants versés par les entreprises multinationales. Ces données peuvent jouer un rôle majeur dans les processus de suivi citoyen des politiques publiques, en permettant de contrôler le montant des recettes publiques et leur utilisation par les gouvernements. Le but de la transparence est donc bien de tendre vers une contribution plus équitable des entreprises multinationales aux recettes des États et vers une redistribution plus juste de ces recettes par les gouvernements.

Pour que la transparence soit utile pour le développement des pays, pour que l'économie soit mise au service du bien commun, il est essentiel que les données de la transparence soient utilisées par une majorité de mouvements et de citoyens impliqués dans les champs politiques et socio-économiques. Cet ouvrage, à destination des organisations de la société civile, a pour objectif de décoder et d'expliquer les différentes normes et mécanismes de transparence, afin que ces dernières puissent s'en saisir et faire vivre le mouvement pour la justice et la lutte contre les inégalités.

# 1 LA TRANSPARENCE DES ENTREPRISES : DES INDUSTRIES EXTRACTIVES AUX MULTINATIONALES, OUTILS ET DÉMARCHES POUR METTRE L'ÉCONOMIE AU SERVICE DU BIEN COMMUN

Le combat pour la transparence financière des entreprises a historiquement commencé dans le secteur extractif, notamment à la suite de la publication de plusieurs rapports sur le rôle des entreprises pétrolières dans la guerre civile en Angola<sup>1</sup> par l'organisation britannique Global Witness. Lancées au sein de la campagne Publiez Ce Que Vous Payez (voir encadré p.5), les actions menées par la société civile ont d'abord abordé la question de la transparence sous l'angle de la lutte contre la corruption dans le secteur extractif, afin de mettre un terme à la « malédiction des ressources » qui touchait, et continue de toucher, de nombreux pays du Sud. Ce phénomène, théorisé pour la première fois par Richard Auty<sup>2</sup>, peut se définir comme le constat qu'une abondance de ressources telles que le pétrole, le gaz et les ressources minérales a souvent eu un effet négatif sur de nombreux pays producteurs. La société civile de ces pays a notamment pu se rendre compte qu'au lieu de contribuer à la lutte contre la pauvreté et à la croissance économique, les revenus issus de ces industries ont parfois mené à une grande corruption dans le secteur et ont souvent entretenu des conflits, ce qui a été un frein considérable au développement des pays.

1 Notamment : Global Witness (1999). *A Crude Awakening*, [en ligne], disponible sur <https://www.globalwitness.org/documents/17682/a%20crude%20awakening.pdf>

2 RM.Auty (1990). *Resource -based industrialization: sowing the oil in eight developing countries*, Oxford claredon press

La lutte pour la transparence dans les industries extractives s'est traduite dans un premier temps par l'adoption de mécanismes de transparence relatifs aux paiements versés par les entreprises aux gouvernements des pays où elles exercent des activités, notamment dans les secteurs extractifs. Les principaux dispositifs de transparence des entreprises du secteur extractif sont décodés dans la première partie du premier chapitre. Ce sont des instruments utiles aux organisations locales de la société civile pour leur permettre de mieux appréhender les pratiques fiscales de leur gouvernement et de leurs autorités locales vis-à-vis des grandes entreprises opérant dans leur pays.

A la suite de ces victoires remportées sur le terrain de la transparence des industries

extractives via la mise en place de mécanismes internationaux, nationaux ou régionaux, le combat s'est étendu aux enjeux de justice fiscale et de lutte contre l'évasion fiscale. En effet, la transparence en vigueur dans le secteur extractif permet de mesurer les paiements effectués par les entreprises, mais ne permet pas encore de vérifier si ces paiements correspondent à ce qui devrait être versé au regard des activités et bénéfices réalisés. Les organisations de la société civile ont donc réclamé que ces mécanismes de divulgation des paiements soient étendus à d'autres données cruciales, mais surtout à toutes les entreprises et à tous les pays où elles sont implantées. L'accès à ces différentes informations renforcerait le travail de suivi des recettes publiques issues des activités des multinationales, et permettrait de s'assurer

**FACE AUX FORTES DEMANDES  
DES MOUVEMENTS DE LA SOCIÉTÉ  
CIVILE, PLUSIEURS INSTITUTIONS  
INTERNATIONALES (COMME  
L'OCDE ET L'UNION EUROPÉENNE)  
ONT ÉLABORÉ DES MESURES  
VISANT À MIEUX JUGULER LES  
PRATIQUES D'ÉVASION FISCALE  
DES GRANDES ENTREPRISES.**

que celles-ci correspondent aux activités réelles de ces entreprises dans les pays. Cela donnera également des renseignements essentiels relatifs aux pratiques fiscales, participant ainsi à la lutte en faveur d'une plus grande justice fiscale dans les pays du Sud.

Face aux fortes demandes des mouvements de la société civile, plusieurs institutions internationales (comme l'OCDE et l'Union européenne) ont élaboré des mesures visant à mieux juguler les pratiques d'évasion fiscale des grandes entreprises. Malheureusement, à de rares exceptions près, ces mesures ne prévoient encore que très peu d'informations publiques. Ces mesures sont néanmoins présentées dans ce document (notamment en annexe p.39), car les données pourraient devenir publiques dans les années à venir et parce que les enjeux sont cruciaux pour la mobilisation des ressources domestiques des pays en développement. Pour mieux comprendre ces mesures et être en capacité d'interpeller les administrations fiscales sur ces dispositifs, cet ouvrage présente également les principales formes que peuvent prendre les pratiques d'évasion fiscale des entreprises, qui représentent a priori plus de 80% des près de 1100 milliards de dollars US de flux illicites de capitaux sortant des pays en développement<sup>3</sup>.

Afin que les ressources liées aux activités des entreprises puissent être correctement mobilisées au niveau national et local, la 3<sup>e</sup> partie du premier chapitre propose des pistes d'utilisation et identifie des questions à se poser pour mesurer la pertinence et l'efficacité des différentes mesures fiscales et mieux utiliser les données publiées par les entreprises et les Etats.

### Nota Bene

Les données communiquées dans le cadre des mécanismes de transparence des industries extractives varient d'un pays à l'autre, tout comme la publicité des informations. Certains mécanismes prévoient de rendre les données publiques quand d'autres prévoient la transmission des informations aux seules autorités fiscales.

Cet ouvrage se concentre sur les mécanismes publics. Certains des mécanismes non publics sont néanmoins présentés en annexe afin de les porter à la connaissance des organisations de la société civile. (voir notamment annexe 5 page 47.)

Les termes et mécanismes marqués ci-après d'un astérisque feront l'objet d'une définition ou d'une explication en annexe.



## Flux illicites de capitaux\* sortis des pays en développement en 2013

= **11 X**

LES MONTANTS  
D'AIDE PUBLIQUE

### FLUX ILLICITES

1100 milliards de dollars US

**+ 6,5 %**  
PAR AN

SOIT 2 FOIS PLUS QUE  
LA CROISSANCE MONDIALE



### AIDE PUBLIQUE

100 milliards de dollars US

En 2013, les flux illicites de capitaux sortant des pays en développement s'élevaient à près de 1100 milliards de dollars US\*, soit plus de 11 fois les montants d'aide publique reçus par ces pays la même année\*\*. Sur les 10 dernières années, ces flux illicites sortant des pays en développement ont augmenté de 6,5% par an, soit 2 fois plus que la croissance mondiale.

\* Global Financial Integrity (2015). Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013, [en ligne], disponible sur [http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update\\_2015-Final-1.pdf](http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final-1.pdf)

\*\*OCDE chiffres du CAD 2015: <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE2A&lang=fr>

## Publiez



## ce que vous payez :

Lancé en 2002 à Londres par six organisations internationales basées au France<sup>1</sup>, Publiez ce que vous payez (PCQVP ou Publish What You Pay, PWYP pour son acronyme anglais) est un réseau global d'organisations de la société civile dont « l'objectif est de rendre le secteur de l'extraction plus transparent et responsable, afin que les revenus des industries pétrolières, gazières et minières contribuent à l'amélioration des conditions de vie des populations des pays riches en ressources naturelles et que l'extraction soit menée d'une manière responsable, pour le bénéfice d'un pays et de ses citoyens<sup>2</sup> ».

Dans plusieurs pays, les membres du réseau mondial ont uni leurs forces pour mieux travailler ensemble en créant des coalitions nationales. PCQVP France, fondée en 2003, et dont le Secours Catholique-Caritas France est un membre fondateur, a été la première coalition nationale à voir le jour. Elle concentre principalement son action sur des campagnes, au niveau de l'Union européenne, pour obtenir plus de transparence dans la gestion des revenus des industries extractives\* et travaille également en étroite collaboration avec d'autres coalitions nationales, notamment africaines, sur ces thématiques de transparence. Aujourd'hui, le réseau PCQVP compte plus de 800 membres dans le monde entier et plus de 35 coalitions nationales.

1 Les organisations fondatrices de PCQVP sont : CAFOD, Global Witness, Open Society Foundations, Oxfam, Save the Children et Transparency International.

2 Publishwhatyoupay.org (2016). Publiez ce que vous payez « À propos de PCQVP ». Disponible sur : <http://www.publishwhatyoupay.org/fr/a-propos-de-pcqvp/> [Consulté le 25 mars 2016].

3 Global Financial Integrity (2015). Cf. infographie ci-contre.

## 1.1 LES MÉCANISMES DE TRANSPARENCE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES

La lutte pour la transparence des industries extractives\* dans le monde s'ancre dans un mouvement global de lutte contre la corruption et pour l'allocation des richesses d'un pays en fonction des besoins de ses citoyens. À la suite de la mobilisation de la société civile, notamment dans les pays du Sud riches en ressources naturelles, une série de lois a été mise en place.

Les mécanismes nationaux, régionaux et internationaux de transparence des industries extractives\* présentés ci-dessous s'inscrivent dans un mouvement global pour la divulgation obligatoire d'informations relatives à la transparence financière dans le secteur extractif, en vue de permettre une exploitation plus juste des ressources des pays. Ce mouvement, porté par la société civile et notamment par la coalition Publiez ce que vous payez, a récemment connu une série de succès avec l'adoption des lois étasuniennes, canadiennes et norvégiennes ainsi que de directives européennes. Il a aussi permis la mise en place d'une norme internationale pour la transparence des industries extractives\* et a initié une vague de réformes des codes miniers de nombreux pays. Ces différents mécanismes et réformes vers plus de transparence sont expliqués et décodés dans les pages qui suivent, afin de faciliter leur utilisation par les acteurs de la société civile engagés dans le mouvement pour une contribution juste des industries extractives\* envers les sociétés.

### ➔ PUBLICATION OBLIGATOIRE DES PAIEMENTS : DES LOIS DANS LES PAYS D'ORIGINE DES GRANDES ENTREPRISES EXTRACTIVES

Dans cette partie, seront présentées quatre lois relatives à la divulgation par les entreprises du secteur extractif des paiements faits aux gouvernements des pays où elles mènent des activités

extractives : la section 1504 de la loi étasunienne Dodd-Frank, les directives européennes 20/34/UE et 2013/50/UE, la loi canadienne sur les mesures de transparence dans le secteur extractif (LMTSE) et la loi norvégienne sur le *reporting* pays par pays.



#### Loi étasunienne

Les Etats-Unis ont voté, en juillet 2010, une série de mesures visant à améliorer la transparence et la redevabilité des marchés financiers. Elles sont rassemblées dans la loi de « réforme de Wall Street et de protection des consommateurs ». La section 1504 de cette loi porte sur la transparence financière et la bonne gouvernance des industries extractives\*. Elle prévoit que les entreprises pétrolières, gazières et minières inscrites auprès de la Securities and Exchange Commission (SEC) (c'est-à-dire les entreprises cotées sur les bourses étasuniennes) et engagées dans des activités relevant de l'industrie extractive, divulguent publiquement les montants versés au gouvernement fédéral américain et à tous les gouvernements des pays où elles opèrent.

La mise en œuvre de la section relative à la transparence financière et la bonne gouvernance des industries extractives\* (section 1504) a connu de nombreux rebondissements depuis la signature initiale de la loi en juillet 2010. En effet, pour que la loi entre en vigueur, la SEC devait adopter une série de règles précisant le degré de divulgation attendu pour les entreprises, c'est-à-dire les détails concernant l'application de l'obligation de divulgation (par exemple les exceptions, la définition de projet et le seuil de matérialité). Des industriels du secteur pétrolier, par le biais de l'American Petroleum Institute<sup>4</sup> (API), ont saisi la justice pour faire annuler la première série de règles proposée par la SEC. Celle-ci a donc été contrainte de proposer un nouveau projet de réglementation. Afin de mettre un terme au retard accumulé depuis la signature et de voir cette loi finalement effective, Oxfam America<sup>5</sup>, membre de la coalition PCQVP a, à son tour, intenté une action en justice contre la SEC en septembre 2014, afin qu'elle élabore les règles nécessaires à l'entrée en vigueur de la loi<sup>6</sup>. Les règles finales ont été adoptées

4 North, J. (2015). « Big Oil and the SEC Delay Transparency Law for 4 Years », *Huffington Post*. Disponible sur : [http://www.huffingtonpost.com/james-north/big-oil-and-the-sec-delay\\_b\\_8592876.html](http://www.huffingtonpost.com/james-north/big-oil-and-the-sec-delay_b_8592876.html) [Consulté le 25/03/16].

5 Publishwhatyoupay.org (2016). « Publiez ce que vous payez », Actualités : Les règles de transparence de pétrole aux États-Unis : la peine d'attendre ?, Disponible sur <http://www.publishwhatyoupay.org/fr/pwyp-news/les-regles-de-transparence-de-petrole-aux-etats-unis-la-peine-dattendre/> [Consulté le 25/03/16].

6 Le 2 septembre 2015, le tribunal du district du Massachusetts



### Informations clés :

**Dates clés à venir :** Premières publications des entreprises cotées aux Etats-Unis attendues fin 2018 – début 2019

**Où suivre les avancées des mécanismes (sites internet utiles) :**

Oxfam America: <https://policy-practice.oxfamamerica.org/work/resource-rights/>

PWYP Canada: <https://www.sec.gov/spotlight/dodd-frank-section.shtml#1504>

PWYP Norway: <http://www.publishwhatyoupay.no/en>

Natural Resources Governance Institute : <http://www.resourcegovernance.org/>

PWYP US : <http://www.extractifact.org> (En anglais)

## Énergies fossiles et lutte contre les changements climatiques



**L**a lutte pour la transparence des industries extractives\* est un combat historique de la société civile internationale qui est crucial pour le développement des pays du Sud et la juste rétribution de ces pays et de leurs habitants dans le cadre de l'utilisation de leurs ressources. Aujourd'hui, la question des industries extractives\* doit aussi être pensée dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques et de la transition énergétique mondiale qui l'accompagne.

L'engagement pris par la communauté internationale, au sein de l'Accord de Paris en décembre 2015, de contenir la hausse des températures « nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels » et de poursuivre son action pour limiter l'élévation de la température à 1,5°C<sup>1</sup> implique en effet un changement drastique des modes de consommation et de production. Cela implique notamment de décarboner l'économie et de sortir de l'ère des énergies fossiles<sup>2</sup>. De nombreux pays, du Nord comme du Sud, ont entamé cette transition vers des sociétés sobres en carbone en se fixant des objectifs de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre et en mettant en place des plans d'action climatique<sup>3</sup>. La sortie de l'ère des fossiles doit bien sûr se faire de façon équitable, en prenant en compte les niveaux de développement des pays, leur responsabilité historique dans les changements climatiques et leurs capacités à faire face à ceux-ci. Elle doit ainsi s'accompagner de mesures technologiques et financières pour que les pays industrialisés les plus riches accompagnent le développement sobre en carbone des pays les moins avancés et les moins responsables. Cette transition vers des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique fait aussi partie de la réalisation des nouveaux Objectifs de développement durable (ODD)<sup>4</sup>.

Cet agenda mondial de développement durable et de lutte contre la pauvreté intègre en effet l'impératif de la lutte contre les changements climatiques. Il fixe notamment à la communauté internationale l'objectif de « garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable » (objectif 7). Dans ce cadre, les pays se sont notamment engagés, à horizon 2030, à « garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes » (ODD 7, cible 1), à « accroître nettement la part de l'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique mondial » (ODD 7, cible 2), ainsi qu'à « multiplier par deux le taux mondial d'amélioration de l'efficacité énergétique » (ODD 7, cible 3). Afin de respecter les objectifs internationaux de limitation de la hausse des températures et d'éviter les pires impacts des changements climatiques, qui touchent en premier lieu les populations les plus pauvres, ce mouvement mondial va devoir s'intensifier, ce qui aura des conséquences sur la demande mondiale d'énergies fossiles et sur les secteurs extractifs. Cela implique donc de repenser progressivement le rôle des différents secteurs contribuant à l'économie d'un pays et d'envisager le développement des secteurs liés à des ressources renouvelables, qui peuvent permettre de développer l'accès à l'énergie d'un plus grand nombre de façon durable et qui ont souvent un fort potentiel dans les pays du Sud. Ainsi, par exemple, l'Agence internationale des énergies renouvelables (IRENA) a montré que, d'ici 2030, les énergies renouvelables pourraient couvrir 22% de la consommation finale d'énergie du continent africain (contre 5% en 2013)<sup>5</sup>. En marge de la COP21, le Premier ministre indien a, quant à lui, lancé une Alliance solaire internationale fédérant de nombreux pays autour du développement de l'énergie solaire.

1 United Nation Framework on Climate Change.(2016). "The Paris Agreement". Disponible sur: [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php).

2 IPCC, (2014) Summary for Policymakers. In: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

3 United Nation Framework on Climate Change.(2016). "Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)". Disponible sur: [http://unfccc.int/focus/indc\\_portal/items/8766.php](http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php)

4 United Nations (2015) "Sustainable development knowledge platform". Disponible sur: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

5 IRENA (2015), Africa 2030: Roadmap for a Renewable Energy Future. IRENA, Abu Dhabi. Disponible sur: [http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA\\_Africa\\_2030\\_REmap\\_2015\\_low-res.pdf](http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_Africa_2030_REmap_2015_low-res.pdf)

par la SEC le 27 juin 2016<sup>7</sup>, les premières divulgations par les entreprises sont attendues fin 2018 ou début 2019. Les organisations de la société civile ont salué la publication de ces nouvelles règles solides – dans la lignée des autres lois européennes, canadiennes et norvégiennes sur cette thématique qui exigent la divulgation publique des paiements, par entreprise et par projet. Si la proposition de règles déposée au mois de décembre 2015 par la SEC ne prévoyait aucune exception possible, les règles finales incluent quelques

a ordonné à la SEC de produire rapidement une nouvelle proposition de règles.

<sup>7</sup> Securities and Exchange Commission (SEC) (2016). *Disclosure Of Payments By Resource Extraction Issuers*. Disponible sur <https://www.sec.gov/news/pressrelease/2016-132.html>

## Entreprise mère et filiales : à qui s'applique la transparence ?

Les directives européennes et le projet de règles de la SEC prévoient qu'une entreprise doit rendre des comptes et divulguer des données relatives à ses activités mais également relatives aux activités de ses filiales<sup>1</sup> actives dans le secteur extractif.

Pour la loi Dodd-Frank<sup>2</sup>, la SEC propose éventuellement d'étendre l'obligation de divulgation d'une entreprise, non seulement à ses filiales, mais également aux entreprises sur lesquelles elle exerce un contrôle indirect. La loi canadienne ne fait pas de distinction entre le contrôle direct ou indirect. Dès lors, l'entreprise doit déclarer les paiements de toutes les compagnies qu'elle contrôle indirectement si elles rentrent dans le champ d'application de la loi.

Une entreprise mère est définie par la directive 2013/34/UE<sup>3</sup> comme « une entreprise qui contrôle une ou plusieurs entreprises filiales ». Une entreprise filiale est donc définie comme « une entreprise contrôlée par une entreprise mère, y compris toute entreprise filiale de l'entreprise mère qui est à la tête du groupe ».

La relation entreprise mère-filiale se détermine autour de la notion de « contrôle ». Chaque droit national a une définition propre de ce critère. En règle générale, il faut distinguer le contrôle direct et le contrôle indirect<sup>4</sup>.

- ➔ On parle de contrôle direct d'une entreprise A sur une entreprise B quand la première détient plus de 50% du capital de la seconde. Une entreprise mère exerce un contrôle direct sur sa filiale.
- ➔ On parle de contrôle indirect si la part du capital de l'entreprise B détenue par l'entreprise A est inférieure ou strictement égale à 50%. Si elle est comprise entre 10 et 50% du capital, on parlera de participation (en deçà, cela sera un simple placement).

<sup>1</sup> Directive 2013/34/UE, article 42, *op. cit.*

<sup>2</sup> La SEC renvoie aux principes de comptabilité reconnus et notamment à l'approche européenne pour la définition du contrôle et des filiales : Securities and Exchange Commission (2015). *Proposed Rules on Disclosure of Payments by Resource Extraction Issuers*, II.D. Disponible sur : <https://www.sec.gov/rules/proposed/2015/34-76620.pdf>

<sup>3</sup> Directive 2013/34/UE, article 2.9, *op. cit.*

<sup>4</sup> Insee.fr (n.d.). *Insee - Définitions, méthodes et qualité- Participation*. Disponible sur : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/participation.htm> [Consulté le 06/02/2016].

exceptions notamment pour les entreprises liées aux activités d'exploration qui pourront différer d'un an leur déclaration. La SEC se réserve également le droit de prévoir des exceptions au cas par cas<sup>8</sup>.



### Directives européennes

Le 26 juin 2013, l'Union européenne s'est dotée de nouvelles règles de divulgation obligatoire qui obligent les entreprises pétrolières, minières, gazières et forestières à déclarer leurs paiements – par projet et par pays – faits aux gouvernements des pays dans lesquels elles mènent ces activités. Ces règles se trouvent dans le chapitre 10 de la directive européenne sur la transparence (2013/50/UE) et dans l'article 6 de la directive comptable (2013/34/UE).



### Loi canadienne

En décembre 2014, le Canada a adopté la loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif (LMTSE). Celle-ci exige que les entreprises pétrolières, gazières et minières déclarent les paiements qu'elles versent aux gouvernements où elles mènent ces activités. La loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2015.



### Loi norvégienne

En décembre 2013, la Norvège a adopté une loi introduisant une obligation de déclaration pays par pays pour les sociétés extractives norvégiennes. Cette loi a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2014. La coalition Publiez ce que vous payez Norvège travaille actuellement à renforcer cette loi pour renforcer ce *reporting* pays par pays (et l'étendre, par exemple, à tous les pays où les compagnies sont présentes et pas uniquement aux pays dans lesquels elles mènent ces activités).



## SECTEURS ET ENTREPRISES CONCERNÉS

Ces lois couvrent le secteur extractif (entendu plus ou moins largement selon l'instrument législatif)

<sup>8</sup> PWYP États-Unis a milité pour empêcher les exceptions d'entrer dans le texte. Lors du procès contre la SEC, l'American Petroleum Institute avait fait valoir que certains pays (comme la Chine, le Cameroun ou encore l'Angola) interdisaient la publication de certaines informations (informations qui devaient être publiées dans le cadre de la loi Dodd-Frank). Le fait que la SEC ne prévoie aucune exception possible portait donc atteinte, selon l'API, aux entreprises implantées dans ces pays. Ces considérations ont, par ailleurs, été rejetées par Oxfam America (voir la plainte déposée par cette organisation contre la SEC : <https://www.earthrights.org/sites/default/files/brief-of-intervenor-oxfam-jan16-2013.pdf>) ainsi que par de nombreuses organisations de la société civile, notamment camerounaises, qui ont rappelé que le Cameroun mettait en œuvre l'ITIE et rendait donc déjà publics les paiements des entreprises extractives versés à l'État. Introduire des exceptions à cette obligation de divulgation des paiements entraîne le risque que les entreprises cherchent à se soustraire à cette obligation de divulgation en essayant de négocier au cas par cas avec la SEC, en faisant valoir, par exemple, des clauses de confidentialité de contrats.

et concernent un nombre important d'entreprises à travers le monde, notamment de nombreuses entreprises multinationales implantées dans les pays du Sud.

#### ✓ Secteurs

La section 1504 de la loi Dodd-Frank, ainsi que la loi canadienne couvrent tout le secteur des industries extractives\* (depuis l'exploration jusqu'à l'exportation, en passant par l'exploitation).

La directive UE et la loi norvégienne couvrent également le secteur des forêts primaires mais ne concernent que les activités d'exploration et de prospection ainsi que la découverte, l'exploitation et l'extraction de pétrole, de gaz, de minerais ou de bois issus des forêts primaires.

#### ✓ Entreprises concernées



##### Section 1504 de la loi Dodd-Frank

La section 1504 concerne toutes les entreprises pétrolières et minières américaines et étrangères inscrites auprès de la Securities and Exchange Commission. La loi Dodd-Frank s'applique largement à tous les opérateurs du secteur, étasuniens et étrangers. Selon PWYP USA, 68 des 100 plus grandes compagnies pétrolières du monde sont concernées par cette loi<sup>9</sup>. Ce nombre s'élève à 84 compagnies si on compile la loi Dodd-Frank, les directives européennes ainsi que les lois canadiennes et norvégiennes<sup>10</sup>.

La liste des entreprises étrangères enregistrées à la SEC est disponible sur son site :

<https://www.sec.gov/divisions/corpfin/international/companies.shtml>

Pour les entreprises étasuniennes, la base de données EDGAR de la SEC répertorie les déclarations des compagnies : <https://www.sec.gov/edgar/searchedgar/companysearch.html>



##### Directives européennes

Les directives concernent « les « grandes entreprises » [européennes] et entités d'intérêt public actives dans les secteurs des industries extractives\* et dans l'exploitation des forêts primaires<sup>11</sup> ». Les petites et moyennes entreprises européennes sont donc exemptées de publication.

Les grandes entreprises sont définies en droit européen comme remplissant au moins deux des trois

critères suivants<sup>12</sup> :

- elles emploient plus de 250 personnes,
- leur chiffre d'affaires annuel dépasse les 40 millions d'euros,
- ou le total de leur bilan annuel est supérieur à 20 millions d'euros.



Pour le périmètre des lois norvégienne et canadienne, se référer au tableau récapitulatif des mécanismes en annexe 1 p.40.



#### INFORMATIONS DISPONIBLES GRÂCE AUX MÉCANISMES DE TRANSPARENCE

Les paiements qui devront être divulgués dans le cadre de ces lois sont déterminés à partir d'un seuil de signification\*. Ce seuil de signification\* fixe le montant au-delà duquel les paiements devront être déclarés. La détermination de ce seuil est stratégique. En effet, tous les montants payés ne doivent pas être déclarés, au risque de perdre les informations importantes dans une masse de paiements. Inversement, ce montant seuil ne doit pas être fixé trop haut, afin de ne pas exclure des déclarations de paiements significatifs, si on veut que ces données soient utiles aux communautés locales qui vivent près des sites d'extraction.

Seuils de signification de chaque mécanisme :

- *Loi étasunienne* : « Tout paiement (que ce soit un paiement unique ou une série de paiements connexes) qui est égal ou supérieur à 100 000 dollars US » pour chaque exercice financier.
- *Directives européennes* : « Tout paiement, qu'il s'agisse d'un versement individuel ou d'une série de paiements liés » supérieur à 100 000 euros pour chaque exercice financier.
- *Loi canadienne* : Tout paiement (unique ou une série de paiements connexes) supérieur ou égal à 100 000 CAD (environ 77 300 dollars US) pour chaque exercice financier.
- *Loi norvégienne* : Tout paiement (unique ou une série de paiements connexes) supérieur ou égal à 800 000 NOK (95 536 dollars US) pour chaque exercice financier.



#### MODALITÉS DE PUBLICATION ET PUBLICITÉ DES DONNÉES

Les modalités de publication des informations sont l'un des enjeux clés de ces lois, notamment car elles détermineront le format sous lequel les données devront être publiées.

9 PWYP USA (2015). *Transparency on the Move: Payment Disclosure by the World's Largest Oil, Gas & Mining Companies*. Disponible sur : [http://www.publishwhatyoupay.org/wp-content/uploads/2015/12/Company-Coverage-Fact-Sheet\\_Final\\_0-1.pdf](http://www.publishwhatyoupay.org/wp-content/uploads/2015/12/Company-Coverage-Fact-Sheet_Final_0-1.pdf) [Consulté le 6/02/2016].

10 Ibid.

11 Directive 2013/34/UE, chapitre 10, article 42.1, op. cit.

12 Directive 2013/34/UE, article 3.7, op. cit.

**Données à inclure dans les rapports****de divulgation (communes à tous les mécanismes) :**

- ✓ Type et montant des paiements, projet par projet
- ✓ Type et montant total des paiements faits à chaque gouvernement (tous projets confondus)
- ✓ Montant total des paiements effectués pour chaque catégorie (recherches, production...)
- ✓ Branche de l'entreprise (*business segment*) qui a effectué les paiements
- ✓ Le gouvernement et le pays qui reçoivent les paiements
- ✓ Les différents projets
- ✓ Les ressources particulières exploitées
- ✓ Les régions géographiques où sont localisés les projets

**Publication des données : quand doivent-elles être publiées ?**

- *Loi étasunienne* : Pour chaque exercice fiscal, dans les 150 jours suivant la fin de l'année fiscale\*.
- *Directives européennes* : Chaque État fixe ses propres modalités de publication. Le Royaume Uni, qui a déjà transcrit les directives dans son droit national, prévoit par exemple que les données soient publiées dans les 11 mois qui suivent la fin de l'année fiscale\*.
- *Loi canadienne* : Pour chaque exercice fiscal, dans les 150 jours suivant la fin de l'année fiscale\*.
- *Loi norvégienne* : Pour chaque exercice fiscal, dans les 6 mois qui suivent la fin de l'année fiscale\*.

Les premières déclarations effectuées dans le cadre des directives européennes ont été publiées au cours du premier semestre 2016, couvrant l'année comptable 2015, et le seront dans le cadre de Dodd-Frank, fin 2018 ou début 2019, couvrant l'année comptable terminant le 30 septembre 2018. Les premières déclarations norvégiennes ont été publiées en mars 2015. Les premiers rapports canadiens devront être divulgués à compter de juin 2017 et couvriront l'exercice fiscal de l'année 2016.

**Les limites de ces mécanismes,****les informations non disponibles :**

Ces lois sur la transparence offrent de bons outils pour assurer la traçabilité des paiements. En revanche, elles ne donnent pas d'information sur certains éléments tels que les volumes de production, les prix, les revenus d'exploitation ou les coûts. Ces données contextuelles sont difficiles à trouver car généralement contenues dans les contrats (méthode des prix) ou les rapports de développement annuels des entreprises (coûts, revenus d'exploitation, volume de production...), or elles sont essentielles pour comprendre le secteur extractif de chaque pays. Les paiements sont très importants, mais ils sont plus difficiles à analyser sans ces informations contextuelles.

**✓ Accessibilité des données**

La question de l'accessibilité des données renvoie, d'une part, à leur caractère public ou non, mais également au format sous lequel elles sont publiées. Pour que ces données soient réellement utilisables par le plus grand nombre, il faut qu'elles soient publiées dans des formats adaptés. Pour plus d'information sur ces formats *Open Data*, voir l'encadré p.16.

**Loi étasunienne**

La SEC mettra à la disposition du public une compilation des informations sur son site internet dès la mise en œuvre effective de la loi. La SEC prévoit un formulaire électronique standard pour ces déclarations au format XBRL<sup>13</sup>.

**Directives européennes**

Les données à publier en vertu de la directive sont intégrées au bilan annuel des entreprises. Ce bilan est public et disponible sur le site des compagnies concernées.

La directive ne prévoit aucun format standard. Le choix du format est donc laissé à la discrétion de chaque État membre. Plusieurs organisations de la société civile en Europe mènent actuellement une campagne pour que la transposition des directives dans leur pays impose une publication en format *open data*. La France n'a pas légiféré sur ce point, en revanche, au Royaume Uni, les organisations de la société civile ont réussi à introduire un registre centralisé avec des publications de données au format PDF et CSV (ce dernier format est réutilisable).

**Loi canadienne**

La loi canadienne prévoit une publication au format PDF et/ou XLS<sup>14</sup>. La coalition PCQVP milite pour que le format obligatoire soit le format XLS (ce qui fait toute la différence du point de vue de l'accessibilité des informations ; pour plus de précisions, voir l'encadré Open Data p.16).

**Loi norvégienne**

La loi norvégienne ne prévoit pas de format type pour les rapports. Elle renvoie à l'agence administrative en charge des déclarations des entreprises (la *Regnskapsregisteret*) qui peut imposer un format particulier pour ces déclarations.

<sup>13</sup> Pour plus d'information sur le format XBRL : <https://www.xbrl.org/>

<sup>14</sup> Gouvernement du Canada (2016). « LMTSE - Spécifications techniques des rapports ». Disponible sur : [http://www.publishwhatyoupay.org/wp-content/uploads/2015/12/Company-Coverage-Fact-Sheet\\_Final\\_0-1.pdf](http://www.publishwhatyoupay.org/wp-content/uploads/2015/12/Company-Coverage-Fact-Sheet_Final_0-1.pdf)

## ➔ L'INITIATIVE POUR LA TRANSPARENCE DANS LES INDUSTRIES EXTRACTIVES

**EITI** L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE et Extractive Industries Transparency Initiative, EITI pour son acronyme anglais) a été lancée en 2002, à la suite d'un mouvement de mobilisation de la société civile pour la transparence financière des industries extractives\* – notamment grâce à une campagne des membres de la coalition Publish ce que vous payez.

L'ITIE est une norme mondiale issue d'une initiative volontaire visant à assurer la bonne gestion des ressources pétrolières, gazières et minières des pays producteurs<sup>15</sup>. Depuis la première conférence plénière de l'ITIE à Londres en 2003, toutes les parties prenantes à l'initiative, à savoir des représentants des gouvernements de 50 États, des membres d'organisations de la société civile et des entreprises multinationales opérant dans le secteur extractif<sup>16</sup> se réunissent tous les trois ans en assemblée plénière<sup>17</sup>. La dernière conférence s'est tenue à Lima en février 2016<sup>18</sup>.

### ✓ **Pays candidats, pays conformes : les différents statuts des membres de l'ITIE, de l'adhésion à la validation**

Un État obtient le statut de « pays conforme » à l'issue d'un processus comportant différentes étapes : l'adhésion, la candidature, la validation et la conformité.

Afin d'acquiescer le statut de pays candidat à l'ITIE, un gouvernement doit prendre quatre mesures énoncées par l'exigence 1 de la norme ITIE. Ce dernier doit :

- effectuer une déclaration publique de son intention de rejoindre l'initiative,
- nommer un haut responsable chargé de conduire la mise en œuvre de l'ITIE,
- s'engager à travailler avec la société civile et les entreprises et à mettre en place un groupe tripartite,
- ce groupe doit convenir d'un plan de travail compatible avec les échéances de validation de la candidature fixées par le conseil d'administration de l'ITIE. Ces quatre mesures sont appelées « exigences en matière d'adhésion ».

Une fois cette étape d'adhésion validée, le pays

**LA NORME ITIE regroupe les différents principes et exigences** auxquels doivent se conformer les pays qui ont accepté de la mettre en application. Initialement adoptée en 2013 (on parlait alors de la norme 2013), elle a été révisée en 2016 (seule la norme 2016 sera présentée dans ce document). Elle contient notamment les 7 exigences de l'ITIE et le protocole de participation de la société civile :

- **Exigence 1** : Un suivi efficace de l'initiative par le groupe multipartite composé de représentants du gouvernement, de la société civile et des entreprises du secteur extractif.
- **Exigence 2** : Divulgation dans les rapports d'information sur le cadre légal et institutionnel du secteur extractif.
- **Exigence 3** : Divulgation de données relatives à la production et à l'exportation.
- **Exigence 4** : Divulgation exhaustive des revenus issus des industries extractives\*.
- **Exigence 5** : Divulgation d'informations sur l'attribution des revenus des industries extractives\*.
- **Exigence 6** : Divulgation d'informations liées aux dépenses sociales\* et à l'impact du secteur extractif sur l'économie.
- **Exigence 7** : Évaluation des résultats et de l'impact de l'ITIE

peut déposer une demande de candidature qui doit être validée par le groupe tripartite national. L'acceptation de la candidature de l'État revient au conseil d'administration (CA) de l'ITIE et doit être traitée dans les huit mois qui suivent le dépôt.

Un pays candidat est donc un pays qui met en œuvre la norme ITIE, satisfait aux quatre exigences en matière d'adhésion énoncées précédemment, mais ne satisfait pas encore à la totalité des conditions à remplir prévues dans la norme ITIE (exigences 1 à 7).



### **Informations clés :**

**Dates clés à venir** : Un des aspects clés de la Norme ITIE à suivre dans les prochaines années est la mise en conformité des parties prenantes avec les nouvelles exigences en matière d'informations de propriété réelle\* qui deviendra obligatoire à compter du 1er janvier 2020.

**Où suivre les avancées du mécanisme (sites internet utiles) :**

► Site internet de l'ITIE : <https://beta.eiti.org/fr>

► Ainsi que les sites nationaux de l'ITIE.

PCQVP section ITIE : <http://www.publishwhatyou-pay.org/category/eiti/>

NRGI : <http://www.resourcegovernance.org/>

15 ITIE (n.d). *Qu'est-ce que l'ITIE*. Disponible sur : <https://eiti.org/fr/itie> [Consulté le 06/01/2016].

16 ITIE (n.d). *Parties prenantes*. Disponible sur : <https://eiti.org/fr/node/3642> [Consulté le 28/03/16].

17 ITIE (n.d). *La Conférence mondiale et Assemblée générale des membres de l'ITIE*. Disponible sur : <https://eiti.org/fr/conference-mondiale> [Consulté le 04/01/2016].

18 *Ibid.*

L'initiative est aujourd'hui mise en œuvre dans 51<sup>1</sup> pays (avril 2016) :

29 PAYS CONFORMES	20 PAYS CANDIDATS	2 PAYS SUSPENDUS	PAYS PARTENAIRES SOUTENANT L'ITIE
Albanie, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Guatemala, République de Guinée, Indonésie, Irak, Kazakhstan, Liberia, Mali, Mauritanie, Mongolie, Mozambique, Nigéria, Niger, Norvège, Pérou, République démocratique du Congo, République du Congo, Kirghizistan, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Timor-Leste, Togo, Trinité et Tobago et Zambie	Afghanistan, Allemagne, Azerbaïdjan, Colombie, États-Unis d'Amérique, Éthiopie, Honduras, Îles Salomon, Madagascar, Malawi, Myanmar, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, République dominicaine, Royaume-Uni, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Tadjikistan, Ukraine	La République centrafricaine et le Yémen (pays conformes suspendus pour des raisons d'instabilité politique)	Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Qatar, Suède, Suisse

1 Depuis l'approbation de la candidature de l'Allemagne et de la République dominicaine au mois de février 2016.

Pour plus d'information sur le processus d'adhésion, consulter la note d'information : <https://eiti.org/fr/NOI>

**Validation et conformité à la norme ITIE :**

Une fois le statut de pays candidat accordé, l'État mettant en œuvre l'ITIE a dix-huit mois pour publier son premier rapport ITIE. De plus, il est tenu de procéder à l'étape de « validation », c'est-à-dire de se mettre en conformité avec toutes les exigences de la norme ITIE dans les deux ans et demi qui suivent l'obtention du statut de candidat. Une fois le processus de validation terminé, si le pays satisfait à l'intégralité des exigences de la norme, il est déclaré pays conforme. Pour conserver son statut de pays conforme, le pays doit maintenir son adhésion aux principes et aux exigences de l'ITIE et, notamment, continuer à produire régulièrement des rapports ITIE.

Un pays est conforme à l'ITIE lorsqu'il a satisfait à toutes les exigences de la norme ITIE.

**Suspension**

Un pays mettant en œuvre la norme ITIE peut être suspendu lorsqu'il ne respecte pas un ou plusieurs des principes ou exigences de la norme, notamment pour un retard important dans la publication de rapports ITIE. Dans ce cas, le pays est suspendu jusqu'à ce que le CA lève la suspension une fois le rapport rendu. Si la suspension dure plus d'un an, le CA doit, en théorie, prononcer la radiation du pays.

**Radiation**

Un pays mettant en œuvre l'initiative peut également se voir radié pour non-respect de la norme ITIE. Une procédure de révision du statut peut être démarrée à la demande du comité national ou à l'initiative du CA. Si le CA considère qu'une fois suspendu, l'État n'a fait aucun progrès quant à sa conformité à la norme ITIE, ce dernier prononce la radiation définitive. Jusqu'à présent aucun pays déclaré précédemment conforme n'a été par la suite radié de l'initiative. En revanche, le Gabon a par exemple été sanctionné en 2013 pour l'opacité de son secteur extractif et exclu du processus de candidature.

Processus d'adhésion et candidature



### ✓ Architecture de l'ITIE

L'ITIE est le fruit d'une collaboration entre les gouvernements, la société civile et les entreprises opérant dans les pays mettant en œuvre cette initiative.

Cette structure tripartite s'inspire notamment du modèle de l'Organisation internationale du travail (reposant sur une participation égale des États, du patronat et des syndicats) et tend à répartir équitablement les pouvoirs entre les trois groupes. Cette structure tripartite se retrouve aux différents niveaux de pilotage : ces trois acteurs sont présents à la fois à l'échelle internationale, lors des conférences plénières – pendant lesquelles les nouvelles normes ITIE sont adoptées et les membres du conseil d'administration international sont élus –, mais également au sein de chaque comité national de l'ITIE. Ces comités nationaux sont constitués du secrétariat national et du groupe tripartite. Ces deux acteurs sont la clé de voûte de la mise en place de l'initiative à l'échelle nationale. C'est à ces comités nationaux que revient, entre autres, la charge de produire et de valider les rapports ITIE, mais aussi de veiller au respect de la norme ITIE à l'échelle nationale.

#### Comité national

Le comité national est constitué du secrétariat national et du groupe tripartite. Le secrétariat national met en œuvre le processus d'application de l'ITIE et coordonne les efforts au niveau national. Au sein du groupe multipartite, toutes les parties prenantes doivent être représentées, notamment, mais pas exclusivement, le gouvernement, la société civile et le secteur privé. Chaque partie prenante nomme ses représentants. Les gouvernements les choisissent souvent parmi les membres des ministères concernés (ministères des Mines, de l'Énergie, de l'Environnement...) ou des parlementaires. Les représentants du secteur privé sont généralement issus des organes de direction des entreprises

### Fonctions

#### du comité national

- Superviser le processus de déclaration ITIE et participer à la validation
- Veiller au respect et à l'application de la norme ITIE localement
- Produire et valider les rapports ITIE
- Entreprendre des actions locales et nationales de communication et de sensibilisation sur l'initiative

impliquées. Les représentants de la société civile peuvent, quant à eux, être des membres d'organisations non gouvernementales (ONG) impliquées sur la thématique, des journalistes ou encore des membres d'organisations syndicales.

#### Pilotage international

En dehors des réunions plénières, qui ont lieu tous les trois ans, l'architecture internationale de l'initiative est coordonnée par le CA. Il établit des comités du conseil d'administration, en charge de certaines thématiques, qui sont aujourd'hui au nombre de huit.

Le CA compte 20 sièges de « membres à part entière », plus le siège de président. Chaque collègue (États, société civile et entreprises) nomme ses représentants : neuf représentants des gouvernements (six pour les pays de mise en œuvre et trois pour les pays de soutien), cinq représentants des entreprises extractives, cinq représentants de la société civile et un représentant des investisseurs. Les candidats de la société civile doivent, entre autres, avoir une connaissance et une expérience des principaux éléments de la chaîne de valeur des industries extractives\*, un engagement actif dans l'ITIE ou encore un parcours attestant d'un engagement dans la société civile et la vie publique.

La liste complète des critères et le processus de sélection des représentants de la société civile au CA international de l'ITIE (2016-2019) sont disponibles sur : <https://eiti.org/fr/node/3532>

Tous les membres de l'ITIE sans exception sont tenus de respecter le code de conduite de l'association ITIE qui rappelle notamment les comportements à respecter en matière d'intégrité, d'éthique ou de conflits d'intérêts. Le code de conduite est disponible sur : <https://eiti.org.fr/document/principes-litie>

Le secrétariat international de l'ITIE, basé à Oslo, est en charge de la gestion des affaires courantes et rend compte au CA.

Bien que formant deux entités distinctes, le CA international et les comités nationaux travaillent en étroite collaboration. Par exemple, le CA peut, à la demande du comité national, engager une procédure de révision du statut de pays conforme qui peut déboucher sur une suspension ou même une radiation de l'État en question.

## Fonctions

## du CA international

- Élaboration et révision de la norme ITIE
- Supervision de la validation
- Suspension et radiation

## Secrétariat international

- Mise en action des décisions politiques du Conseil d'administration de l'ITIE

SECTEURS ET ENTREPRISES  
CONCERNÉS

## ✓ Secteurs

L'ITIE vise les secteurs pétroliers, miniers et gaziers. Cependant, dans plusieurs pays, les groupes multipartites ont décidé d'inclure d'autres secteurs dans le *reporting*. En Mauritanie par exemple, l'ITIE inclut désormais le secteur de la pêche.

## ✓ Entreprises

L'initiative s'adresse à toute entreprise opérant dans les secteurs extractifs, y compris les entreprises multinationales, nationales et les entreprises d'État.



## INFORMATIONS DISPONIBLES

En pratique, les gouvernements publient les montants qu'ils perçoivent des entreprises extractives implantées dans leur pays, et ces entreprises publient ce qu'elles paient. Un administrateur indépendant est ensuite nommé pour concilier les données.

Les rapports ITIE doivent contenir :

- ▶ La liste exhaustive de tous les revenus gouvernementaux provenant des industries extractives\* ainsi que de tous les paiements significatifs versés au gouvernement par les entreprises pétrolières, gazières et minières

(exigence 4), à savoir :

- les taxes sur les bénéfiques,
- la part de la production du gouvernement hôte (notamment les bénéfiques pétroliers),
- la part de la production de l'entreprise d'État,
- les redevances\*,
- les dividendes\*,
- les primes (par exemple, les primes de signature, de découverte, ou de production),
- les droits et frais de licence, les frais de location, les frais d'entrée et autres contreparties pour les licences et/ou les concessions, tout autre paiement ou avantage significatif reçu par l'État et ses démembrements.

- ▶ des informations contextuelles concernant :

- Le cadre légal et institutionnel applicable aux industries extractives\* (exigence 2) :

- Licence : une description des processus d'attribution ou de transfert de licence, les critères techniques et financiers qui ont été utilisés, tenue obligatoire d'un registre public des licences.
- Contrat : les pays mettant en œuvre l'ITIE sont encouragés à divulguer publiquement tous les contrats relatifs à l'exploitation de gaz, pétrole et de minéraux.

- Propriété réelle\* : la société civile réclamait depuis de nombreuses années la divulgation d'informations relatives à la propriété réelle\* des entreprises, c'est-à-dire le nom des personnes physiques qui contrôlent et/ou bénéficient des revenus de l'entreprise. La norme 2016 a pris en compte cette demande et prévoit la divulgation obligatoire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, de plusieurs données relatives à la propriété réelle\* des entreprises.

- La prospection, la production et l'exportation (exigence 3) :

- Production : Volumes de production totale, valeur de la production par matière de base (et éventuellement par État/région).
- Exportation : Volume d'exportations total, valeurs des exportations par matière de base (et/ou par État/région).
- Prospection : Divulgation de toute activité importante de prospection.

- L'attribution des revenus dans le budget national ou d'une région (exigence 5).

- Les dépenses sociales et l'impact des secteurs extractifs sur l'économie (exigence 6) :

- Les dépenses sociales : Les dépenses sociales significatives obligatoires en vertu d'une loi ou d'un contrat passé avec le gouvernement doivent figurer dans le rapport. Si ces dépenses sont en nature, le rapport doit inclure la nature et la valeur estimée de la dépense.

Exemple de tableau de réconciliation des paiements des sociétés pétrolières et des déclarations de revenus par l'État issu du rapport ITIE de la République démocratique du Congo 2014 (dollars US)

Sociétés	Déclarations des Sociétés (A)	Trésor Public (1)	EPE (2)	Déclaration des Recettes					Total des recettes (B)=(1)+(2)+(3)	Ecart Résiduel (A)-(B)
				Des Agences Financières de l'Etat (AFE) Pour leur propre compte						
				DGI	DGRAD	SGH	MEDD	Total AFE (3)		
La Congolaise des Hydrocarbures	1 327 532	1 295 936	-	31 596	-	-	-	31 596	1 327 532	-
Perenco Recherche et Exploitation Pétrolière	86 162 193	75 697 139	-	71 670	10 224 567	166 847	1 970	10 465 054	86 162 193	-
Lirex	71 688 727	55 675 840	7 409 200	38 661	8 560 575	-	-	8 599 236	71 684 076	4 651
Muanda International Oil Company	129 534 416	126 618 343	-	113 767	2 635 459	166 847	-	2 916 073	129 534 416	-
Teikoku Oil DRC	82 824 385	81 073 285	-	73 376	1 677 497	-	-	1 750 873	82 824 158	227
Chevron ODS Limited	39 923 611	38 986 448	-	40 344	896 819	-	-	937 163	39 923 611	-
Total E&P RDC Sprl	906 408	6 408	-	-	-	749 900	150 000	899 900	906 308	100
Soco E&P DRC	1 578 001	282 942	-	5 824	-	996 290	293 000	1 295 114	1 578 056	(55)
Energulf Congo	276 013	1 013	-	-	-	249 890	25 000	274 890	275 903	110
Oil of DRCONGO	784 803	104 803	-	-	-	600 000	80 000	680 000	784 803	-
Surestream RDC SA	274 316	274 152	-	164	-	-	-	164	274 316	-
Eni R.D. Congo Sprl	-	79 236	-	-	-	-	-	-	79 236	(79 236)
<b>Total</b>	<b>415 280 405</b>	<b>380 095 345</b>	<b>7 409 200</b>	<b>375 402</b>	<b>23 994 917</b>	<b>2 929 774</b>	<b>549 970</b>	<b>27 850 063</b>	<b>415 354 608</b>	<b>(74 203)</b>

- Les dépenses quasi fiscales
- L'impact sur l'économie : notamment les recettes gouvernementales des industries extractives\* en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), les exportations (en termes absolus et en pourcentage du PIB)...

L'ITIE a permis la mise en place d'un forum de réflexion et d'échange qui s'est étendu au-delà de la notion initiale de transparence des revenus des industries extractives\*. C'est une norme évolutive qui s'intéresse aujourd'hui également à la transparence de la supervision de ces industries et s'étend à d'autres aspects, tels que les contrats miniers, les procédures et critères d'octroi des titres miniers, la production ou encore la redistribution des revenus à l'échelle nationale et locale. Charge à la société civile d'utiliser ce forum de réflexion ainsi que la norme pour promouvoir la transparence des contrats, des propriétaires réels, etc. La révision de la norme ITIE (la norme a été révisée en 2013 puis en 2016) donne plus de flexibilité à la société civile pour l'enrichir de nouvelles problématiques auxquelles cette dernière fait face. En Amérique latine par exemple (notamment en Colombie), cela se traduit par l'inclusion dans l'ITIE de données socio-environnementales. Dans d'autres pays, comme en Mauritanie, cela consiste à étendre l'initiative à d'autres secteurs, tels que la pêche.

#### MODALITÉS DE PUBLICATION ET PUBLICITÉ DES DONNÉES

- 1<sup>er</sup> rapport ITIE dans un délai de dix-huit mois suivant l'admission d'un pays comme pays candidat.
- Publication annuelle à la suite de l'acceptation

de la candidature (en pratique, la périodicité des rapports n'est pas toujours respectée).

#### ✓ Accessibilité des données

Les données sont accessibles au public sur le site de l'ITIE de chaque comité national des pays appliquant la norme ITIE et elles sont également compilées sur le site de l'ITIE.

Une des critiques persistantes à l'encontre des rapports ITIE est leur manque d'accessibilité, no-

### Rapports ITIE,

#### une compilation disponible en ligne

Afin de rendre les informations plus accessibles, certaines organisations, notamment le Natural Resource Governance Institute (NRGI), ont collecté les données issues de très nombreux rapports ITIE pour les inclure dans une base de données accessible à tous.

Le NRGI dataset a collecté les informations de 223 rapports ITIE provenant de 37 pays, depuis les premières publications jusqu'au mois de février 2015.

Cette base de données est disponible en ligne : <http://www.renewatch.org/analysis-tools/tools/dataset-unlocking-eiti-data-meaningful-reform>

Ce dataset complet comprend :

- ➔ Un résumé de chaque rapport ITIE
- ➔ Des informations sur la production du secteur extractif de chaque pays : les volumes de production et la valeur de la production, mais également des données socio-économiques par pays, afin d'aider à mettre les revenus extractifs en perspective
- ➔ Des données projet par projet (quand cela est possible)
- ➔ Une liste de sources complémentaires à utiliser

## Focus sur l'« open data » : les enjeux de l'accessibilité des données pour le contrôle citoyen

Afin de tirer un profit maximum des données issues des mécanismes de transparence, il est essentiel qu'elles soient comprises et exploitées par le plus grand nombre. Le format de ces données est crucial pour leur accessibilité et leur utilisation. Des données communiquées sous format « fermé » sont en effet difficilement utilisables, comparables ou transférables.

L'*open data* peut être définie comme une donnée ouverte qui peut être librement utilisée, réutilisée et redistribuée par quiconque. Les données doivent être de plus « *machine-readable* » : ceci veut dire qu'elles doivent être publiées dans des formats tels que CSV, Excel, XBRL, XLS...

En ce qui concerne la divulgation obligatoire, seules les lois Dodd-Frank et LMTSE prévoient un format compatible avec l'*open data* (XBRL et XLS).

Les directives européennes laissent le choix du format de publication à la discrétion des pays membres. Cette question est donc devenue un aspect clé des campagnes des organisations de la société civile qui travaillent sur la transposition des directives dans leurs pays. Au Canada, le format dans lequel les données seront publiées sera décidé par les règles d'application – les membres de la société civile canadienne militent en faveur d'une publication des données en ligne sous la définition *open data*.

tamment en raison du format de publication des données. En effet, dans la très grande majorité des cas, les rapports ITIE sont publiés sous format PDF, ce qui gêne l'extraction des données et l'analyse des informations. Les formats Excel ou CSV (*Comma Separated Values*) sont plus adaptés. Certains pays, comme la Zambie et la Tanzanie, ont d'ores-et-déjà pris l'initiative de publier leurs rapports sous format Excel. Les autres pays mettant en œuvre la norme ITIE sont vivement encouragés à publier des rapports lisibles et exploitables électroniquement. De plus, ces rapports sont souvent longs et compliqués et les informations importantes sont donc difficiles à extraire. L'addition des informations contextuelles (depuis la norme ITIE 2013) dans les rapports vise à les rendre plus accessibles et à faciliter leur appropriation.

## Les limites de ces mécanismes, les informations non disponibles :

- Les principales faiblesses du processus ITIE tiennent au fait que ce processus n'a pour l'instant pas permis d'améliorer significativement les conditions de vie des populations des pays dans lesquels il est mis en œuvre.
- La transparence seule n'est pas suffisante et l'ITIE n'est pas devenue pour l'instant un outil qui entraîne des réformes profondes dans les pratiques de gestion des finances publiques. Cette initiative reste pour le moment une norme plancher, charge à la société civile de pousser pour plus d'ambition et d'intégrer de nouveaux domaines dans l'initiative, et aux gouvernements des pays concernés d'entreprendre les réformes nécessaires.

## → CODES MINIER : POUR UNE JUSTE CONTRIBUTION DU SECTEUR EXTRACTIF À L'ÉCONOMIE NATIONALE

Le code minier d'un État régit l'ensemble des usages des sous-sols sur son territoire. Il encadre notamment toutes les activités de prospection, de recherche, d'exploitation, de transport et de commercialisation. C'est le code minier qui fixe les types et les taux applicables de l'impôt, les modalités d'attribution des licences ou encore les règles relatives à la prévention et à la gestion de l'impact minier sur les populations locales. Il rassemble donc de nombreuses informations utiles aux organisations de la société civile engagées sur la thématique de la transparence des industries extractives\*.

Dans les années 1980-1990, afin d'encourager les entreprises étrangères à investir dans leur secteur minier, de nombreux pays ont choisi d'accorder à celles-ci des incitations et des exonérations fiscales. Depuis, la demande mondiale n'a cessé d'augmenter pour la majorité des minerais et les recettes fiscales des industries extractives\* ont connu une forte croissance. Cependant, l'augmentation des investissements étrangers et des redevances\* dans le secteur extractif ne s'est pas forcément traduite par le développement économique et social des pays producteurs. Partant de ce constat, beaucoup d'organisations de la société civile des pays miniers ont réclamé des réformes législatives afin que les nouveaux codes miniers répondent aux défis du développement économique aux différentes échelles de la société, de transparence, ainsi qu'aux enjeux environnementaux.

Les organisations de la société civile ont été rejointes par des organisations internationales qui recommandent désormais des réformes et une harmonisation des systèmes miniers au niveau régional. Les États africains ont par exemple adopté en 2009 une initiative soutenue par l'Organisation des Nations unies (ONU), la Vision africaine des mines, qui consiste en un plan d'action des États africains pour réviser leurs politiques minières, afin de « construire un avenir durable pour l'industrie extractive ». D'autres initiatives régionales, comme celle de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), visent à harmoniser les codes des États membres. Depuis 2009, la CEDEAO a en effet adopté une directive sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier. Des réformes de la fiscalité minière sont aujourd'hui en cours ou en

projet dans de nombreux pays du Sud.

### ☑ Un code minier type

Le code minier d'un État régit l'ensemble des activités liées à l'exploitation minière sur le territoire d'un État. Il couvre donc les différentes étapes de l'exploitation minière, depuis les travaux de recherche et de prospection jusqu'à l'exportation des minerais.

Un code minier régit donc :

- la recherche,
- la prospection,
- l'exploitation,
- le transport,
- la commercialisation des minerais sur un territoire.

Afin de présenter un modèle de code minier, le document s'appuiera, à titre d'exemple, sur le nouveau code minier burkinabè révisé en 2015. La réforme du code minier burkinabè a été bien accueillie par la société civile locale qui réclamait depuis de nombreuses années une réforme profonde du système minier qui respecterait véritablement les intérêts de la société burkinabè.

### Exemple d'un code minier type et informations clés

Dans une grande majorité des codes miniers, une première partie comprend les dispositions générales et inclut les définitions des termes clés ou encore le champ d'application du texte. C'est généralement dans ce premier titre que l'on peut trouver les dispositions relatives aux droits humains ou à la préservation de l'environnement.

► Le respect des droits humains dans le code minier : la majorité des nouveaux codes miniers (révisés autour des années 2000) font mention de l'obligation du respect des droits de l'homme, à la fois pour l'entreprise, mais également pour l'État, garant des droits des citoyens. Le fait d'inscrire cette obligation de préservation des droits de l'homme est importante. Au-delà du caractère dissuasif, ces mentions explicites permettront aux citoyens de faire valoir plus simplement une violation de leurs droits en s'appuyant à la fois sur les conventions de droit international ratifiées par les États et sur le droit interne.

Deux articles traitant de la prise en compte du respect des droits humains ont été ajoutés dans le nouveau code burkinabè. Ils stipulent que l'État, garant des droits de l'homme<sup>19</sup>, doit prévenir et

## Le code minier :

### principales rubriques

#### Titre I : Dispositions générales

*Définitions et champs d'application du Code minier ; Régime général : respect des droits humains, fonds miniers...*

#### Titre II : Titres miniers et autorisations

*Procédure d'attribution, durée de validité, renouvellement...*

#### Titre III : Droit et obligation liés à l'exercice d'activités minières.

*Transmission des droits, emploi prioritaire de la population locale, retrait du titre, réclamations, sanctions en cas de non-respect des devoirs...*

#### Titre IV : Taxe et redevances\* minières

#### Titre V : Fiscalité minière

*Avantages et exonérations d'impôts\*...*

le cas échéant réparer toute violation des droits humains des populations affectées dans le cadre des activités minières (article 19). D'autre part, les entreprises minières ont l'obligation de préserver ces droits humains (article 20).

► Les fonds miniers : Les fonds miniers consistent à réserver un pourcentage précis des recettes minières au financement de projets déterminés.

Des fonds en faveur du développement peuvent être prévus dans le code minier. C'est par exemple le cas des « fonds pour les générations futures ». Ces fonds souverains\* gérés par l'État sont alimentés, dans le cas d'un fonds minier ou pétrolier, par la rente pétrolière ou minière, le but étant de préserver une partie des revenus des exportations minières ou pétrolières pour les besoins des générations futures.

Le Botswana a, par exemple, instauré un fonds souverain en 1994, financé par les excédents des exportations de diamants, destiné aux générations futures.

Certains de ces fonds souverains ont été critiqués pour leur opacité. Afin de mesurer leur degré de transparence, il existe désormais plusieurs indicateurs indépendants, notamment l'index Linaburg-Maduell Transparency qui évalue leur transparence, ou l'index Truman qui évalue à la fois leur transparence, leur structure, leur gestion et la comptabilité de ces fonds.

Le nouveau code minier burkinabè met notamment en place un fonds minier de développement

<sup>19</sup> Le code minier burkinabè fait référence aux droits humains. Les termes droits humains et droits de l'Homme seront ici employés indistinctement.

local (articles 26 et suivants) qui a pour vocation de financer des plans communaux et régionaux de développement. Les revenus du fonds seront affectés prioritairement aux secteurs sociaux. La gestion de ce fonds fera l'objet d'un suivi transparent sous la forme d'un rapport annuel publié au *Journal Officiel*. L'État reversera obligatoirement 20% des redevances\* (proportionnelles aux quantités de minerais extraites) collectées à ce fonds de développement local. De leur côté, les entreprises alimenteront ce fonds en versant 1% de leur chiffre d'affaires mensuel (hors taxes, HT). Cette contribution des entreprises au développement était réclamée depuis de nombreuses années par les organisations de la société civile et notamment le collectif Mines Alertes-PCQVP<sup>20</sup>.

Les codes miniers réservent également des chapitres à la question des différents titres miniers, ainsi qu'au régime fiscal applicable aux activités minières.

► Les titres miniers et autorisations : un code minier contient les différentes règles et procédures relatives aux différents titres miniers : l'octroi du titre, le renouvellement, la transformation, la renonciation (totale ou partielle), l'extension ou encore la mutation.

Un tableau récapitulatif des principaux titres et autorisations minières est disponible en annexe 2 page 43.

► Le régime fiscal applicable aux activités minières : le code minier d'un pays liste également l'ensemble des impôts spéciaux qui s'appliquent aux entreprises du secteur minier ainsi que les exonérations dont peuvent bénéficier certaines entreprises.

Un tableau récapitulatif des principaux impôts miniers et hydrocarbures est disponible en annexe 4 page 45.

À ces impôts spéciaux s'ajoutent également les impôts du régime fiscal commun à toutes les entreprises, par exemple l'impôt sur les sociétés, les charges sociales ou encore la taxe sur la valeur ajoutée\*.

Un code minier prévoit certaines exonérations et réductions d'impôts auxquelles peuvent prétendre les entreprises minières implantées dans un pays. D'autres exonérations sont décidées au cas par

cas entre l'État et l'entreprise et figurent dans les contrats. Par exemple, pendant les travaux de recherche, les entreprises bénéficient très souvent d'une exonération totale de l'impôt sur les sociétés, de la TVA sur les biens et services nécessaires à la réalisation des travaux, ou encore des droits de douane lors de l'importation du matériel. Ces exonérations ne se limitent pas à la phase de recherche et certaines peuvent également bénéficier aux entreprises en phase d'exploitation.

Sous le régime de l'ancien code minier burkinabè adopté en 2003, lors de la phase d'exploitation, les entreprises minières étaient soumises à un impôt sur le bénéfice réduit de 10 points par rapport au taux standard. Le nouveau code minier rétablit le taux commun pour les entreprises minières<sup>21</sup>. Enfin, le nouveau code burkinabè met en place une politique d'isolation comptable (*ring fencing*) pour les permis d'exploitation : une entreprise (personnalité morale) ne pourra obtenir qu'un seul permis d'exploitation<sup>22</sup>. Sans cette mesure, les entreprises qui cumulent une activité d'exploitation profitable et une activité d'exploration – par définition non profitable – peuvent déduire des profits du premier projet les pertes du second, de manière à réduire leur base fiscale imposable.

#### ✓ Réformes et enjeux

En parallèle des nouvelles initiatives de transparence dans la gestion des ressources naturelles présentées plus haut, il est important que les gouvernements des pays riches en ressources naturelles s'assurent de la mise en place du meilleur cadre législatif possible pour assurer une gestion optimale de ces ressources. Le code minier est un élément clé du cadre législatif des industries minières.

Au sein du mouvement de réformes nationales vers une meilleure gestion du secteur minier – dont l'une des expressions est le fait que certains codes miniers récemment révisés prévoient désormais explicitement l'obligation pour les entreprises minières exerçant sur le territoire de l'État de participer aux mécanismes de transparence et notamment à l'ITIE<sup>23</sup> – se pose la question de l'inclusion dans ces codes des enjeux sociaux et environnementaux. Les débats sur ces questions sont notamment particulièrement avancés en Amérique latine, où les organisations de la société

21 Article 161 du nouveau code minier du Burkina Faso.

22 Article 100 du nouveau code minier du Burkina Faso.

23 C'est le cas du nouveau code minier burkinabè qui rappelle dans son article 172 l'adhésion du Burkina Faso à l'ITIE et les obligations de transparence qui en découlent.

20 Publiez ce que vous payez (2015). « Mines alerte ». Disponible sur : <http://minesalerte.blogspot.fr/2015/05/plaidoyer-pour-ladoption-du-code-minier.html>

civile ont réussi à attirer l'attention des décideurs sur des possibles violations des droits fondamentaux, du droit du travail ou encore sur les détériorations environnementales liées au secteur minier.

Les organisations de la société civile latino-américaine sont historiquement très engagées sur cette thématique des crimes environnementaux et se sont notamment mobilisées pour soutenir les victimes et réclamer un contrôle plus strict de l'impact environnemental des projets extractifs. Grâce à l'action de ces organisations de la société civile, la plupart des codes miniers latino-américains mentionnent désormais explicitement l'obligation de respect de l'environnement (d'autres pays d'Asie et d'Afrique en font également mention). D'autres droits humains sont aussi défendus par les organisations de la société civile d'Amérique latine, notamment les droits des populations indigènes, particulièrement impactées par les projets miniers dans ces régions. Grâce aux actions de la société civile, ces droits sont peu à peu pris en compte par les gouvernements et les entreprises minières et un cadre législatif a été mis en place afin de protéger et de garantir le respect des droits de ces populations. Dans plusieurs pays d'Amérique latine, les populations indigènes se sont vues reconnaître un droit à la consultation préalable<sup>24</sup>, c'est-à-dire « le droit à être consultées préalablement sur les mesures, plans et projets de développement national et régional qui affectent directement leurs droits collectifs »<sup>25</sup>. Cela implique que les peuples indigènes devront être consultés avant toute réalisation de projet minier sur leur territoire d'origine. Ces références aux droits fondamentaux dans les codes miniers représentent une étape importante vers une meilleure protection des droits de l'homme.

Cependant, en pratique, ces droits continuent d'être souvent bafoués. Le réseau d'organisations de la société civile péruviennes Red Muqui dénonce par exemple le fait qu'aujourd'hui, malgré les avancées obtenues sur le plan législatif<sup>26</sup>

péruvien, les populations locales ne jouissent en réalité que très rarement de leur droit à la consultation préalable. Les procédures de consultation sont parfois bâclées ou contournées<sup>27</sup> et les populations, souvent mal informées sur les enjeux et les conséquences des projets, n'ont pas toujours l'occasion de défendre leurs intérêts<sup>28</sup>. Ces violations s'étendent également à tout le secteur extractif et notamment à l'industrie pétrolière, en témoigne le rapport *Le baril ou la vie* ?<sup>29</sup> qui illustre la violation du droit à la consultation préalable des populations locales vivant à proximité de certains sites pétroliers au Pérou.

## “ LA RÉFORME DES CODES MINIERS EST UNE OPPORTUNITÉ POUR INTÉGRER LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIAUX ”

Dès lors, pour certains pays, le renforcement de capacités est tout aussi crucial que la révision du code minier, pour permettre une véritable protection des droits fondamentaux des citoyens. À ce sujet, l'organisation péruvienne Red Muqui analyse le fait qu'au-delà de certaines défaillances législatives, c'est la fragilité des institutions dédiées à la gestion du secteur minier et à sa fiscalité ainsi qu'à la protection environnementale qui pose problème. L'association rappelle que ces institutions ont notamment un pouvoir de sanction mais que, par manque de fonds, elles ne peuvent pas toujours exercer correctement leur rôle de « gendarmes du secteur minier ».

Enfin, il est important de signaler l'importance des enjeux liés au droit du travail dans le secteur extractif, défendu notamment par les syndicats miniers en Amérique latine, qui jouent un rôle important dans l'encadrement progressif du droit du travail dans la région.

*general del ambiente n°28245* » régit les questions de la protection environnementale et le droit à la consultation préalable est garanti en droit péruvien par la « Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) » et des règlements spécifiques associés.

<sup>27</sup> Une des pratiques utilisées pour contourner cette obligation de consultation préalable est de qualifier les populations locales de « communautés paysannes » et non de populations indigènes. Les communautés paysannes n'ont pas encore de droit à la consultation préalable.

<sup>28</sup> Muqui (2016). « ¿Esperanza de cambio para conflictos mineros en Perú? ». Disponible sur : <http://www.muqui.org/comunicaciones/noticias/item/428-esperanza-de-cambio-para-conflictos-mineros-en-peru> [Consulté le 16 juin 2016].

<sup>29</sup> Secours Catholique-Caritas France et CCFD-Terre Solidaire (2015). *Le baril ou la vie ?* [http://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/le\\_baril\\_ou\\_la\\_vie-060915-bd.pdf](http://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/le_baril_ou_la_vie-060915-bd.pdf)

<sup>24</sup> Droit notamment protégé par la convention n°169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants et par la Déclaration des Nations unies sur les droits des populations indigènes de 2007. Déclaration des Nations unies sur les droits des populations indigènes de 2007 [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/faq\\_drips\\_fr.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/faq_drips_fr.pdf)

convention n°169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants [http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169)

<sup>25</sup> Pour plus d'informations sur la législation péruvienne, voir <http://pe.consultaprevia.html>

<sup>26</sup> Au Pérou, le secteur minier est régi par différentes lois qui s'ajoutent au cadre général prévu par le code minier. « La ley

Ces thématiques sociales et environnementales ne sont pas limitées à la région sud-américaine et l'impact environnemental des activités minières, tout comme la protection des travailleurs miniers, sont des enjeux de plus en plus présents dans le débat public en Afrique comme en Asie. En témoignent les recommandations de la Vision africaine des mines<sup>30</sup> (voir encadré) qui appelle

30 Union africaine (2009). « Vision du régime minier de l'Afrique ». Disponible sur : [http://www.africaminingvision.org/amv\\_research/AMV/Africa\\_Mining\\_Vision\\_french.pdf](http://www.africaminingvision.org/amv_research/AMV/Africa_Mining_Vision_french.pdf) [Consulté le 26/11/16].

les gouvernements africains à « créer un secteur minier respectueux de l'environnement, et socialement responsable...<sup>31</sup> ».

31 Déclaration d'Addis-Abeba pour la construction d'un futur responsable pour l'industrie extractive africaine, adoptée lors de la deuxième conférence ministérielle de l'Union africaine des ministres en charge de la mise en valeur des ressources minières, Addis-Abeba le 16 décembre 2011. Disponible sur : [http://www.africaminingvision.org/amv\\_research/AMV/Declaration\\_Second\\_Final.pdf](http://www.africaminingvision.org/amv_research/AMV/Declaration_Second_Final.pdf)

## Vision africaine des mines :

### une tentative de convergence des États face aux défis des ressources naturelles

La Vision africaine des mines (VAM) a été adoptée en février 2009 à Addis-Abeba lors du sommet des chefs d'État de l'Union africaine. La VAM est partie du constat que le développement de l'industrie minière sur le continent africain n'a pas forcément été synonyme de développement économique et social pour les citoyens. Elle cherche donc à repenser l'exploitation, la gestion et l'utilisation des ressources minières de manière plus inclusive et plus durable<sup>1</sup>.

En décembre 2011, lors de la conférence ministérielle de l'Union africaine, les ministres en charge de la mise en valeur des ressources minières ont adopté un plan d'action pour la réalisation des objectifs de la Vision africaine des mines à l'horizon 2050. La VAM prévoit une série d'actions à court, moyen et long termes qui devront être accomplies pour tendre vers la réalisation des objectifs fixés, et ce d'ici 2050. Ces actions devront également être prises à différents niveaux : national, sous régional et continental.

Les objectifs de la Vision africaine des mines sont :

- **L'exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minérales du continent pour appuyer un développement économique et social durable.** La VAM recommande par exemple d'intégrer les principes de l'ITIE et ceux du Processus Kimberley\* dans les politiques, lois et réglementations nationales et régionales. Elle préconise également une meilleure décentralisation de la distribution des revenus miniers et la création de comités indépendants qui contrôleraient la juste affectation de ces revenus aux populations et projets prioritaires.
- **Un secteur extractif interconnecté et moteur du développement généralisé d'une économie africaine diversifiée, dynamique et compétitive à l'échelle mondiale :** en réinvestissant une partie des revenus de la rente minière (mais également de la rente pétrolière dans les pays producteurs) dans d'autres secteurs, les États africains diversifieront et dynamiseront leurs économies. Ils seront alors moins dépendants des cours miniers et pétroliers pour leur développement. La VAM recommande également aux États de développer les industries de transformation des minerais. En effet, la majorité des profits est réalisée une fois les minerais transformés. Le secteur étant peu développé sur le continent africain, les entreprises exportent la matière première directement après l'extraction vers d'autres pays où elle sera revendue à un prix bien plus

élevé. Cela prive les États africains de revenus potentiellement très élevés.

- **Des partenariats mutuellement bénéfiques entre l'État, le secteur privé, la société civile, les communautés locales et les autres parties intéressées :** la VAM insiste sur la nécessité pour les États de bien négocier les contrats miniers afin de maximiser leurs profits et d'établir des partenariats équitables entre les États et les entreprises. Pour cela, elle préconise notamment de former les fonctionnaires à la négociation.
- **Un secteur respectueux de l'environnement, socialement responsable,** qui répartit équitablement les revenus des ressources extractives et qui sera apprécié par les communautés avoisinantes.
- **Un secteur extractif qui aura contribué à renforcer la coopération et l'intégration régionale et continentale :** la VAM insiste notamment sur la nécessité d'adopter un régime minier harmonisé à tous les pays afin de faciliter les échanges et d'éviter un phénomène de concurrence par le bas (pour attirer les investisseurs étrangers, les pays ont tendance à adopter des régimes moins exigeants, ce qui conduit à une baisse des standards dans toute la région) ;

La liste complète des actions est consultable sur le lien ci-dessous (pages 38 à 44) : [http://www.africaminingvision.org/amv\\_research/AMV/Africa\\_Mining8Vision\\_french.pdf](http://www.africaminingvision.org/amv_research/AMV/Africa_Mining8Vision_french.pdf)

1 Ramdoo I., European Center for Development Policy Management (2015). « Vision inclusive du développement de l'Afrique à partir des industries extractives : la vision minière africaine ». Disponible sur : <http://ecdpm.org/publications/vision-inclusive-developpement-afrique-partir-industries-extractives/> [Consulté le 8/01/16].

2 Déclaration d'Addis-Abeba, *op. cit.*

“ ALORS QUE LES GAINS D'UN PETIT NOMBRE S'ACCROISSENT [...], CEUX DE LA MAJORITÉ SE SITUENT D'UNE FAÇON TOUJOURS PLUS ÉLOIGNÉE DU BIEN-ÊTRE DE CETTE HEUREUSE MINORITÉ. CE DÉSÉQUILIBRE PROCÈDE D'IDÉOLOGIES QUI DÉFENDENT L'AUTONOMIE ABSOLUE DES MARCHÉS ET LA SPÉCULATION FINANCIÈRE. PAR CONSÉQUENT, ILS NIENT LE DROIT DE CONTRÔLE DES ÉTATS CHARGÉS DE VEILLER À LA PRÉSERVATION DU BIEN COMMUN. [...] S'AJOUTENT À TOUT CELA **UNE CORRUPTION RAMIFIÉE ET UNE ÉVASION FISCALE ÉGOÏSTE QUI ONT ATTEINT DES DIMENSIONS MONDIALES.** [...] CE SYSTÈME, QUI TEND À TOUT PHAGOCYTER DANS LE BUT D'ACCROÎTRE LES BÉNÉFICES, TOUT CE QUI EST FRAGILE, COMME L'ENVIRONNEMENT, RESTE SANS DÉFENSE PAR RAPPORT AUX INTÉRÊTS DU MARCHÉ DIVINISÉ, TRANSFORMÉS EN RÈGLE ABSOLUE ” EXHORTATION APOSTOLIQUE EVANGELII GAUDIUM DU PAPE FRANÇOIS (56), 2013.

## 1.2 AU-DELÀ DES PAIEMENTS DES INDUSTRIES EXTRACTIVES, UN COMBAT QUI CONTINUE POUR PLUS DE JUSTICE FISCALE

Les engagements historiques pour la transparence des paiements dans les industries extractives\* ont ouvert la voie aux questions de justice fiscale et de lutte contre l'évasion fiscale\*. Une fois que les paiements effectués par les entreprises ont été publiés, s'est en effet posée la question de savoir si ces montants correspondaient bien aux sommes qui auraient dû être versées en vertu de l'accord légal ou du système fiscal en vigueur, mais également s'ils représentaient une contribution juste à l'impôt. Le principe d'égalité des contribuables devant l'impôt est à la base de la notion de justice fiscale. Autrement dit, un système fiscal juste est un système où chaque contribuable participe à la charge fiscale à hauteur de ses capacités et revenus, mais également en fonction de ses activités (une activité polluante sera légitimement plus taxée compte tenu des dégâts qu'elle provoque d'un point de vue environnemental). L'impôt collecté sert à financer les dépenses publiques de l'État. Les entreprises multinationales qui exercent une activité dans les pays du Sud contribuent nécessairement à la charge de l'impôt. Cet impôt est redistribué pour financer les services publics d'un pays (système éducatif, hôpitaux, réseaux de transports, etc.).

Dans le but de réduire leur contribution à l'impôt, certaines entreprises ont pu avoir recours à des pratiques d'évasion fiscale\*, qui consistent notamment à transférer artificiellement des bénéfices dans des pays à faible taux d'imposition. Ces pratiques, bien que souvent légalement acceptées, sont néanmoins moralement questionnables. Les pays du Sud sont particulièrement concernés par cette question d'évasion fiscale\*. En effet, le manque à gagner de l'évasion fiscale\* pour les pays en voie de développement se chiffre, d'après une estimation de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à 100 milliards de dollars US<sup>32</sup> par an. D'après

un rapport du Fonds monétaire international (FMI), le manque à gagner fiscal, du fait des pratiques de certaines multinationales, est proportionnellement 30% plus élevé dans les pays en développement que dans les pays de l'OCDE<sup>33</sup>. Face à cette réalité, une très grande majorité des coordinateurs nationaux PCQVP a déclaré, dans le rapport de PCQVP « Mise en œuvre de la vision 20/20, succès défis et chemin à suivre »<sup>34</sup>, que la justice fiscale était selon eux une priorité majeure pour les années à venir.

Ce document présentera trois pratiques répandues d'évasion fiscale\*, qui privent de fait les États du Sud de revenus significatifs, afin de familiariser les organisations de la société civile avec ces pratiques pour qu'elles puissent, une fois informées sur ces enjeux, se saisir de cette thématique et nourrir leurs plaidoyers.

### ➔ TROIS EXEMPLES DE MÉCANISMES D'ÉVASION FISCALE : MANIPULATION DES PRIX DE TRANSFERT, SOUS-CAPITALISATION ET DOUBLE DÉDUCTION DES INTÉRÊTS

Un cas fictif est présenté ci-dessous afin d'illustrer comment les entreprises ont la possibilité, au sein d'un même groupe, de transférer une partie de leurs bénéfices vers les pays à fiscalité réduite, du fait du manque d'harmonisation entre les différents systèmes fiscaux.

Cet exemple s'appuie notamment sur le rapport « Calling Time »<sup>35</sup> d'ActionAid Royaume-Uni, qui met en avant les pratiques d'évasion fiscale\* de certaines entreprises multinationales dans des pays en voie de développement. Ce rapport a suscité de nombreuses réactions au sein de la communauté internationale et a été débattu au sein d'instances économiques telles que le FMI et l'OCDE.

32 Crivelli E., De Mooij, R. A. et Keen, M. M. (2015). « Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries » (No. 15-118). Fonds monétaire international.

34 PCQVP (2012). « Vision 20/20. Stratégie 2012-2016. Extraire la vérité ». Disponible sur : [https://issuu.com/pwyp/docs/fr\\_vision2020](https://issuu.com/pwyp/docs/fr_vision2020)

35 Le rapport est disponible sur le lien suivant : [https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc\\_lib/calling\\_time\\_on\\_tax\\_avoidance.pdf](https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc_lib/calling_time_on_tax_avoidance.pdf)

32 OCDE (2010). « Promoting Transparency and Exchange Information for Tax Purposes ». Disponible sur : [www.oecd.org/newsroom/44431965.pdf](http://www.oecd.org/newsroom/44431965.pdf)

## 1 | DOUBLE DÉDUCTION D'INTÉRÊTS



La société GuahyBA fait un emprunt qu'elle réinjecte dans le capital de GUA BA pour son activité (ex: achat de machines). 50% des intérêts du prêt sont déduits des bénéfices à la fois par GUAHYBA au Guatemala et par ROYALBA au Royaume-Uni

## 2 | MANIPULATION DES PRIX DE TRANSFERT



### 1/ DOUBLE DÉDUCTION D'INTÉRÊTS

- La société mère RoyalBA, basée au Royaume-Uni
- La société hybride GuahyBA et la société GUA BA, filiales de RoyalBA au Guatemala.

La société GuahyBA est une société hybride\* créée uniquement dans le but de réaliser des opérations d'emprunts. GuahyBA est rattachée à RoyalBA et ne paie pas d'impôts au Royaume-Uni (pas de personnalité juridique propre). En revanche, elle est imposable à la hauteur de ses bénéfices au Guatemala (personnalité juridique propre). La société mère RoyalBA, basée au Royaume Uni, détient indirectement la société GUA BA par l'intermédiaire d'une troisième société : GuahyBA. Grâce à ce type d'opération, le remboursement d'un seul prêt contracté par GuahyBA donne lieu à deux déductions d'intérêts au Guatemala et au Royaume-Uni alors que, sans ce montage, une seule déduction aurait été possible.

### 2/ MANIPULATION DES PRIX DE TRANSFERT

- La société AfrBA, filiale de la société RoyalBA au Ghana.
- La société NederBA, basée au Pays-Bas, également filiale de la société RoyalBA.

En matière de prix de transfert\*, il est parfois difficile de déterminer le juste prix, notamment pour les actifs incorporels\* ou la fourniture de service, du fait même de leur immatérialité. Des abus sont dès lors possibles. Une entreprise peut dès lors surévaluer ou sous-évaluer le prix d'un service ou d'un actif non matériel, afin de maximiser le transfert de ses bénéfices vers des pays à faible imposition.

### 3/ SOUS CAPITALISATION

- La société AfrBA
- La société HonkBA, filiale basée à Hong Kong

Afin d'expliquer simplement la pratique, nous allons la diviser en deux actions liées.

Dans un premier temps, la filiale AfrBA va être sous capitalisée. C'est-à-dire que son capital est volontairement faible par rapport à son activité réelle .

Pour pouvoir fonctionner normalement AfrBA va donc devoir emprunter et notamment à la société HonkBA de son groupe. Il est plus intéressant pour la AfrBA de s'endetter car elle pourra, dans un second temps, déduire les intérêts qu'elle verse pour le remboursement de son prêt de sa base imposable.

# Les 3 principaux mécanismes d'évasion fiscale des multinationales

Voici un cas fictif d'une multinationale regroupant la société mère et différentes filiales du même groupe. L'illustration de ces mécanismes montre que les grandes entreprises peuvent tirer profit des failles du système fiscal international en utilisant les différences entre les législations nationales. En avoir connaissance permet à la société civile d'interpeller plus facilement les administrations fiscales et le gouvernement de leur pays dans le cadre de la mise en place de législations fiscales justes concernant les activités des grandes entreprises opérant dans leur pays.

## 3 | SOUS CAPITALISATION

Pour utiliser le logo BA, la société AfrBA doit payer une redevance auprès de la société NederBA, dépositaire des marques du groupe BA, ce qui permet de diminuer artificiellement son bénéfice déclaré au Ghana (taxé à hauteur de 25% alors que les transactions intragroupe le sont seulement à 8% aux Pays Bas).

PAIEMENT DES INTERETS

La société AFRBA est artificiellement sous-capitalisée, elle emprunte donc à HONKBA (du même groupe) pour financer son activité (ex: achat de machines). Les intérêts de ce prêt permettent de réduire le bénéfice déclaré au Ghana.

EMPRUNT

REMBOURSEMENT

### LÉGENDE



Société mère, siège social de la multinationale Royal BA



Lieux d'activité réelle des filiales BA (GuaBA, AfrBA)



Filiales ou sociétés hybrides permettant des opérations fictives pour diminuer l'impôt



Banque extérieure à la multinationale Royal BA



Opération commerciale



Opération fictive permettant de diminuer l'impôt



Part des bénéfices faisant l'objet d'évasion fiscale  
Part des bénéfices restant dans le pays d'activité

### ➔ LE « REPORTING » PAYS PAR PAYS : ÉTENDRE LA TRANSPARENCE À TOUTES LES MULTINATIONALES, UN PREMIER PAS POUR LUTTER CONTRE L'ÉVASION FISCALE\*

Le *reporting* pays par pays (*country-by-country reporting*, CBCR pour l'acronyme anglais) est pour l'instant la principale réponse envisagée pour contrer les phénomènes d'évasion fiscale\* des multinationales. Ce *reporting* est réclamé depuis longtemps par les organisations de la société civile engagées sur les thématiques de transparence. Il s'agit d'étendre la transparence à toutes les entreprises multinationales, en exigeant qu'elles rendent publiques des informations comptables précises concernant leur activité, notamment le chiffre d'affaires, le profit, le nombre d'employés ou les impôts payés dans chaque territoire où elles sont implantées, de manière à mesurer si les im-

pôts versés correspondent à la réalité de l'activité économique de l'entreprise.

Cette proposition constitue un préalable et une alternative à l'interdiction pure et simple d'exercer des activités dans les paradis fiscaux. En effet, il paraît difficile d'interdire aux entreprises d'être présentes dans les paradis fiscaux. Notamment parce que la présence de certaines filiales d'une entreprise dans un paradis fiscal (l'Irlande ou le Luxembourg par exemple) peut être justifiée si l'entreprise y exerce une activité réelle.

Exiger une transparence comptable pays par pays pour l'ensemble des multinationales et garantir l'accessibilité de ces informations au public permet de répondre à quatre objectifs :

- exercer un effet dissuasif sur les entreprises qui

### Focus : Quand la transparence permet d'interroger les activités des banques dans les paradis fiscaux

Les organisations de la société civile engagées sur la thématique des paradis fiscaux et judiciaires ont depuis longtemps interpellé les décideurs sur la présence des banques dans ces territoires. Les scandales consécutifs qui ont agité le système bancaire international<sup>1</sup> ont mis en lumière certaines pratiques d'évasion fiscale\* qui ont cours dans les paradis fiscaux<sup>2</sup>. Malgré de très fortes suspicions de pratiques d'évasion et de fraude fiscales, mais également de pratiques spéculatives risquées à grande échelle qui pesaient sur les banques européennes dans ces territoires, il était impossible d'avoir des informations précises sur leurs performances et leurs activités sur place.

En 2013, grâce à la forte mobilisation de la société civile et suite à la loi bancaire française<sup>3</sup>, l'Union européenne a adopté

une directive<sup>4</sup> qui impose aux banques européennes la publication annuelle d'informations sur leurs activités.

Le CCFD-Terre Solidaire, Oxfam France et le Secours Catholique-Caritas France, en partenariat avec la Plateforme paradis fiscaux et judiciaires (PPFJ), ont analysé en détails les données de l'exercice 2014 des cinq plus grandes banques françaises, dans un rapport sur les pratiques des banques françaises dans les paradis fiscaux<sup>5</sup>.

L'analyse de ces données a permis de mettre en évidence le fait que les paradis fiscaux sont toujours au centre des stratégies internationales des banques françaises. En effet, le rapport montre que les banques françaises réalisent un tiers de leurs bénéfices internationaux dans les paradis

fiscaux, alors même qu'elles n'y réalisent qu'un quart de leurs activités internationales et qu'elles n'y emploient qu'un sixième de leur personnel international<sup>6</sup>. Les auteurs formulent trois hypothèses sur le recours aux paradis fiscaux : (i) les banques pourraient y transférer artificiellement leurs bénéfices pour payer moins d'impôts ; (ii) elles pourraient faciliter l'évasion fiscale\* de leurs clients<sup>7</sup> ; (iii) elles pourraient contourner leurs obligations réglementaires et mener des activités spéculatives hautement lucratives mais très risquées.

Les auteurs du rapport attendent maintenant des administrations fiscales qu'elles se saisissent des informations divulguées, qu'elles entament des investigations pour recouvrer des impôts qui n'auraient pas été correctement versés et qu'elles prennent des mesures législatives et politiques pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale\* qui ont été mises en lumière dans le rapport<sup>8</sup>.

Cette directive européenne, transposée dans les différents droits nationaux,

1 On peut citer entre autres les scandales Swissleaks et Luxleaks mais aussi le recours aux paradis fiscaux dans les faillites des banques Lehman Brothers ou Northern Rock lors de la crise financière de 2007-2008.

2 Plateforme paradis fiscaux et judiciaires. « Luxleaks II : la réponse de l'Union européenne doit passer par l'harmonisation fiscale ». Disponible sur : Luxleaks II : la réponse de l'Union européenne doit passer par l'harmonisation fiscale

3 Loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000026795365&type=general>

4 Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissements, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2007/48/CE et 2006/49/CE. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0036>

5 Secours catholique- Caritas France, CCFD-Terre Solidaire et Oxfam France (2015). « Rapport : En quête de transparence, sur la piste des banques françaises dans les paradis fiscaux ». Disponible sur : <http://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/rapportok.pdf>

6 *Ibid.*

7 Cette hypothèse a été renforcée par le scandale des Panama Papers d'avril 2016.

8 « Rapport : En quête de transparence », Recommandations, *op. cit.*, p. 35.

délocalisent de manière abusive et artificielle leurs bénéficiaires,

- permettre aux administrations fiscales, mais aussi réglementaires et judiciaires, d'identifier les entreprises qui présentent un risque d'évasion fiscale\* élevé,
- permettre aux investisseurs, aux clients ou aux salariés de l'entreprise de mieux mesurer les différents risques (géopolitiques, juridiques, financiers, etc.) auxquels le groupe peut être exposé,
- permettre à la société civile et aux responsables politiques d'accéder aux informations clés nécessaires pour leurs actions de contrôle citoyen.

Ce reporting pays par pays a déjà été mis en place pour les banques européennes (voir encadré). L'OCDE a repris cette mesure dans son plan d'action BEPS\* (projet de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires) en l'élargissant à toutes les multinationales – ce qui

représente un premier pas vers une transparence globale –, mais elle ne préconise pas de le rendre public. Elle recommande que les données soient transmises aux seules administrations fiscales du pays d'origine de l'entreprise qui pourront les communiquer aux administrations fiscales des pays ayant souscrit à ce plan d'action. Cela compliquera fortement l'accessibilité de ces données par les pays en développement et par la société civile en général. Une analyse détaillée de ce plan d'action est disponible en annexe 5 page 44.

Le reporting global pays par pays est aussi discuté au niveau européen dans le cadre d'un projet de directive qui comporte également, pour le moment, de nombreuses lacunes qui pourraient être comblées lors de sa négociation.

représente une victoire significative en matière de transparence. En vigueur depuis 2013, l'obligation de divulgation n'a pas ajouté un coût excessif à la charge des entreprises et a permis de faire la lumière sur l'activité des banques dans les paradis fiscaux. Cet exemple positif de régulation doit inciter les autorités européennes à élargir cette obligation de reporting pays par pays à toutes les entreprises multinationales, dans tous les secteurs, afin que la transparence s'impose à l'ensemble de l'économie, et que les entreprises contribuent justement au développement des pays dans lesquels elles exercent.

**Les informations disponibles** (des données globales par pays) dans le cadre de la directive européenne de régulation financière (2013/36/UE) :

La directive européenne concerne tous les établissements bancaires européens. Ils sont tenus de déclarer leurs activités dans tous les territoires où ils sont présents.

À compter du 1er janvier 2015, les banques sont tenues de publier, pour chaque pays où elles exercent une activité (par État membre et par pays tiers) :

- leur(s) dénomination(s), la nature de leurs activités et leur localisation géographique,
- leur chiffre d'affaires,

- leur nombre de salariés sur une base équivalent temps plein,
- leur résultat d'exploitation avant impôt,
- les impôts payés sur les résultats,
- les subventions publiques reçues.

Une première série de données (filiales, chiffres d'affaires et nombres d'employés) avait été publiée en novembre 2014 pour l'année fiscale\* 2013<sup>9</sup>. En 2015, les banques ont divulgué, en plus, leurs bénéficiaires, les impôts versés et les subventions perçues pour l'exercice 2014.

Ces informations sont publiées dans le rapport annuel des banques (ou en annexe). Leur traitement demande de les retranscrire dans des fichiers exploitables (tableurs type Excel)<sup>10</sup>, ce qui peut représenter un travail fastidieux tant que les données ne seront pas publiées dans un format standardisé.

Une analyse des performances des banques européennes présentes dans chaque

<sup>9</sup> Les données des banques françaises avaient déjà fait l'objet d'une analyse de la Plateforme paradis fiscaux et judiciaires : <http://www.stopparadisfiscaux.fr/nos-actions/productions/article/2014-que-font-les-plus-grandes-banques-francaises-dans-les-paradis-fiscaux>  
<sup>10</sup> Voir par exemple les fichiers récapitulatifs élaborés pour les banques françaises : [http://www.stopparadisfiscaux.fr/IMG/xlsx/donnees\\_rapport\\_banques\\_paradis\\_fiscaux\\_OXFAM\\_-\\_CCFD\\_-\\_SC\\_1.xlsx](http://www.stopparadisfiscaux.fr/IMG/xlsx/donnees_rapport_banques_paradis_fiscaux_OXFAM_-_CCFD_-_SC_1.xlsx)

pays du monde est ainsi possible. Les organisations de la société civile d'un pays donné peuvent comparer les performances réalisées par ces banques dans leur pays (et/ou dans une catégorie de pays comme les pays en développement ou à l'échelle continentale) avec les performances réalisées dans d'autres pays ou groupes de pays, comme les paradis fiscaux.

En s'appuyant sur ces analyses et les conclusions tirées, les organisations de la société civile peuvent ensuite interpellier les administrations fiscales pour approfondir leurs enquêtes et éventuellement recouvrer des montants d'impôt non payés. Elles peuvent également encourager leurs gouvernements et leurs parlementaires à renforcer les législations fiscales et réglementaires concernant les banques.

**Informations non disponibles :**

Les données publiées ne sont pas détaillées par activités ou par filiales dans chaque pays, ce qui limite leur exploitation quand les banques déploient des activités très variées (détail, gestion de fortune, activités sur les marchés financiers). Elles ne permettent pas non plus de mesurer les activités réalisées pour les clients. Enfin, les subventions n'englobent ni les exonérations fiscales\* octroyées ni l'ensemble des aides d'État (prêts, crédit d'impôt...).

### 1.3 L'UTILISATION DES INFORMATIONS DISPONIBLES ET FUTURS ENJEUX

L'objectif de la transparence est de remettre l'économie au service de tous et de permettre un meilleur suivi citoyen des politiques publiques. Une fois les données issues des mécanismes de transparence identifiées et regroupées, elles peuvent fournir des informations précieuses sur le secteur économique d'un pays ainsi que sur l'efficacité du système fiscal d'un pays. Elles sont ainsi utiles pour aborder les problématiques de justice fiscale, lutter contre les flux financiers illicites ou encore contre la corruption.



À l'heure où ce document est rédigé, les informations qui ont déjà été publiées concernent quasi exclusivement les industries extractives\*. Dès lors, l'accent est mis sur le secteur extractif, mais des utilisations possibles des informations issues d'un possible *reporting* pays par pays européen et/ou global, recouvrant toutes les activités des multinationales, sont aussi présentées, dans l'hypothèse où ce *reporting* deviendrait public, comme réclamé par les organisations de la société civile engagées sur la thématique et notamment PCOVP.

#### ➔ UTILISATION DES DONNÉES POUR UNE JUSTE CONTRIBUTION DES ENTREPRISES MULTINATIONALES À L'ÉCONOMIE DU PAYS

En ce qui concerne les industries extractives\*, la société civile a besoin d'informations précises et complètes afin d'avoir la meilleure compréhension possible du secteur, de pouvoir analyser l'opportunité et les modalités de l'extraction des ressources et d'estimer la juste part qui doit revenir aux citoyens. Les ressources naturelles d'un État appartiennent à ce dernier et à ses citoyens. Il est donc légitime que ceux-ci, par le biais de leur gouvernement, puissent en tirer un juste profit quand ces ressources sont exploitées.

#### ✔ Pertinence de l'activité extractive pour la société

Avant même de s'interroger sur les profits de l'État ou la participation des entreprises à l'économie, la société civile peut être amenée à s'interroger sur l'opportunité d'autoriser des activités extractives dans son pays. Les industries extractives\* peuvent avoir des effets négatifs indéniables sur les populations, l'environnement local, les ressources en eau, les sols, les lieux de vie des populations locales, etc., mais aussi, dans le cas des énergies fossiles, elles peuvent contribuer à la crise climatique.

Les informations sur la quantité, la qualité et l'emplacement des ressources naturelles d'un pays sur

le territoire sont précieuses. Ce type d'informations peut se trouver dans les études d'impact. D'autres facteurs contextuels, notamment environnementaux, écologiques et sociaux sont à prendre en compte pour évaluer l'impact du secteur extractif.

Comme précisé plus haut, p.7, l'enjeu de la sortie progressive des énergies fossiles et du développement global de modèles énergétiques non carbonés et résilients, rappelé par l'Accord de Paris via l'engagement de la communauté internationale de limiter le réchauffement global à 2°C voire 1,5°C, doit aussi être pris en compte dans l'évaluation de la pertinence d'extraire ou non des ressources fossiles.

Évaluer la pertinence de l'extraction des ressources est complexe et multifactoriel. Concernant la pertinence de l'extraction de matières fossiles, il peut être utile de prendre en compte différents aspects, comme les enjeux climatiques et les cadres politiques et scientifiques internationaux qui les encadrent, les besoins de développement du pays, la responsabilité historique de celui-ci en termes d'émissions de gaz à effet de serre, les alternatives en termes de ressources renouvelables et le potentiel national ou régional, les soutiens existants au développement d'alternatives, la durabilité du projet sur le long terme...

Les informations relatives aux montants des recettes pétrolières, minières et gazières permettent de mesurer le niveau de dépendance d'un pays à l'égard des industries extractives\*. En divisant le montant total des recettes extractives par le PIB du pays, on évalue ces recettes en pourcentage du PIB. En divisant ce même montant par le revenu gouvernemental total, on obtient la contribution du secteur extractif au revenu total de l'État. Plus un pays est dépendant vis-à-vis de son secteur extractif, plus il sera vulnérable face aux variations des cours des minerais ou du pétrole. Les prix du pétrole ont énormément chuté en 2016. Cette baisse des prix a une influence directe sur la vie économique des pays producteurs, qui seront d'autant plus affectés s'ils ont développé un modèle économique basé principalement sur leurs industries extractives\*.

**? Les questions à se poser pour analyser la contribution des entreprises extractives à l'économie d'un pays :**

- Comment les variations du prix des matières premières impactent les recettes extractives dans mon pays ?
- Que fait mon gouvernement pour répondre aux variations des prix ? Au caractère limité de la production ?
- Quelle est la place du secteur extractif dans l'économie de mon pays ?
- Quelles politiques publiques ont été adoptées pour permettre une diversification de l'économie ?
- De quelles ressources non fossiles mon pays dispose-t-il ? Quel est le potentiel d'énergies renouvelables dans mon pays ? Quels sont les dispositifs de soutien financier ou technologique vers une transition énergétique dont mon pays peut bénéficier ?

**✓ Qu'est-ce que l'impôt juste ? Cadre fiscal du pays, négociation équitable du pays, profits de l'État**

L'impôt a traditionnellement plusieurs fonctions :

- Ressources publiques : il permet à l'État de financer les biens communs à tous dans une société : services publics, infrastructures de communication (réseau routier), etc. ;
- Redistribution : il permet de répartir les ressources en recherchant l'équité (prestations sociales, système de santé...);
- Régulation : il permet de tenter d'amoindrir les effets nocifs d'une activité (pollution, atteinte à la santé...) en la taxant plus que d'autres activités ou de favoriser des activités déclarées d'utilité publique en les exonérant fiscalement ;
- Représentation : la contribution fiscale des citoyens aux finances publiques est intimement liée à la possibilité de s'exprimer sur la gestion des fonds publics au sein de démocraties représentatives.

Une fois que l'on a décidé d'extraire une ressource, la société civile doit pouvoir évaluer si les citoyens retirent le profit le plus juste des activités des industries extractives\*. Une des questions que la transparence permet en partie de clarifier est celle de la juste régulation fiscale du secteur extractif.

Grâce à un système fiscal efficace et adapté aux spécificités du secteur extractif du pays, l'État peut réussir à capter sa juste part des revenus du secteur.

La politique fiscale d'un État est établie légalement, mais aussi ajustée au cas par cas dans les contrats passés entre l'État et les entreprises. Pour le secteur extractif, l'efficacité du régime fiscal d'un État peut se mesurer en fonction de différentes variables contextuelles :

- La qualité et la quantité des ressources naturelles ;
- L'évolution des cours des matières premières ;
- L'avancée des différents projets extractifs sur le territoire (sont-ils plutôt en phase d'exploration ou bien d'exploitation ?) ;
- L'intégration du secteur extractif dans le système économique du pays ;
- Les impacts sociaux et environnementaux de l'activité extractive ;

Ainsi, du fait de la multiplicité de ces facteurs, il n'existe pas de régime fiscal modèle. La société civile devra, afin d'évaluer et de surveiller la politique fiscale, considérer tous ces critères et les confronter aux choix fiscaux de son gouvernement pour vérifier si cette politique participe à la satisfaction des besoins des populations.

Il est essentiel qu'un régime fiscal ne soit pas régressif, mais stable ou progressif. En d'autres termes, si les profits des compagnies augmentent dans la durée, les recettes de l'État doivent également augmenter proportionnellement, voire de plus en plus si les revenus sont très élevés.

**? Les questions à se poser pour mesurer l'efficacité du système fiscal du secteur extractif d'un pays :**

- Quelle est l'avancée des projets extractifs dans mon pays ?
- Quels sont les instruments fiscaux utilisés dans mon pays ?
- Est-ce que la législation nationale possède des taxes spéciales pour le secteur extractif ?
- Comment le régime fiscal applicable aux entreprises extractives est-il déterminé ? Par un ensemble de lois et de politiques publiques ? Est-il négocié au cas par cas avec les entreprises ? Si oui, quels en sont les critères ?

La part du gouvernement représente le pourcentage de la valeur totale perçue par l'État. Elle peut s'avérer être un indicateur utile pour mesurer si l'État perçoit sa juste part.

La part du gouvernement correspond à la valeur perçue par l'État sur la valeur totale de la production (soit le volume total de production multiplié par le prix des matières premières)

La part du gouvernement va varier selon le contexte et en fonction de l'étape de production. Pendant les premières phases d'exploration et de production, la part du gouvernement est très souvent plus basse. Les entreprises déduisent les coûts et déclarent ainsi moins de profits. La part gouvernementale aura tendance à augmenter une fois la phase initiale terminée.

Cette part du gouvernement ne doit pas être analysée seule, mais son évolution au cours du temps doit être comparée avec l'évolution de la profitabilité du projet. Ainsi, si la part du gouvernement reste stable alors même que la profitabilité du projet augmente, il faudra s'interroger sur la pertinence du système fiscal et de la nécessité de le réviser le cas échéant.

Au Ghana, quand les rapports ITIE ont montré la faible importance des revenus extractifs, le pays a réformé son système de taxes à la suite d'une campagne de la société civile.

L'approche projet par projet des futures déclarations Dodd-Frank, européennes, canadiennes et norvégiennes sera essentielle pour comparer les projets entre eux. Beaucoup de variables sont à prendre en compte quand on compare des projets

au sein d'un même pays, par exemple l'avancée du projet, la qualité de la matière extraite, le type de projet (*offshore\*/onshore\**)... Si, en analysant des projets semblables et a priori au même stade, un projet ne rapporte pas autant que le second, il faudra chercher les raisons d'une telle différence en questionnant notamment le gouvernement sur les éventuels avantages qui auraient pu être accordés au premier.

### ➔ UTILISATION DES DONNÉES POUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Au-delà de la question de la juste imposition des entreprises, ces données peuvent également être très utiles pour aborder la problématique de la corruption. À son origine, l'ITIE avait d'ailleurs été pensée comme un outil de lutte contre la corruption dans le secteur extractif. La corruption peut être définie comme le détournement ou l'abus de fonction à des fins privées. On parle de corruption passive lorsqu'un individu se laisse acheter aux moyens d'offres, de promesses, de dons, en vue d'accomplir un acte lié à sa fonction ou de s'abstenir ; on parle de corruption active lorsqu'un individu rémunère (par les mêmes moyens) la complaisance d'un professionnel<sup>1</sup>.

1 Cornu, G. (2007). Article « Corruption » In : *Vocabulaire*

## Focus sur la corruption dans les procédures d'attribution des marchés publics

Les marchés publics peuvent se définir comme les contrats administratifs passés par les établissements publics en vue de la réalisation de travaux, de la production de fournitures ou de la prestation de service<sup>1</sup>. L'attribution d'un marché public se fait dans la majorité des cas par le système d'appel d'offres : les entreprises en concurrence vont proposer une offre avec les meilleures conditions possibles pour remporter le contrat. L'entreprise peut également formuler une offre spontanée. Enfin, dans certains cas, le système du « premier arrivé-premier servi » va primer : la première entreprise à se mettre en conformité avec la réglementation de l'État remporte le contrat.

Dans certains pays cette procédure est particulièrement exposée au risque de corruption, du fait notamment des

montants élevés qui sont engagés et du pouvoir discrétionnaire des agents étatiques, inhérent au mécanisme<sup>2</sup>. L'OCDE estime que les sommes perdues du fait de la corruption représentent 10 à 20% des budgets consacrés aux achats publics (tous pays confondus)<sup>3</sup>.

Les risques de corruption sont présents à chaque étape du processus de passation de marché public.

**Pendant la phase de préparation de l'appel d'offres :** L'appel d'offres peut être manipulé pour surestimer ou au

2 Transparency International (2014). « Le rôle de la passation de marchés publics en ligne dans la lutte contre la corruption ». Disponible sur : [https://www.transparency.org/whatwedo/answer/le\\_role\\_de\\_la\\_passation\\_de\\_marches\\_publics\\_en\\_ligne\\_dans\\_la\\_lutte\\_contre\\_la](https://www.transparency.org/whatwedo/answer/le_role_de_la_passation_de_marches_publics_en_ligne_dans_la_lutte_contre_la)

3 OCDE (2013). « The OECD Principles for Public Integrity in Public Procurement », p. 9. Disponible sur : <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf> [Consulté le 3 juin 2016].

contraire sous-estimer le coût des travaux<sup>4</sup>. Le cahier des charges peut également être manipulée afin de favoriser d'office certains candidats ou d'en exclure d'autres. En effet, l'impartialité d'une procédure d'appel d'offres va, entre autres, dépendre du nombre de candidats. Plus il sera élevé, moins le processus a de risque d'être biaisé<sup>5</sup>.

**Lors de la phase d'attribution du marché public :** cette phase est généralement la plus observée en termes de pratiques corruptives, notamment concernant les paiements de pots-de-vin en vue de l'obtention du marché (on parlera de corruption verticale), mais également d'entente entre les candidats (corruption

4 Boehm, F. et Olaya, J. (2006). « Corruption in Public Contracting Auctions: the Role of Transparency in Bidding Processes », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77 (4), p. 434.

5 *Ibid.*

1 Cornu, G. (2007). Article « Marché public » In : *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 566.

Il y a plusieurs moments dans la chaîne de valeur où les revenus peuvent disparaître et être détournés. Les données sur les revenus payés par les compagnies – et reçus par les gouvernements – aident la société civile à identifier ces possibles pertes de capitaux, ainsi que les moments de leur disparition et, dans la mesure du possible, elles les aident à recouvrir cet argent.

En 2013, le rapport ITIE de la République démocratique du Congo (RDC) (portant sur l'année 2010) a révélé que 88 millions de dollars US qui avaient été versés à la Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation (DGRAD) n'avaient pas été comptabilisés. À la suite d'une campagne menée par la société civile, une enquête judiciaire a retrouvé l'argent et a mené à la mise en place d'un meilleur système de surveillance pour la collection des revenus miniers.



**Les questions à se poser pour évaluer les risques de corruption dans un pays :**

- Est-ce que les contrats sont rendus publics dans mon pays ? Si non, pourquoi ? Si oui, sont-ils facilement accessibles ?
- Qui sont les acteurs (gouvernement ou entreprises) qui s'opposent à la publication de ces contrats ? Pourquoi s'y opposent-ils ?
- Comment les marchés publics sont-ils alloués dans mon pays ? Par procédure d'appel d'offres ou par un système d'offres spontanées ?
- La procédure d'appel d'offres est-elle ouverte à tous et transparente ? Respecte-t-elle le principe de pleine concurrence ?

**UTILISATION DES DONNÉES DE LA TRANSPARENCE POUR LUTTER CONTRE L'ÉVASION FISCALE\***

Une fois que le cadre fiscal d'un secteur a été déterminé (par les contrats et par le cadre législatif du pays), il peut être utile de vérifier que l'intégralité du montant qui aurait dû être payé par les compagnies rentre effectivement dans les caisses de l'État. Autrement dit, il s'agit de s'assurer que

juridique. Édition 2007 Paris : PUF, p. 243.

horizontale). Les concurrents peuvent préalablement se mettre d'accord sur le prix et les services proposés dans leurs offres, ce qui fausse le principe de pleine concurrence au détriment de l'État. Lorsqu'un petit nombre d'entreprises a recours à ces comportements, on parle de cartel. Les marchés publics sont particulièrement exposés à la cartellisation, car seul un petit nombre d'entreprises a les moyens techniques et financiers pour répondre aux besoins.

**Lors d'éventuelles phases de négociations ou de renégociation des termes du contrat entre l'État et l'entreprise gagnante :** lorsque le candidat a été sélectionné, il va, avec l'État, négocier les termes du contrat. Ils peuvent alors éventuellement se mettre d'accord pour tirer parti des avantages de ce contrat et, par exemple, détourner une partie des fonds.

La corruption porte à la fois atteinte aux intérêts de l'État et, plus largement, à ceux des citoyens, qui sont les bénéficiaires directs de ces services, mais également à ceux des entreprises, car la corruption fausse le principe de concurrence. Afin de prévenir ces pratiques lors de l'attribution des marchés publics, la quasi-totalité des États se sont dotés d'une loi régulant les marchés publics et notamment leur attribution. La passation des marchés publics est généralement soumise au respect de grands principes, afin de garantir son caractère équitable : organisation de la transparence, libre accès à la commande publique, mise en concurrence obligatoire, égalité de traitement des candidats...

Ce cadre réglementaire va notamment définir :

- les conditions de publication et de diffusion de l'appel d'offres,

- les critères objectifs qui vont permettre de sélectionner l'entreprise qui remportera le contrat,
- la durée et les modalités de la procédure,
- la mise en place éventuelle d'un organe indépendant de contrôle budgétaire,

Au cours de leurs actions de lutte contre la corruption, les organisations de la société civile pourront notamment surveiller si les différents marchés publics (et notamment les licences extractives) ont bien été attribués selon une procédure transparente et équitable. Ce contrôle sera facilité par la publication des contrats relatifs à ces marchés publics.

## Focus sur la transparence

### des contrats :

En matière de lutte contre la corruption, la transparence des contrats représente aujourd'hui un défi majeur. En effet, à la différence des lois qui sont publiques, les contrats entre les États et les entreprises sont encore, dans la majorité des cas, confidentiels.

La publication des contrats permet à la société civile :

- d'analyser les décisions de son gouvernement et d'évaluer les bonnes conditions de la négociation du contrat (pour satisfaire l'intérêt des citoyens),
- de dissuader les parties (l'État et les compagnies) de négocier un accord volontairement inégal,
- d'avoir accès aux termes du contrat pour vérifier que l'État et la compagnie respectent bien leurs engagements. Par exemple, l'État peut accorder à une entreprise une facilité fiscale, en échange du financement par cette dernière d'un projet social (construction d'une école dans la région, rénovation d'une route...). Les termes de l'accord sont fixés dans le contrat. Si la société civile y a accès, elle peut vérifier que le projet a bien été réalisé selon les termes prévus par le contrat, mais également qu'il ne représente pas un manque à gagner pour l'État par rapport à ce qu'aurait rapporté la taxation initiale.

La transparence des contrats est aujourd'hui de plus en plus citée comme un exemple de bonne pratique. Certains pays prévoient formellement dans leurs lois la publication de l'ensemble des contrats passés entre l'État et les entreprises et, notamment les contrats relatifs au secteur extractif. C'est par exemple le cas de l'Australie, du Canada, de la RDC, de l'Équateur, de la République de Guinée, du Liberia, de la Norvège, du Pérou, du Royaume Uni et des États-Unis. D'autres pays rendent une partie des contrats accessibles au public.

Le site [Resourcecontracts.org](http://Resourcecontracts.org) met en ligne plus d'une centaine de contrats extractifs à disposition du public.

certaines entreprises n'ont pas réduit artificiellement leur bénéfice imposable pour se soustraire, du moins en partie, à l'impôt. Cette veille contre l'évasion fiscale\* concerne toutes les entreprises multinationales implantées dans les pays du Sud et ne se limite pas au secteur extractif.

À l'heure où ce document est rédigé, les mécanismes de transparence financière existants ne prévoient pas encore que le *reporting* pays par pays des entreprises soit public. Un des défis majeurs à venir pour toutes les organisations de la société civile engagées sur la problématique de l'évasion fiscale\* au Nord comme au Sud est de poursuivre leurs actions de plaidoyer pour obtenir un *reporting* pays par pays public et généralisé. Ces données financières pays par pays, si elles étaient publiques et accessibles aux organisations de la société civile, pourraient être très utiles pour suivre certaines activités des entreprises et permettre de dénoncer d'éventuelles pratiques agressives d'évasion fiscale\* dans tous les secteurs de l'économie.

Il est nécessaire d'analyser les différents chiffres disponibles, de les comparer entre eux et de procéder à plusieurs calculs pour identifier d'éventuelles anomalies, notamment sur la localisation artificielle ou non des bénéficiaires. Le rapport « En quête de transparence, sur la piste des banques françaises dans les paradis fiscaux »<sup>2</sup> s'est basé sur la comparaison d'indicateurs de performance entre différents pays et groupes de pays et donne un certain nombre d'idées et de repères pour analyser les données publiées par les entreprises. Voici quelques pistes de questionnements possibles sur le sujet de l'évasion fiscale\* :

- Dans un premier temps, relever le chiffre d'affaires déclaré permet d'évaluer l'activité réelle de la société. Un chiffre d'affaires élevé n'est pas forcément synonyme de bénéfices élevés, car la société peut justement déclarer des charges importantes ou des dettes à déduire. Cependant, si la société ne déclare que très peu de bénéfices alors même que son chiffre d'affaires laisse envisager une activité significative dans le pays, il est utile de s'interroger sur les raisons qui justifient cet écart.
- Pour le secteur extractif, les volumes de production doivent être analysés conjointement avec le bénéfice imposable déclaré par l'entreprise. Là encore, si les bénéfices déclarés sont faibles mais que les volumes de production sont normaux, il est utile de s'interroger sur les raisons du faible bénéfice : s'explique-t-il par une baisse des cours des ressources naturelles, une augmentation des taxes ou peut-il relever d'un transfert d'une partie des bénéfices afin de contourner l'impôt ?
- Le nombre d'employés de la société peut aussi aider, le cas échéant, à identifier l'activité réellement exercée par certaines sociétés situées dans les paradis fiscaux<sup>3</sup>. Ainsi, des bénéfices très importants réalisés par un petit nombre d'employés peuvent révéler le fait que ces sociétés sont utilisées comme des outils

2 Voir encadré sur les banques pages 24-25

3 Nous nous basons sur la liste des paradis fiscaux du Tax Justice Network (TJN) de 2009, car elle est la plus exhaustive si on la compare aux listes officielles (OCDE, Union européenne, États d'origine des grandes entreprises), trop réduites car faisant souvent l'objet de tractations diplomatiques et commerciales. Voir annexes 2 et 3 du rapport sur les banques françaises dans les paradis fiscaux : <http://www.secoures-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/rapporok.pdf>  
 Disponible aussi en anglais : [http://www.secoures-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/rapport\\_enquete\\_en\\_bd.pdf](http://www.secoures-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/rapport_enquete_en_bd.pdf)  
 Voir également la liste du TJN <http://www.financialsecrecyindex.com/Archive2009/FSI-2009/FSI%20-%20Rankings%20-%202009.pdf> et la méthodologie : [http://www.financialsecrecyindex.com/Archive2009/Notes%20and%20Reports/SJ\\_Mapping.pdf](http://www.financialsecrecyindex.com/Archive2009/Notes%20and%20Reports/SJ_Mapping.pdf)

d'optimisation fiscale. La productivité des employés d'une entreprise se calcule en divisant le bénéfice total par le nombre d'employés dans l'entreprise. Il est intéressant de comparer cette productivité entre les entités d'un groupe, afin d'identifier de possibles disparités entre les pays d'implantation et tenter d'en comprendre les raisons. En effet, si, au sein d'un groupe, une entité réalise des bénéfices largement au-dessus de la moyenne du groupe, alors même qu'elle compte relativement peu d'employés et si, par ailleurs, cette entité se trouve dans un paradis fiscal, on pourra le cas échéant s'interroger sur la possibilité de transferts de bénéfices au sein du groupe vers cette entité.

- Le capital social sera utile pour mettre en lumière une technique de sous-endettement volontaire d'une filiale.

S'emparer de cette thématique de l'évasion fiscale\* permet à la société civile d'alerter leurs autorités fiscales si elles suspectent des comportements frauduleux de la part d'entreprises implantées sur leur territoire.

**?** **Les questions à se poser pour surveiller les pratiques d'évasion fiscale\* qui peuvent avoir cours dans un pays :**

- Est-ce que le système fiscal de mon pays est adapté pour faire face aux comportements d'évasion fiscale\* ?
- Est-ce que les fonctionnaires des autorités fiscales de mon pays sont sensibilisés et formés à cette problématique de l'évasion fiscale\* ? Ont-ils les moyens techniques et humains pour surveiller que les entreprises paient bien ce qu'elles devraient payer ?
- Les autorités fiscales ont-elles connaissance des dispositifs internationaux de lutte contre l'évasion fiscale\* (comme le plan d'action BEPS\* de l'OCDE) ? Connaissent-elles les modalités pour obtenir des données sur les grandes entreprises opérant dans le pays et bénéficier des programmes d'appui ?
- Mon gouvernement est-il prêt à mettre en place (ou à promouvoir à une échelle sous-régionale) un dispositif obligeant les entreprises à publier des données pays par pays ?

## 2 LES MÉCANISMES DE TRANSPARENCE ET DE CONTRÔLE DES DÉPENSES DES ÉTATS ET LEUR UTILISATION

**A**près avoir exploré les dispositifs législatifs en lien avec le suivi des recettes des États, il est important de présenter certains éléments de base concernant le suivi des dépenses. Cette partie comprend donc des explications sur la façon dont les organisations de la société civile peuvent s'impliquer dans ce champ, ainsi que des références à des outils complémentaires permettant d'approfondir cet enjeu.

L'État est responsable de ses politiques devant les citoyens, notamment au regard de sa gestion des dépenses publiques. En d'autres termes, les politiques publiques développées par le gouvernement doivent intégrer et refléter les priorités et les besoins des citoyens<sup>1</sup>. Ces derniers ont, quant à eux, un rôle de veille sur les politiques mises en œuvre par leur gouvernement et, le cas échéant, peuvent demander des comptes sur les choix de l'État. Ainsi s'illustre une des fonctions importantes de l'impôt (voir page 27), à savoir une fonction de représentation qui implique la nécessaire redevabilité des autorités publiques vis-à-vis des citoyens quant à l'utilisation des recettes fiscales collectées. Cette vigilance citoyenne s'exerce à travers le vote lors des élections des dirigeants politiques, mais également à travers les actions de suivi des politiques publiques et budgétaires mises en place par les organisations de la société civile. Le budget de l'État est dès lors un élément central pour ces actions citoyennes et son analyse permet souvent de dégager des informations clés pour évaluer les politiques publiques d'un État.

Le budget d'un État ne se limite pas aux documents budgétaires, mais se présente en réalité comme un cycle budgétaire composé de quatre grandes étapes :

- La préparation du budget
- Le vote du budget par les autorités compétentes
- L'exécution du budget
- L'audit post budget : c'est-à-dire l'évaluation ultérieure de la politique budgétaire

Il peut être utile pour les organisations de la société civile engagées dans le suivi des dépenses publiques de participer à ces différentes étapes du cycle budgétaire<sup>2</sup> :

- En amont, pour demander l'affectation de fonds importants aux postes budgétaires qui financent des programmes de développement prioritaires ;
- Pendant l'adoption des lois de finances, en participant au débat public et en formulant, le cas échéant, des observations et des recommandations sur le budget proposé par le gouvernement ;
- Une fois ce dernier voté, pour aider au suivi de son exécution et surveiller la bonne utilisation des fonds alloués ;
- Enfin, une fois la phase d'exécution terminée, en participant à l'évaluation de l'efficacité des politiques budgétaires qui ont été menées.

La seconde partie de cet ouvrage se concentrera sur trois étapes du suivi des dépenses publiques :

- l'accès aux documents budgétaires et leur analyse,
- la vérification de la bonne affectation des ressources
- la vérification a posteriori de la mise en œuvre des projets.

### 2.1. ACCÈS À L'INFORMATION BUDGÉTAIRE : DE LA THÉORIE LÉGISLATIVE À LA RÉALITÉ DE TERRAIN POUR LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

L'un des premiers enjeux du suivi citoyen des dépenses publiques est l'accès aux informations budgétaires. Cela implique que les organisations de la société civile puissent avoir accès aux documents budgétaires et également que ces documents soient intelligibles et utilisables par la société civile. Après une présentation des informations utiles que l'on retrouve dans un budget, cette partie abordera

1 International Budget Partnership. *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets*. Disponible sur : <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>

2 International Budget Partnership (2001). *Un guide pour le travail budgétaire*. Disponible sur : <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Budget-Work-%E2%80%93-French.pdf>

la question de l'accessibilité concrète des données budgétaires, des obstacles que peuvent rencontrer les organisations de la société civile quand elles cherchent à se les procurer et elle présentera quelques leviers d'action à leur disposition. Enfin, seront présentées certaines initiatives mises en place pour aider la société civile dans ses actions de suivi des dépenses publiques et de plaider.

### ➔ LE BUDGET NATIONAL

Le budget d'un État peut être défini comme l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics<sup>3</sup>. C'est un des documents les plus importants pour un pays, car il traduit les choix du gouvernement en matière de politiques publiques et de stratégies de développement.

En pratique, chaque ministère prépare une proposition de budget qui est ensuite débattue et éventuellement modifiée par le parlement (ou assemblée législative) avant d'être votée définitivement au sein du budget national. Le budget est adopté dans le cadre d'une loi de finances. Cette loi prévoit, pour chaque année civile, la nature, le montant et l'affectation des dépenses d'un État. Elle présente à la fois les recettes (divisées en fonction de leur source : pétrolière, minière, gazière, impôt...) et les dépenses de l'État (réparties entre les différents ministères).

Il existe différents types de loi de finances, toutes votées par le parlement :

- La loi de finances initiale (LFI)
- Les lois de finances rectificatives (LFR) peuvent modifier en cours d'année les dispositions de la LFI, en fonction des écarts possibles entre les prévisions de recettes et les recettes réelles, mais également des prévisions de dépenses et les dépenses réelles.
- La loi de règlement (LR) arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget, ainsi que le résultat budgétaire (déficit ou excédent) qui en découle.

### INFORMATIONS CLÉS DISPONIBLES

Une première étape nécessaire au bon déroulement des missions de suivi des dépenses publiques est l'identification dans le budget, parfois très complexe, des informations clés que l'on peut en retirer. Il est essentiel pour les organisations de la société civile de pouvoir comprendre et décoder les informations qui sont incluses dans ces documents.

Il existe aujourd'hui de nombreuses normes vo-

lontaires et de recommandations émanant des organisations économiques internationales (FMI<sup>4</sup>, OCDE<sup>5</sup>...) qui visent à encadrer la gestion des finances publiques par les États et qui proposent des standards de bonne conduite afin de garantir la transparence budgétaire et la clarté des données qui en sont issues. La transparence budgétaire peut se définir comme « le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires<sup>6</sup> ».

Chaque ministère ou entité publique dispose d'un budget pour son fonctionnement (salaires des fonctionnaires, frais de fonctionnement...) et également d'un budget d'investissement. Ces deux budgets réunis forment le budget du ministère. Ce document s'intéresse plus particulièrement à la lecture du budget d'investissement.

Il existe différentes sources d'informations dans le budget d'un État : d'une part, le budget national, qui renseigne les montants globaux alloués à chaque ministère ; d'autre part, les budgets détaillés de chaque entité ; enfin, les budgets de chaque ministère, qui sont détaillés projet par projet ou poste de dépenses par poste de dépenses.

Selon l'International Budget Partnership (IBP)<sup>7</sup>, un budget complet et transparent doit contenir les informations suivantes :

- Le discours sur le budget qui présente des éléments clés de lecture tels que la stratégie fiscale, les grandes lignes du budget ainsi que les nouvelles stratégies budgétaires ;
- Un résumé du budget ;
- La loi budgétaire publiée selon les recommandations en vigueur dans les pays ;
- Une description détaillée des recettes publiques, classées en fonction de leur nature économique<sup>8</sup> ;
- Une description détaillée des dépenses publiques, renseignées en fonction de leurs unités adminis-

4 FMI (2014). *Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014)*. Disponible sur : <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/gfs/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

5 OCDE (2002). *Transparence budgétaire - Les meilleures pratiques de l'OCDE*. Disponible sur : <http://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/transparence-budgetaire-meilleures-pratiques.htm> [Consulté le 02 juin 2016].

6 *Ibid.*

7 IBP (2010). *Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and what should they Include?* Disponible sur : <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>

8 La nomenclature peut diviser les recettes en deux catégories : fiscales et non fiscales. Toutefois, une nomenclature plus détaillée (fiscale, dons et legs, cotisations sociales, revenus de la propriété et ventes de biens et services) est de plus en plus souvent utilisée.

3 Cornu, G. (2007). Article « Budget » In : *Vocabulaire juridique*. Édition 2007. Paris : PUF, p. 121.

tratives et de leurs classifications économiques et fonctionnelles<sup>9</sup>. Pour tout projet devraient au minimum être renseignés le nom de celui-ci, sa localisation, son coût total, les fonds déjà versés et l'autorité responsable ;

- Des informations contextuelles relatives au financement du budget ainsi qu'à la dette nationale ;
- Des informations sur les activités financières des entreprises contrôlées par l'État.

À l'échelle internationale, le FMI a mis en place une nomenclature des données budgétaires afin de pouvoir comparer les budgets des États entre eux. On retrouve cette classification dans le *Manuel de statistiques de finances publiques* du FMI<sup>10</sup>.

Au niveau régional, les États africains de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)<sup>11</sup> puis ceux de la Communauté économique et monétaire des États de l'Afrique centrale (CEMAC)<sup>12</sup> ont, par exemple, adopté des directives afin d'harmoniser les nomenclatures budgétaires des États au sein des espaces économiques. Afin de mener à bien une mission de suivi des dépenses publiques, les membres de la société civile ont besoin d'identifier précisément le projet correspondant à chaque poste de dépense afin de pouvoir évaluer son avancée. Ils auront donc besoin de toutes les informations relatives à la localité du projet, au type de travaux prévus et à l'ampleur de ces derniers. Toutes ces informations ne sont pas forcément disponibles à partir d'une seule classification, c'est pourquoi il est important que les budgets reprennent au minima la destination administrative et la classification économique et/ou programmatique comme premier élément d'information.



#### MODALITÉS DE DIFFUSION

9 Les dépenses sont renseignées en fonction de la destination administrative : les dépenses seront classées par ministère et par service au sein même du ministère. Cette classification permettra aussi de renseigner la situation géographique du service et donc de renseigner également sur le programme et/ou sur le niveau de décentralisation de l'affectation des dépenses. Les dépenses sont décomposées en programmes et en actions à l'intérieur des ministères. Cette classification est très utile pour apprécier les politiques publiques de l'État et ses financements et/ou la fonction : toutes les dépenses relatives à la même fonction sont regroupées entre elles (par exemple : dépenses liées à la défense ou à la santé) et/ou par nature économique.

10 FMI (2001). *Manuel de statistiques de finances publiques*. Disponible sur : <http://www.imf.org/external/pubs/fts/manual/fra/index.htm>

11 UEMOA (2009). Directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'UEMOA.

12 CEMAC (2011). Directive n°04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire de l'État.

#### ET OBSTACLES RENCONTRÉS

Dans une très grande majorité de pays, la loi de finances, en tant que loi, est en principe publique et doit être publiée au journal officiel selon les délais en vigueur dans le pays.

Il n'est pas rare que les délais de publication des lois de finance soient très longs, ce qui perturbe le travail des organisations de la société civile. Ainsi, dans son rapport sur le suivi des investissements publics dans le secteur de la santé, la coalition congolaise PCQVP dénonce le fait que la loi de règlement du Congo pour l'exercice 2014 n'a été présentée au Parlement qu'en octobre 2015<sup>13</sup>.

Lors du séminaire panafricain organisé par la coalition Tournons la Page<sup>14</sup> « Mobilisations citoyennes et processus démocratiques », qui s'est déroulé à Ouagadougou, au Burkina Faso, du 24 au 29 janvier 2016, les représentants d'organisations de la société civile engagées sur la thématique du suivi citoyen des dépenses publiques dans plusieurs pays d'Afrique francophone ont fait part de leurs difficultés à accéder aux informations clés relatives aux budgets et aux investissements de leurs États. Ils ont dénoncé le fait que les administrations éprouvent des difficultés ou des réticences à communiquer les documents budgétaires censés être aisément disponibles. Certains fonctionnaires des ministères refusent de transmettre les documents portant sur les budgets, alors même que ces documents doivent, d'après la loi, être publics et accessibles à tout citoyen qui en fait la demande.

La transparence des dépenses publiques passe avant tout par l'accès des citoyens aux documents budgétaires. Comme l'a rappelé l'un des participants au séminaire de Ouagadougou : « Le tout n'est pas de connaître les documents disponibles, mais bien d'y avoir effectivement accès ». Les critiques liées à l'accessibilité des documents sont reprises par de nombreux acteurs de la société civile, et ce, aussi bien sur le continent africain qu'en Asie et en Amérique latine. L'ONG birmane Myanmar Alliance for Transparency and Accountability (MATA) souligne quant à elle la complexité des procédures administratives, qui gêne l'accès aux informations budgétaires.

Même quand les documents relatifs au budget d'un État sont mis à la disposition de la société civile,

13 PCQVP Coalition congolaise (2015). *Suivi des investissements publics dans le secteur de la santé. Budget 2014. De l'urgence d'améliorer l'efficacité de la dépense publique*. Disponible sur : [http://www.publishwhatyoupay.org/wp-content/uploads/2016/01/Rapport\\_suivi\\_des\\_investissements\\_publics-PCQVP-Congo.pdf](http://www.publishwhatyoupay.org/wp-content/uploads/2016/01/Rapport_suivi_des_investissements_publics-PCQVP-Congo.pdf)

14 <http://tournonslapage.com>

ils sont parfois difficilement exploitables et plus ou moins bien détaillés.

Cependant, les ONG ont parfois réussi à mettre en place des leviers d'action pour contourner ces blocages et accéder aux informations relatives au budget nécessaires pour mener à bien leurs travaux citoyens de suivi des dépenses publiques.

Les organisations de la société civile des pays du Sud font aujourd'hui face à de nombreux défis liés à la transparence des dépenses publiques. Le premier défi est de garantir la publicité des données budgétaires. Il pourra être peu à peu relevé, notamment en nouant des échanges et des partenariats avec des acteurs clés au sein des administrations et en particulier avec des entités sub-nationales de l'État, pour établir durablement une culture de la transparence. Ces actions devront être accompagnées de réformes législatives pour améliorer l'accès à l'information publique. Une fois adoptées, ces lois représenteront une voie de recours en cas de refus d'accès à l'information.



### LES OUTILS COMPLÉMENTAIRES DISPONIBLES

Afin d'appuyer les organisations de la société civile dans leurs plaidoyers et leurs actions de suivi des dépenses publiques, plusieurs initiatives internationales sont disponibles.

**Initiative open data :** l'Open Data Partnership est une initiative conjointe de la Banque mondiale, de l'Open Data Institute et de l'Open Knowledge qui a pour mission de promouvoir auprès des gouvernements, des ONG et des citoyens des pays en développement, les bénéfices de la publication massive des données (*open data*) comme support au développement. Sur leur site sont regroupés, entre autres, des études de cas et des guides pédagogiques qui pourront nourrir les plaidoyers des organisations de la société civile et offrir une aide importante pour comprendre et utiliser les données budgétaires. <https://theodi.org/odp4d>

**International Budget Partnership :** l'International Budget Partnership est une organisation qui travaille sur les thématiques de transparence budgétaire et qui établit notamment des classements des pays en fonction de leur transparence budgétaire. L'IBP <http://www.internationalbudget.org/>

**Open Government Partnership :** L'Open Government Partnership (OGP) est une initiative multilatérale qui

### Trucs et astuces

#### pour accéder aux données budgétaires

Devant les difficultés pour accéder aux documents budgétaires publics, voici quelques actions mises en place par des acteurs de société civile :

- Collaboration avec des personnes clés : il est important d'identifier dans les administrations les personnes qui peuvent fournir les documents budgétaires.
- Impliquer les personnes clés des ministères en les invitant à participer à des échanges menés par la société civile sur la thématique du suivi des dépenses publiques, comme des conférences, des débats locaux avec des citoyens...
- Se procurer les documents qui devraient être localement disponibles via des institutions et des organisations économiques et financières internationales qui sont déjà en possession de ces informations budgétaires.
- Développer un plaidoyer en faveur de la transparence budgétaire en interpellant les gouvernements, notamment grâce à des outils complémentaires comme l'Open Budget Index<sup>1</sup> de l'International Budget Partnership, qui classe les pays en fonction de leur transparence budgétaire. Social Watch Bénin a, par exemple, partagé son expérience réussie de plaidoyer auprès du gouvernement béninois grâce à cet index. L'ONG a en effet souligné le mauvais classement du Bénin pour pousser le gouvernement à réaliser des réformes en faveur de la transparence budgétaire du pays.

1 IBP (2015) *The Open Budget Survey*. Disponible sur: <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>.

visé à appuyer plusieurs pays qui ont pris des engagements en matière de transparence budgétaire et de lutte contre la corruption. Après s'être engagés par une déclaration publique à mettre en œuvre les réformes nécessaires, les États entreprennent notamment de produire et de suivre un plan d'action puis de publier des rapports sur les progrès réalisés et les défis restants. Les États s'engagent à travailler de façon transparente avec la société civile. Au sein du forum offert par l'initiative OGP, ils reçoivent un appui technique pour la mise en place des réformes et l'évaluation de leur efficacité. L'initiative compte aujourd'hui 69 États membres. <http://www.opengovpartnership.org/>



#### Les questions à se poser :

- Les documents budgétaires sont-ils publics dans mon pays ? Si non, quels sont les obstacles rencontrés qui gênent l'accès à ces documents ?
- Existe-t-il une loi pour la transparence des données budgétaires ? Si oui, cette loi est-elle correctement appliquée dans mon pays ?
- Selon quelle nomenclature sont présentés ces documents budgétaires ? La nomenclature utilisée permet-elle une bonne compréhension de ces documents ?

## Transparence dans la gestion et l'affectation des ressources des industries extractives : exemple de la loi tchadienne sur la gestion des revenus pétroliers

Après des découvertes importantes de réserves d'hydrocarbures au Tchad au début des années 1990, un projet de construction de *pipeline* pour acheminer l'hydrocarbure tchadien vers la côte atlantique via le Cameroun a été mis en place. La Banque mondiale a accepté de soutenir ce projet en participant au financement et en partageant son expertise concernant la gestion des ressources naturelles<sup>1</sup>.

À l'issue de la mobilisation internationale de nombreuses organisations de la société civile, la Banque mondiale a poussé le gouvernement tchadien de l'époque à adopter une loi régulant la gestion des revenus de l'industrie pétrolière<sup>2</sup>. Cette loi a alors été saluée, notamment parce qu'elle affectait 10% de ses ressources pétrolières directes à un fonds pour les générations futures (en s'inspirant du modèle norvégien).

La loi initiale prévoyait, en plus du fonds pour les générations futures, que 80% des ressources directes déposées sur les comptes spéciaux (qui représentent les 90% restants) soient affectés au financement des secteurs prioritaires identifiés dans la loi de 1999 (santé publique et affaires sociales, enseignement, infrastructures, développement rural et environnement, ressources en eau). Cette loi a été amendée en 2006<sup>3</sup>, puis en 2014<sup>4</sup>.

La loi de 2006 supprime le fonds pour les générations futures. Alors que le gouvernement autoritaire est confronté à de fortes contestations socio-politiques et à des mouvements de rébellion, et qu'il souhaite pouvoir procéder à des achats d'armement, la justice, la sécurité et l'ad-

ministration du territoire ont été ajoutées à la liste des secteurs prioritaires. La loi de 2014 ajoute l'énergie, le pétrole, les mines, le commerce et l'industrie ainsi que la défense à la déjà longue liste de ces secteurs prioritaires. De plus, la part des ressources directes affectées à ces dépenses a diminué, en passant de 80% des ressources directes restantes (dividendes et redevances confondues) à uniquement 50% des dividendes et 50% des redevances.

Dans un contexte de chute des prix du pétrole (qui s'accompagne nécessairement d'une chute des redevances pétrolières pour l'État), ce nouveau partage des revenus pétroliers se fait donc au détriment des dépenses sociales attendues par la population.

D'autre part, la loi de 1999 prévoyait que 5% des redevances pétrolières seraient affectées aux collectivités territoriales décentralisées des régions productrices.

Enfin, la loi de 1999 instaurait la création d'un Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières (CCSRP) composé de représentants de l'État et de ses institutions, ainsi que des membres de la société civile. Ce collège avait une mission de contrôle a priori de la conformité du revenu inscrit au budget de l'État et a posteriori des investissements financés par les revenus pétroliers<sup>5</sup>. Si la mise en place de ce collège représente une avancée notoire en matière de transparence de la gestion des revenus pétroliers, il est confronté, en pratique, à de nombreuses difficultés de fonctionnement<sup>6</sup> (du fait du

peu de fonds qui lui étaient alloués) ; et pendant l'exercice de ses missions de contrôle, il s'est heurté à l'hostilité de certains fonctionnaires. Ces contrôles ont révélé des malversations dans les passations des marchés publics, ou encore une forte tendance à passer des marchés négociés, sans appel d'offres et donc sans mise en concurrence. La mise en concurrence des entreprises permet notamment de faire baisser les prix et de proposer des meilleures offres (voir encart sur la passation des marchés publics page 28). Cela représente un manque à gagner pour l'État. Cependant, les recommandations issues de ces contrôles sont très rarement suivies d'effet<sup>7</sup>. Les lois rectificatives de 2006 et 2014 semblent s'écarter de l'objectif initial de bonne gestion et de répartition des revenus pétroliers. Elles permettent au gouvernement de financer l'armement du pays, réduisant de facto les fonds alloués à des projets en faveur de la santé, de l'éducation ou de la lutte contre la pauvreté.

Les organisations de la société civile tchadiennes engagées sur la thématique du suivi budgétaire sont donc confrontées à de nombreux défis. Elles doivent veiller à la bonne répartition des ressources pétrolières, du point de vue légal, c'est-à-dire vérifier la conformité du budget du gouvernement tchadien avec cette loi. Elles doivent également contrôler que les revenus du pétrole servent effectivement les intérêts des citoyens en finançant des projets qui contribuent réellement au développement.

.....  
du pays, sur les textes et lois régissant la gestion des revenus pétroliers n'a pas toujours pu être menée à bien. Or cette campagne est très importante car elle permettrait de toucher tous les niveaux de la société civile, qui, une fois informée sur ces lois, pourraient jouer un rôle plus actif dans la surveillance de la bonne utilisation des revenus pétroliers. En effet, à l'échelle locale, le *fact checking* (vérification des faits) par les populations directement concernées par les investissements est très efficace dans la lutte contre la corruption.

7 Les recommandations du CCSRП sont contenues dans les rapports annuels disponibles sur le site du Collège : <http://www.ccsrп-tchad.org/w1/>

1 Massuyeu, B. et Dorbeau-Falchier, D. (2006). « Gouvernance pétrolière au Tchad : la loi de gestion des revenus pétroliers ». *Afrique contemporaine* (4), pp. 139-156.

2 Loi n°001/PR/1999 portant gestion des revenus pétroliers.

3 Loi n°02/PR/2006 modifiant la loi n°001/PR/1999.

4 Loi n°06/PR/2014 modifiant la loi n°02/PR/2006 et la loi n°001/PR/1999.

5 Le CCSRП a pour mission de suivre et contrôler la mobilisation des revenus pétroliers directs ; de vérifier la conformité des engagements sur les comptes spéciaux du Trésor avec la LFI ; d'autoriser et de contrôler les décaissements des comptes spéciaux et l'affectation des fonds ; d'effectuer des contrôles sur site afin de s'assurer de la réalité des investissements et d'évaluer leur impact sur la réduction de la pauvreté. Le Collège publie annuellement des rapports rendant compte de l'utilisation des revenus pétroliers.

6 En 2012, faute de moyens, la campagne de communication et de sensibilisation, dans l'ensemble

## 2.2 LE SUIVI DE LA REDISTRIBUTION DES REVENUS

Une fois les lois budgétaires adoptées, les organisations de la société civile peuvent vérifier, d'une part, que les fonds alloués à chaque projet par le budget permettent bien de répondre aux besoins des citoyens et, d'autre part, qu'ils sont conformes à la législation en vigueur dans le pays. Les lois nationales prévoient souvent les modalités de répartition des revenus de l'État entre le gouvernement central et les autorités régionales et locales. Par exemple, dans de nombreux pays riches en ressources naturelles, la loi prévoit qu'un pourcentage fixe des revenus issus de l'industrie extractive soit directement affecté aux régions concernées par les projets extractifs. Les données projet par projet mentionnées en page 10 sont et seront très utiles pour vérifier que les gouvernements locaux reçoivent bien les montants qu'ils auraient dû recevoir de la part du gouvernement central. Ainsi, l'organisation nigérienne Réseau des organisations pour la transparence et l'analyse budgétaire (ROTAB) travaille notamment à partir des données détaillées par projet de l'ITIE pour veiller à la bonne rétrocession des revenus miniers aux régions concernées. Les membres de l'organisation ont ainsi pu démontrer que la rétrocession aux collectivités prévue par les lois minières et pétrolières n'était, en pratique, que rarement respectée.

Les politiques publiques de développement pourront également servir à mesurer la cohérence d'un budget avec les stratégies de développement de l'État. Ainsi, dans le rapport de la coalition PCQVP congolaise sur le budget de la santé 2014<sup>15</sup>, les auteurs s'interrogent sur les raisons d'une forte diminution du budget de la santé, alors même qu'il s'agit d'un secteur prioritaire pour la stratégie de développement du pays.

Ce contrôle de la redistribution des revenus peut s'entreprendre à différentes échelles. À l'échelle nationale, dans un premier temps, en vérifiant notamment que les fonds alloués aux autorités subrégionales sont bien conformes à ce que la loi prévoit. Au niveau régional, il est possible de vérifier que les fonds affectés ont bien été reçus et qu'ils ont été correctement redistribués entre les différents projets prévus.

Un travail de suivi de la redistribution des revenus permet également de nourrir le plaidoyer des

organisations de la société civile, tant à l'échelle nationale, en réclamant, par exemple, l'adoption d'une loi répartissant équitablement les revenus de l'État, qu'à l'échelle locale, pour obtenir des autorités locales compétentes qu'elles financent un projet prioritaire.

En Afrique du Sud<sup>16</sup>, un programme national de lutte contre la pauvreté allouait une bourse aux jeunes enfants du pays, afin de couvrir les dépenses liées à leurs besoins primaires (se nourrir, se soigner ou encore s'éduquer...). Initialement, une bourse de 100 rands sud-africains était versée aux enfants jusqu'à 7 ans. En analysant le budget gouvernemental, les organisations de la société civile se sont rendu compte qu'il y avait en réalité plus de fonds disponibles pour financer le projet. Elles ont donc mené des actions de plaidoyer auprès du Trésor public, du département du développement social et du Parlement, afin de faire augmenter cette aide pour tenir compte de l'inflation et d'étendre le bénéfice de la bourse jusqu'à l'âge de 18 ans en 2012 (9 ans en 2003, en augmentant progressivement jusqu'à 15 ans en 2009).

À l'échelle locale, les citoyens peuvent également prendre part à ces missions de suivi de la redistribution des revenus et nourrir leur plaidoyer afin d'obtenir des avancées en faveur de leurs droits auprès des autorités locales compétentes.

En Indonésie, la première étape de la préparation du budget gouvernemental se fait à l'échelle locale des villages et des districts, au sein de forums populaires où chacun est invité à participer. En pratique, n'y sont représentées, le plus souvent, que les élites locales. L'ONG KSPPM<sup>17</sup> a mené des actions de sensibilisation et de vulgarisation sur la question du suivi des dépenses budgétaires auprès des paysans du district du North Tapanuli<sup>18</sup>. Une fois initiés aux enjeux budgétaires, les paysans ont commencé à analyser les documents budgétaires avant d'élaborer des propositions de budgets citoyens lors des forums du district, afin de faire valoir leurs droits et d'obtenir plus d'aides financières.

16 <https://www.one.org/international/follow-the-money/case-studies/using-budget-data-helped-huge-increase-in-grants-to-the-poorest-children/>

17 <http://www.ksppm.org/englishhomepage>

18 ONE (n.d.), « Budget Monitoring Empowers Farmers to Achieve Increased Funding ». Disponible sur : <https://www.one.org/international/follow-the-money/case-studies/budget-monitoring-empowers-farmers-to-achieve-increased-funding/>

### 2.3 INITIATIVE CITOYENNE DE VÉRIFICATION POSTÉRIEURE DU BUDGET

Le travail de veille budgétaire peut notamment permettre de suivre l'exécution du budget d'investissement des États et de vérifier la bonne utilisation locale des fonds publics. Il peut permettre de mettre en évidence d'éventuels détournements de fonds, de pointer la lenteur de certains travaux ou encore la non-exécution de certains projets, alors même que les fonds ont été décaissés.

La société civile et, notamment, les populations locales sont les acteurs principaux de ces missions de veille budgétaire. Dans son rapport sur le budget de la santé 2014 du Congo-Brazzaville, la coalition congolaise PCQVP détaille la façon dont elle a formé des groupes locaux au suivi des dépenses publiques<sup>19</sup>. Dans un premier temps, les participants ont été formés aux méthodes de suivi budgétaire ainsi qu'aux techniques d'évaluation projet par projet. L'implication des citoyens dans ces projets reste un enjeu majeur. Le manque d'informations sur ces questions budgétaires et la complexité apparente de ces données entraînent malheureusement un désintéressement de la population pour cette thématique budgétaire. Ces formations avaient donc pour objectif de mettre

les informations budgétaires importantes à disposition des populations locales, mais également d'augmenter la culture de redevabilité, c'est-à-dire de développer chez les citoyens la conscience qu'ils peuvent demander des comptes à l'État.

Sur le terrain, les citoyens engagés sur la thématique de transparence budgétaire ont pu constater l'état d'avancement des différents projets. Si certains étaient en cours de réalisation, la majorité des projets n'avaient encore pas démarré (ou étaient à l'arrêt) alors même que l'argent alloué avait été décaissé. Une fois ce travail de terrain réalisé, les participants ont pu pointer certains dysfonctionnements du cycle budgétaire et formuler des recommandations à l'attention des administrations étatiques concernées.

Pour que les données budgétaires publiques servent au développement des pays, il est primordial que ces informations soient utilisées par une majorité de mouvements citoyens impliqués dans les champs politiques et socio-économiques (syndicats, organisations paysannes, associations de consommateurs, parents d'élèves, etc.). Dès lors, l'enjeu est de réussir à élargir la mobilisation à l'ensemble des organisations de la société civile, au-delà des mouvements déjà impliqués sur les thématiques de transparence et de suivi budgétaire.

---

19 PCQVP Coalition congolaise (2015). *Op. cit.*

# ANNEXES

---

<b>ANNEXE N°1:</b>	<b>TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MÉCANISMES DE PUBLICATION DE DONNÉES FINANCIÈRES DES MULTINATIONALES</b>	<b>40</b>
<b>ANNEXE N°2:</b>	<b>PRINCIPAUX TITRES MINIERS</b>	<b>43</b>
<b>ANNEXE N°3:</b>	<b>CONTRATS RÉGISSANT LES HYDROCARBURES</b>	<b>44</b>
<b>ANNEXE N°4:</b>	<b>PRINCIPAUX IMPÔTS SPÉCIAUX DES RÉGIMES MINIERS ET D'HYDROCARBURES</b>	<b>45</b>
<b>ANNEXE N°5:</b>	<b>PLAN BEPS DE L'OCDE ET PROJET DE DIRECTIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE CONTRE L'ÉVASION FISCALE.</b>	<b>47</b>
<b>GLOSSAIRE</b>		<b>52</b>

---

ANNEXE N°1 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MÉCANISMES DE PUBLICATION DE DONNÉES FINANCIÈRES DES MULTINATIONALES

SECTEURS ET TERRITOIRES CONCERNÉS	ENTREPRISES CONCERNÉES	PUBLICATION ET ACCESSIBILITÉ	PAIEMENTS À PUBLIER	INFORMATIONS CONTEXTUELLES
 <p>Etats-Unis d'Amérique : Loi Dodd Frank section 1504 (2010)</p>	<p>Toutes les entreprises pétrolières et minières américaines et étrangères inscrites auprès de la Securities and Exchange Commission (SEC), pour leurs activités ainsi que pour celles de leurs filiales et des entreprises qu'elles contrôlent.</p>	<p>Public. Pour chaque exercice fiscal, dans les 150 jours suivant la fin de l'année fiscale* au format stan- dard XSL. Données disponibles à partir de début 2019.</p>	<p>Tout paiement supérieur à 100.000 dollars US :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les impôts et taxes</li> <li>• Les redevances*</li> <li>• Les droits de production, les primes</li> <li>• Les frais (par exemple les frais de licence)</li> <li>• Les dividendes*</li> <li>• Les paiements pour l'amélioration des infrastructures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Branche de l'entreprise (business segment) qui a effectué les paiements</li> <li>• Le gouvernement et le pays qui reçoit les paiements</li> <li>• Les différents projets</li> <li>• Les ressources particulières exploitées</li> <li>• Les régions géographiques où sont localisés les projets</li> </ul>
 <p>Union européenne : Directives européennes 20/34/UE et 2013/50/EU (2013)</p>	<p>Toutes les « grandes entreprises » (voir page 9) des secteurs extractifs et des forêts primaires.</p>	<p>Public. Pour chaque exercice fiscal, chaque Etat fixant ses propres modalités de publication. Pas de format standard. Données disponibles depuis l'exercice 2015 pour les compagnies des pays ayant transposé les directives.</p>	<p>Tout paiement supérieur à 100.000 euros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les impôts et taxes</li> <li>• Les redevances*</li> <li>• Les droits de production, les primes</li> <li>• Les frais (par exemple les frais de licence)</li> <li>• Les dividendes*</li> <li>• Les paiements pour l'amélioration des infrastructures</li> </ul>	
 <p>Norvège : Règlement sur le reporting pays par pays (2014)</p>	<p>Toutes les entreprises des secteurs extractifs et des forêts primaires pour leurs activités propres et celles de leurs filiales</p>	<p>Public. Pour chaque exercice fis- cal. Format PDF ou XLS. Données disponibles depuis mars 2015.</p>	<p>Tout paiement supérieur ou égal à NOK 800.000 (95.536,64 dollars US) pour chaque exercice financier.</p>	

SECTEURS ET TERRITOIRES CONCERNÉS	ENTREPRISES CONCERNÉES	PUBLICATION ET ACCESSIBILITÉ	PAIEMENTS À PUBLIER	INFORMATIONS CONTEXTUELLES
 <p>Canada : Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif (LMTSE) (2015)</p>	<p>Tout le secteur extractif depuis l'exploration jusqu'à la commercialisation. Tous les pays où sont menées ces activités extractives</p>	<p>Public. Pour chaque exercice fiscal. Pas de format type. Données disponibles à partir de juin 2017.</p>	<p>Tout paiement (unique ou une série de paiements connexes) supérieur ou égal à 100.000 dollars canadiens (environ 77.300 dollars US) pour chaque exercice financier.</p>	
 <p>EITI (Initiative de Transparence des Industries Extractives)</p>	<p>Toutes les entreprises opérant dans les secteurs extractifs</p>	<p>Public. Publication annuelle. Date de disponibilité des données variable selon les pays (date d'adhésion et délais de mise en œuvre)</p>	<p>Tout paiement supérieur au seuil de matérialité (déterminé par le groupe multipartite) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les taxes sur les bénéfices*</li> <li>- part de la production du gouvernement hôte (tel que bénéfices* pétroliers) ;</li> <li>- part de la production de l'entreprise d'État</li> <li>- les redevances* ;</li> <li>- les dividendes* ;</li> <li>- les primes (par exemple primes de signature, de découverte, ou de production) ;</li> <li>- les droits et frais de licence, frais de location, frais d'entrée et autres contreparties pour les licences et/ou les concessions ;</li> <li>- tout autre paiement ou avantage significatif reçu par l'État et ses démembrements.</li> </ul>	<p>Informations contextuelles concernant : les contrats, les licences, la propriété réelle*, les données de production, d'exportation et de prospection, les dépenses quasi fiscales, les dépenses sociales* et des données relatives à l'impôt économique. (Voir le détail pages 14-15)</p>

## ANNEXE N°1 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MÉCANISMES DE PUBLICATION DE DONNÉES FINANCIÈRES DES MULTINATIONALES

SECTEURS ET TERRITOIRES CONCERNÉS	ENTREPRISES CONCERNÉES	PUBLICATION ET ACCESSIBILITÉ	PAIEMENTS À PUBLIER	INFORMATIONS CONTEXTUELLES
 OCDE/G20 : Plan d'Action BEPS (2015)	Toutes les multinationales localisées dans un pays de l'OCDE ou du G20 pour lesquelles le chiffre d'affaires excède 750 millions d'euros pour leurs activités propres et celles de leurs filiales.	Non public, transmis par les entreprises à l'administration fiscale du pays où est enregistré le siège de l'entreprise. Transmis aux administrations fiscales des pays adhérent au plan BEPS* Date de transmission des données aux administrations fiscales variable selon l'application du plan d'action BEPS* dans les législations nationales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le chiffre d'affaires</li> <li>- Les bénéfices* avant impôts</li> <li>- Les impôts sur les bénéfices* acquittés et ceux dus</li> <li>- Le nombre d'employés</li> <li>- Le capital social</li> <li>- Les bénéfices* non distribués</li> <li>- Les actifs corporels</li> </ul>	
 Union européenne : Projet Reporting pays par pays - Modification de la Directive comptable 2013/34/UE (modification initiée en avril 2016)	Tous les secteurs d'activités. Pays de l'Union européenne + groupe de pays définis comme paradis fiscaux (liste attendue courant 2017) NB : l'extension à tous les pays peut être adoptée lors des négociations de la directive attendues courant 2017.	Public. Date de disponibilité des données à déterminer en fonction de la date d'adoption de la directive et de la transposition en droit national par les Etats membres de l'Union européenne		

TITRE	DROITS CONFÉRÉS
<p>Autorisation de prospection</p>	<p>Autorisation : Une autorisation n'est pas un titre minier. Elle ne confère aucun droit exclusif à son détenteur.</p> <p>Droit non exclusif de prospection sur le territoire déterminé.</p> <p>En d'autres termes, le détenteur d'une autorisation de prospection a le droit de rechercher des minerais sur un territoire défini mais l'autorisation ne lui confère aucun droit particulier sur les substances découvertes.</p> <p>Une autorisation de prospection ne pourra pas être accordée sur un territoire déjà couvert par un permis d'exploitation.</p>
<p>Permis de recherche</p>	<p>Licence (ou permis) : Une licence est un document légal standard que l'Etat va utiliser pour accorder le droit d'explorer ou d'exploiter les ressources naturelles dans une zone. La licence établit un ensemble de conditions qui varieront très peu d'un projet à l'autre.</p> <p>Droit exclusif d'entreprendre des travaux d'exploration en vue de découvrir les gisements de substances de la classe des mines.</p> <p>Le permis de recherche ouvre exclusivement le droit à l'obtention d'un permis d'exploitation si des gisements de minerais sont découverts.</p>
<p>Permis d'exploitation</p>	<p>Droit exclusif de reconnaissance, de recherche et d'exploitation du minéral déterminé.</p> <p>Le titulaire du titre a droit à la libre disposition des produits extraits à l'occasion de ses reconnaissances, recherches et exploitation.</p>
<p>Concession minière :</p>	<p>Droit exclusif de reconnaissance, de recherche et d'exploitation du minéral.</p> <p>Le titulaire du titre a droit à la libre disposition des produits extraits à l'occasion de ses reconnaissances, recherches et exploitation.</p>
	<p>Certains pays différencient dans leur code minier la concession du permis d'exploitation. D'autres pays n'utilisent qu'un seul de ces deux titres. En règle générale, la concession est attribuée pour des gisements avec de grosses réserves mises en évidence par l'étude de faisabilité et qui nécessitent de gros investissements. Pour ces raisons, la concession est accordée pour une durée plus longue (en général au minimum pour 20 ans) que pour le permis d'exploitation afin que l'entreprise puisse amortir ses investissements sur la durée. Les permis d'exploitation sont quant à eux accordés pour les gisements de plus faible importance.</p>

### ANNEXE N°3: CONTRATS RÉGISSANT LES HYDROCARBURES

CONTRATS	DROITS CONFÉRÉS
Concession	La concession pétrolière, tout comme la concession minière, confère des droits exclusifs à une compagnie pour explorer, exploiter et exporter le pétrole d'une zone pendant une durée prédéfinie. La compagnie est propriétaire du pétrole extrait de cette zone.
Contrat de Partage de Production* (CPP)	<p>Dans un CPP, l'entreprise va prendre en charge tous les coûts. Elle les déduira des bénéfices* afin de calculer les gains à se partager avec l'Etat.</p> <p>« <i>Profil Oil*</i> » (Pétrole rapportant des bénéfices) = Bénéfices* – « <i>Cost Oil*</i> » (pétrole couvrant le coût de revient)</p> <p>Le « <i>Profil Oil*</i> » sera alors partagé entre l'Etat et l'entreprise selon les proportions précédemment déterminées dans le CPP. Tout l'enjeu, pour l'Etat comme pour l'entreprise est de négocier la meilleure part possible.</p>
Contrat de partage des risques ( <i>joint ventures*</i> )	Ce contrat repose sur une gestion commune partagée entre l'Etat et l'entreprise. Elle implique notamment un partage des bénéfices* mais également des risques et de la responsabilité.

#### Pour plus d'informations :

Open Oil (2016), Les contrats pétroliers à la portée de tous, disponible sur : <http://openoil.net/understanding-oil-contracts-en-francais/>

Natural Resource Governance Institute (2015), NRG Reader, Granting rights to national resources-, disponible sur: [http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi\\_primer\\_granting-rights.pdf](http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_primer_granting-rights.pdf)

Ernst & Young, Global Oil and Gas tax Guide (2015), disponible sur: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-2015-Global-oil-and-gas-tax-guide/\\$FILE/EY-2015-Global-oil-and-gas-tax-guide.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-2015-Global-oil-and-gas-tax-guide/$FILE/EY-2015-Global-oil-and-gas-tax-guide.pdf)

**ANNEXE N°4 : PRINCIPAUX IMPÔTS SPÉCIAUX DES RÉGIMES MINIERES ET D'HYDROCARBURES**

Ce tableau a pour but de présenter simplement les principaux types d'impôts spéciaux relatifs aux activités extractives. Il n'existe pas d'impôt meilleur qu'un autre. Afin de juger de la qualité du régime fiscal s'appliquant au secteur extractif, il faudra prendre en compte de nombreux critères contextuels tels que : la qualité et la quantité des ressources naturelles, l'évolution des

cours des matières premières, l'avancée des différents projets extractifs sur le territoire (sont-ils plutôt en phase d'exploration ou bien d'exploitation ?) ou encore le type de projet offshore / onshore (les projets offshore engendrent souvent des coûts plus élevés pour l'entreprise, qui se voit, en contrepartie, très souvent exemptée de certaines taxes). Dès lors, il n'existe pas de régime fiscal

modèle et chaque Etat doit adapter son système fiscal aux spécificités de son secteur extractif. Cependant, il est essentiel que ce régime fiscal ne soit pas régressif mais stable ou progressif. En d'autres termes, si les profits de la compagnie augmentent dans la durée, les recettes de l'Etat doivent également augmenter proportionnellement, voire de plus en plus si les profits sont très élevés.

IMPÔTS	BASE DE L'IMPÔT	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS	TEMPORALITÉ DES RECETTES
<b>Redevance* / impôt basé/e sur des unités</b>	Prix fixe par unité extraite, par exemple en dollars US par tonne ou dollars US par mètre cube.	Recette stable ; Transparence ; Charge administrative raisonnable pour l'Etat et pour l'entreprise.	La maximisation des recettes est faible, c'est-à-dire qu'avec cette taxe fixe, l'Etat ne touche pas forcément une part optimale de la rente économique. Elle ne permettra pas de capter les profits exceptionnels en cas de forte hausse des prix des matières premières par exemple.	L'Etat ne perçoit aucune recette tant que la production n'a pas commencé.
<b>REDEVANCES* : Somme versée en échange de l'utilisation du gisement (propriété de l'Etat).</b>	Valeur réalisée des ventes ou Valeur brute du minerai / métal / hydrocarbure contenu dans le produit.	Garantit une redevance* tant que la mine ou le gisement de pétrole est exploité. Charge administrative raisonnable pour l'Etat et pour l'entreprise.	Les risques du marché sont partagés par le gouvernement et l'entreprise car l'impôt repose sur la vente du métal / minerai / hydrocarbure. Si les cours des matières premières sont bas, l'Etat percevra moins de recettes.	L'Etat ne perçoit aucune recette tant que la production n'a pas commencé.
<b>Redevance* / impôt basé/e sur le bénéfice</b>	Un pourcentage du bénéfice comptable du projet est prélevé par l'Etat.	La maximisation des recettes est élevée.	Une instabilité forte des recettes et des frais de mise en conformité coûteux pour l'entreprise et pour le gouvernement.	L'Etat ne perçoit aucune recette tant que la production n'a pas généré des profits.
<b>Redevance* / impôt hybride</b>	Redevance* spécifique minimum + un pourcentage prélevé sur le bénéfice	Une stabilité minimale de recettes est garantie et cela évite que l'Etat ne perçoive aucune recette si l'entreprise ne fait pas de bénéfice.	Le mécanisme étant complexe, les frais de mise en conformité sont élevés pour l'entreprise et l'Etat.	L'Etat ne perçoit aucune recette tant que la production n'a pas commencé.

## ANNEXE N°4 : PRINCIPAUX IMPÔTS SPÉCIAUX DES RÉGIMES MINIERES ET D'HYDROCARBURES

IMPÔTS	BASE DE L'IMPÔT	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS	TEMPORALITÉ DES RECETTES
<p><b>CONTRAT DE PARTAGE DE PRODUCTION* (CPP) :</b> Entre une entreprise et l'Etat.</p>	<p>L'Etat reste propriétaire des ressources naturelles. L'entreprise va prendre en charge tous les coûts. Elle les déduira des bénéfices* afin de calculer les gains à se partager avec l'Etat.</p>	<p>Transparent ; coûts assumés par l'entreprise, peu de risques pour l'Etat.</p>	<p>Le principal enjeu pour l'Etat est de négocier la meilleure part possible. Ces négociations entre l'Etat et l'entreprise vont nécessiter une expertise environnementale, technique et / ou financière. Or, en pratique, les gouvernements des pays en développement ont souvent moins accès aux informations clés et aux connaissances techniques que les entreprises pétrolières, ce qui désavantage l'Etat lors de ces négociations.</p>	
<p><b>DIVIDENDES* :</b> Part des bénéfices* nets d'une société versée aux actionnaires, à la fin de chaque exercice financier.</p>	<p>L'Etat peut être actionnaire de la société et donc recevoir, au choix, des dividendes, ou une partie de la production en nature qu'il pourra par la suite commercialiser.</p>	<p>Les dividendes* sont réputés stables même en cas de chute des prix.</p>		<p>A la fin de chaque exercice financier.</p>
<p><b>TAXE « UPLIFT » :</b> Taxe mise en place pour capter une part des profits exceptionnels</p>	<p>Un pourcentage des profits exceptionnels de l'entreprise est reversé à l'Etat.</p>	<p>Cette taxe permet de maximiser les recettes en cas de hausse importante des prix des matières premières.</p>		<p>Si profit exceptionnel pour l'entreprise.</p>
<b>PRIMES</b>	<b>Prime de signature</b>			Prime payée lors de la signature du contrat.
	<b>Prime de découverte</b>			Prime payée lors de la première découverte.
	<b>Prime de production</b>			Prime payée lorsque la production atteint un niveau défini.

## ANNEXE N°5 : PLAN BEPS DE L'OCDE ET PROJET DE DIRECTIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE CONTRE L'ÉVASION FISCALE.



### POUR ALLER PLUS LOIN

#### Dates clés à venir :

BEPS\* : Date de transmission des données aux administrations fiscales variable selon l'application du plan d'action BEPS\* dans les législations nationales.

**Le projet Reporting pays par pays de l'Union européenne** : la proposition adoptée par la Commission a été transmise au Parlement et au Conseil et est en cours de négociation entre ces trois institutions. Une fois adoptée, elle sera transcrite en droit interne par chaque Etat membre au plus tard un an après son entrée en vigueur.

Où suivre les avancées du mécanisme (sites internet utiles) :

- Site de la commission européenne :  
[http://ec.europa.eu/finance/company-reporting/country-by-country-reporting/index\\_fr.htm#cbcr-tax](http://ec.europa.eu/finance/company-reporting/country-by-country-reporting/index_fr.htm#cbcr-tax)
- Site de l'OCDE section BEPS :  
<http://www.oecd.org/ctp/beps.htm>
- Le site du groupe de société civile sur le plan BEPS :  
<https://bepsmonitoringgroup.wordpress.com/>

Longtemps mise de côté par les organisations économiques internationales, la question de l'évasion fiscale\* est aujourd'hui au centre des préoccupations. A la demande du G20, l'OCDE a mis en place un plan d'action pour lutter contre l'évasion fiscale\* des entreprises multinationales. L'Union européenne est quant à elle en train de préparer une directive qui mettra en œuvre le plan d'action de l'OCDE. Ces deux processus politiques internationaux sont présentés en annexe parce qu'ils ne prévoient pas encore à cette date (décembre 2016) un accès public aux informations traitées ou parce que le périmètre géographique défini n'inclut pas encore les pays en développement.

### ➔ PRÉSENTATION DES MÉCANISMES



#### Le Projet BEPS

Le projet BEPS\* (Base Erosion and Profit Shifting, lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices\*) de l'OCDE/G20, formellement adopté en novembre 2015 lors du Sommet G20 d'Antalya en Turquie, vise à mettre fin aux techniques d'évasion fiscale\* des multinationales, notamment en harmonisant les règles internationales en matière de fiscalité, afin de garantir un environnement fiscal transparent. Il formule des recommandations à destination des Etats et prévoit des standards minimum que les pays devront par la suite mettre en œuvre sur leurs territoires respectifs. Il s'agit d'un processus volontaire (« *soft law* »), c'est-à-dire que les pays sont libres de mettre en œuvre, ou non, le plan sur leurs territoires. Les Etats ont d'ores et déjà prévu

de se réunir de nouveau en 2020 afin de tirer les premiers enseignements de la mise en œuvre du plan et de le réviser si nécessaire.

**Le projet BEPS se divise en 15 actions.** Chaque action cible un élément de l'évasion fiscale\* utilisé par les entreprises et formule une série de recommandations à destination des Etats. Comme l'évasion fiscale\* n'impacte pas de la même manière les pays de l'OCDE et les pays en développement, certaines actions sont plus pertinentes que d'autres du point de vue des pays du sud et sont traitées plus en détails ci-dessous (ces actions sont surlignées dans la liste qui suit). Les situations problématiques qu'elles visent à résoudre ont été présentées pages 22-23.

**Action 1** : Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique

**Action 2** : Neutraliser les effets des dispositifs hybrides\*

**Action 3** : Concevoir des règles efficaces concernant les sociétés étrangères contrôlées\*

**Action 4** : Limiter l'érosion de la base d'imposition faisant intervenir les déductions d'intérêts et autres frais financiers

**Action 5** : Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance

**Action 6** : Empêcher l'octroi des avantages des conventions fiscales lorsqu'il est inapproprié d'accorder ces avantages

**Action 7** : Empêcher les mesures visant à éviter artificiellement le statut d'établissement stable

**Actions 8-10 :** Aligner les prix de transfert calculés sur la création de valeur

**Action 11 :** Mesurer et suivre les données relatives au plan BEPS

**Action 12 :** Règles de communication obligatoire d'information

**Action 13 :** Documentation des prix de transfert et déclarations pays par pays

**Action 14 :** Accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends

**Action 15 :** Elaboration d'un instrument multilatéral pour modifier les conventions fiscales bilatérales

#### ✓ **Erosion de la base fiscale par le financement et déductions d'intérêts (Action 4)**

Une des pratiques d'évasion fiscale\* les plus répandues consiste, pour une entreprise, à cumuler les déductions d'intérêts d'emprunts\* (voir schéma pp.22-23). En effet, la très grande majorité des systèmes fiscaux prévoit la possibilité pour les entreprises de déduire du montant de leur base imposable, parfois jusqu'à 50%, les intérêts qu'elles versent pour rembourser un emprunt. L'absence d'harmonisation fiscale entre les pays facilite les dispositifs de double déduction.

L'action 4 du plan BEPS<sup>1</sup> propose aux pays d'encadrer la pratique de déduction au titre d'intérêt d'une entité à un certain pourcentage de son résultat, avant déduction des impôts, charges d'intérêts, amortissement et provisions (EBITDA – « *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization* »). L'OCDE préconise une fourchette de ratio allant de 10 à 30%. En d'autres termes, l'entreprise ne pourra pas déduire plus de 30% de son résultat comptable au titre d'intérêts. Cette approche se rattache directement au bénéfice imposable de la société généré par son activité économique. Si la société déclare peu de bénéfices\*, elle sera moins taxée au regard de l'impôt sur les bénéfices\* d'une société mais ne pourra déduire qu'une somme limitée au titre des intérêts versés. Plus les bénéfices\* seront faibles, plus la déduction des intérêts sera limitée.

Cette action 4 est fondamentale car l'usage de ces pratiques abusives de déductions est très répandu, et prive les Etats de recettes fiscales importantes. Dans son rapport « *Calling Time* »<sup>2</sup>, l'ONG Action Aid a estimé que la sous-capitalisation volontaire

d'une filiale ghanéenne d'un groupe d'entreprises (dont la maison mère est basée au Royaume Uni), qui se finançait grâce à des prêts intra-groupe, et dont elle déduisait les intérêts versés de sa base imposable, représentait un manque à gagner annuel pour le Ghana de 76.000 £ (environ 107.415 dollars US).

#### ✓ **Lutte contre la manipulation des prix de transferts (Action 8 et 10)**

Les actions 8 et 10 visent à encadrer les pratiques liées aux prix de transfert\* (voir schéma pp.22-23) L'action 8 se concentre sur la manipulation des prix de transferts\* d'actifs incorporels\* et sur la valeur à attribuer à ces derniers. Elle propose notamment des recommandations relatives au principe de pleine concurrence et une approche sur la fixation de prix appropriés pour ces transferts d'actifs incorporels\*.

L'action 10 s'attaque aux transactions à risques et à leur requalification en prix de transfert\*.

Les autres mesures importantes pour les pays en développement sont décrites dans le tableau ci-contre.



#### **Projet de directive de la Commission européenne contre l'évasion fiscale**

En janvier 2016, la Commission européenne a présenté un « paquet de mesures » destiné à mettre en place une fiscalité plus simple et plus équitable au sein de l'UE. Le paquet contient un projet de directive contre l'évasion fiscale\* des entreprises qui reprend les recommandations du plan BEPS\* et entend contrôler :

› Les règles sur les sociétés étrangères contrôlées\* : afin de dissuader les entreprises européennes de transférer leurs bénéfices\* à l'étranger vers une société étrangère contrôlée\* pour échapper à l'impôt, la directive prévoit que ces fonds, tout en restant transférables, pourront être taxés dans l'Union européenne.

› Les règles d'exonération d'impôt : afin d'empêcher la double non-imposition, les Etats de l'UE pourront taxer les dividendes<sup>3</sup> s'ils considèrent qu'ils n'ont pas été correctement taxés dans le pays d'origine. Auparavant, ces dividendes\* étaient considérés comme déjà taxés et ne pouvaient pas faire l'objet d'une nouvelle taxation sur le territoire européen.

› L'imposition à la sortie : afin de dissuader les en-

1 OCDE (2015), BEPS Rapports finaux 2015, Action 4 : Limiter l'érosion de la base d'imposition faisant intervenir les déductions d'intérêts et autres frais financiers. Disponible en lecture en ligne sur : <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/limiter-l-erosion-de-la-base-d-imposition-faisant-intervenir-les-deductions-d-interets-et-d-autres-frais-financiers-action-9789264250154-fr.htm>

2 Op. Cit.

3 Une entreprise A investit dans une autre entreprise B située dans un pays tiers B à la fiscalité avantageuse. L'entreprise B reverse les dividendes\* à l'entreprise A. Ces dividendes\* sont considérés comme ayant déjà été taxés dans le pays B, or dans la pratique, de nombreux pays ne taxent pas ces dividendes.

## Autres mesures du plan BEPS à fort impact pour les pays en voie de développement

ACTIONS	PRATIQUES VISÉES	IMPACT SUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	RECOMMANDATION DE BEPS*
Action 6	L'octroi abusif d'avantages fiscaux aux entreprises multinationales par les Etats.	Les pays en développement sont les premières victimes de l'octroi abusif d'avantages fiscaux. Pour attirer les investissements étrangers, ces pays ont recours à de nombreuses incitations fiscales, ce qui a pour conséquence une érosion de la base d'imposition du pays et ne présente en contrepartie que très peu d'avantages pour ces derniers <sup>1</sup> . En 2005, 80% des Etats d'Afrique subsaharienne accordaient des exonérations temporaires d'impôt aux entreprises multinationales <sup>2</sup> .	Le plan BEPS* recommande l'adoption de règles anti-abus qui visent notamment le chalandage fiscal* (« <i>treaty shopping</i> »). Le modèle de convention fiscale de l'OCDE a été révisé afin de prévoir une mention rappelant que ces conventions fiscales ne doivent pas être utilisées pour permettre la double non-imposition. Enfin, l'OCDE prône une coopération entre les pays au niveau régional.
Action 7	Le recours abusif aux Sociétés Etrangères Contrôlées* par les multinationales pour transférer leurs bénéfices* dans des pays à faible taux d'imposition.	En théorie, les bénéfices* générés par l'activité d'une société étrangère ne sont imposables dans un Etat que si une entreprise y possède un établissement stable. Afin d'éviter de payer des impôts dans les pays en développement, les entreprises peuvent par exemple avoir recours à des commissaires plutôt que d'y établir une filiale. L'activité exercée est la même que celle d'une filiale mais les bénéfices* engendrés sur le territoire ne sont pas taxés.	BEPS* préconise une révision de la définition de sociétés étrangères contrôlées afin de mettre fin à ces pratiques.

entreprises de transférer leurs brevets vers un pays à faible imposition et diminuer ainsi le montant des impôts sur les bénéfices\* à payer dans l'UE, la directive prévoit que les pays de l'UE pourront taxer le brevet au moment de son transfert.

> La déductibilité des intérêts : comme le préconise le plan BEPS\*, la déduction d'intérêt sera limitée<sup>4</sup>.

> Le cadre pour lutter contre les dispositifs hybrides\*<sup>5</sup> : pour lutter contre le recours aux dispositifs hybrides\* afin de cumuler plusieurs déductions d'impôts, ces mêmes déductions ne seront plus possibles que dans un seul Etat membre.

Enfin, la proposition de directive contient également un dispositif général anti-abus, qui dote les Etats membres de moyens d'action contre les planifications fiscales agressives, lorsqu'aucune autre règle mentionnée ci-dessus ne s'applique. Cette directive entrera en vigueur sur le territoire de l'Union européenne et n'impactera pas les pays en développement, c'est pourquoi elle n'est présentée ici que succinctement.

4 Le projet de directive reprend le ratio préconisé par BEPS. Voir plus haut.

5 Voir schéma pages 22-23

### ➔ LE REPORTING PAYS PAR PAYS

L'un des autres éléments phares de ce paquet de mesures est le *Reporting* pays par pays prévu par l'Action 13 du plan BEPS\*, qui sera également transposé en droit européen par la modification, annoncée en avril 2016, de la directive comptable 2013/34/UE qui complète le paquet anti évasion fiscale\* de janvier 2016



### SECTEURS ET ENTREPRISES CONCERNÉS

#### ✓ Secteurs

A la différence d'autres mécanismes qui visent uniquement le secteur extractif ou les banques, le projet BEPS\* et le paquet de mesures européennes concernent tous les secteurs d'activité sans exception.

#### ✓ Entreprises concernées



#### BEPS\*

Toutes les multinationales localisées dans un pays de l'OCDE ou du G20 pour lesquelles le chiffre d'affaires excède 750 millions d'euros. Ce seuil exclut de fait 85 à 90% des groupes d'entreprise de l'obligation de déclaration<sup>6</sup>.

6 OCDE (2015), Plan BEPS rapports finaux, Action 13 : instruction relative à la documentation de prix de transfert



### Proposition de Reporting pays par pays de l'UE

Toutes les multinationales ayant une activité au sein de l'Union européenne et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 millions d'euros. Les entreprises concernées ont l'obligation de publier les informations sur leurs activités et celles de leurs filiales dans le territoire de l'Union européenne et dans des territoires définis comme paradis fiscaux<sup>7</sup>. Cela exclut donc les pays en développement de ce reporting. A noter que, plutôt que de se baser sur les critères de l'OCDE, l'Union européenne aurait pu (et peut encore) retenir une définition moins restrictive des entreprises multinationales puisqu'officiellement elle considère qu'une entreprise est définie comme grande notamment à partir d'un chiffre d'affaires de 40 millions d'euros (voir page 9)



#### INFORMATIONS DISPONIBLES

Pour chacune des juridictions fiscales où elles exercent des activités, les entreprises concernées doivent divulguer chaque année une déclaration indiquant :

- Le chiffre d'affaires
- Le bénéfice avant impôts
- Les impôts sur les bénéfices acquittés et ceux dus
- Le nombre d'employés
- Le capital social
- Les bénéfices non distribués
- Les actifs corporels

Elles doivent identifier chacune des entités du groupe qui exercent des activités dans la juridiction fiscale donnée, et indiquer la nature de ces activités.



#### MODALITÉS DE PUBLICATION ET PUBLICITÉ DES DONNÉES

##### Publication des données



#### BEPS

Le Plan BEPS\* préconise que les premiers rapports soient transmis par les multinationales aux administrations fiscales des pays du siège social de l'entreprise pour l'exercice fiscal commençant le 1er janvier 2016, mais chaque Etat est libre de fixer ses propres règles en la matière.

et au reporting pays par pays [en ligne]. Disponible sur : <http://www.oecd.org/fr/ctp/beps-action-13-instructions-relatives-documentation-prix-de-transfert-declaration-pays-par-pays.pdf>

<sup>7</sup> La nouvelle liste des paradis fiscaux de l'Union européenne devrait être publiée dans le courant de l'année 2017



### Proposition de Reporting pays par pays de l'UE

Cette proposition de directive va maintenant être transmise au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne. Une fois adoptée, elle devra être transposée dans la législation nationale de tous les États membres de l'Union, dans un délai d'un an à compter de son entrée en vigueur<sup>8</sup>.

#### Accessibilité des données



#### BEPS

En vertu du plan BEPS\*, ces données ne devront pas être rendues publiques. Elles devront être transmises à l'administration fiscale du pays du siège de l'entreprise.

Il existe pour les pays membres de l'OCDE un système d'échange automatique d'informations entre les administrations fiscales. Ce système ne concerne pour l'instant que les pays de l'OCDE et quelques pays tiers du G20. Les administrations fiscales des pays du sud n'auront donc pas pour l'instant accès à ces informations, tout comme la société civile et les organisations engagées sur cette thématique.

Bien que non publiques, ces informations peuvent le cas échéant être transmises aux autorités fiscales des pays du sud si elles en font la demande et dans le cadre d'un accord d'échange d'informations fiscales entre les pays souvent inclus dans les conventions fiscales bilatérales.

De plus, en janvier 2016, l'OCDE a invité tous les pays qui le souhaitent à rejoindre un nouveau forum pour la mise en œuvre du projet BEPS\*. Pour rejoindre le forum, les pays doivent souscrire au projet BEPS\* et mettre en œuvre les standards minimum prévus dans les différentes actions du plan BEPS\*<sup>9</sup>. Cette participation représente pour les pays en développement une opportunité certaine de peser dans la finalisation de l'élaboration des normes fiscales du projet BEPS\* et de voir ainsi leurs intérêts propres pris en compte. Néanmoins, cela représente également un défi

<sup>8</sup> L'entrée en vigueur intervient 21 jours après la publication de la directive au journal officiel de l'Union européenne.

<sup>9</sup> OCDE (2016), Centre de politique et d'administration fiscale. Tous les pays et juridictions intéressés pourront s'unir aux efforts de la communauté internationale menés à l'initiative de l'OCDE et du G20 pour combler les lacunes du système fiscal international [en ligne], disponible sur : <http://www.oecd.org/fr/ctp/tous-les-pays-et-juridictions-interesses-pourront-sunir-aux-efforts-de-la-communaute-internationale-menes-a-linitiative-de-locde-et-du-g20-pour-combler-les-lacunes-du-systeme-fiscal-international.htm>

énorme car ces pays ne possèdent pas nécessairement les moyens législatifs, administratifs et techniques pour mettre pleinement en œuvre les mesures préconisées par le plan BEPS\*. En effet, les pays en développement devront par exemple, considérablement renforcer leurs capacités dans le domaine de l'échange de renseignements afin de se conformer aux exigences du « Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements » de l'OCDE en matière d'échange automatique d'informations. L'échange automatique d'informations fiscales repose sur le principe de réciprocité entre les administrations fiscales, ce qui implique une harmonisation des modes et des formats de transmission des données fiscales entre tous les pays. En d'autres termes, ces pays devront se doter de moyens législatifs techniques et humains (en formant des agents spécialisés par exemple) pour se mettre au niveau des pays développés. Cela représente un coût très important pour les pays en développement. Il est donc essentiel que les pays qui souhaitent rejoindre le forum pour la mise en œuvre de l'OCDE reçoivent une assistance, au minimum technique.

Ainsi, le Groupe de travail de l'OCDE sur la fiscalité et le développement a mis en place 2 projets pilotes au Kenya et au Ghana pour aider ces pays à constituer un réseau de mécanismes sur l'échange de renseignements entre Etats<sup>10</sup>. D'autre part, l'OCDE travaille actuellement avec deux organisations fiscales régionales, l'ATA (African Tax Administration forum<sup>11</sup>) et le CIAT (Inter-American Center of Tax Administrations<sup>12</sup>), pour mettre en place un programme d'assistance auprès des pays en développement sur les thématiques d'érosion de la base fiscale et d'évasion fiscale\*.

Tout en considérant que ce plan d'action est une avancée importante en matière de lutte contre l'évasion fiscale\*, de nombreuses organisations de société civile ont néanmoins regretté que celui-ci ait été élaboré sans que les pays en développement puissent pleinement prendre part aux processus de décision (certains n'ont été que « consultés ») alors qu'ils sont fortement invités à l'appliquer et sont souvent les premières victimes des pratiques combattues par le plan<sup>13</sup>.



#### Projet de directive européenne

Ces derniers mois, les organisations de société civile européennes sont intervenues auprès de la Commission européenne afin d'obtenir un Reporting pays par pays totalement public et qui s'appliquerait largement aux entreprises ainsi qu'à leurs filiales. Le 12 avril 2016, la Commission a rendu publique sa proposition de Reporting pays par pays. Cette proposition est jugée décevante par les OSC. En effet, bien que public, ce reporting européen n'aura pas d'impact direct pour les pays en développement puisqu'il concerne uniquement les activités des multinationales sur le territoire européen et dans des paradis fiscaux dont la liste doit être élaborée courant 2017. Au cours de la négociation entre la Commission européenne, le Parlement et les Etats membres, il sera peut-être possible de renforcer le texte en élargissant le *reporting* à tous les pays et à toutes les grandes entreprises telles que définies par l'Union européenne (voir page 9)

10 OCDE, la fiscalité et le développement, disponible sur : <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/fiscalite-internationale/lafiscaliteetledeveloppement.htm>

11 <http://www.ataftax.org/fr/Pages/default.aspx>

12 <http://www.ciat.org/index.php/en.html>

13 Pour plus de détails sur la position des OSC voir (en anglais) <https://bepsmonitoringgroup.wordpress.com/>

## GLOSSAIRE :

Les définitions rassemblées dans ce glossaire se basent notamment sur les documents suivants : le glossaire de l'ITIE<sup>1</sup>, le glossaire du rapport « En quête de transparence, sur la piste des banques françaises dans les paradis fiscaux »<sup>2</sup> ainsi que le glossaire du rapport Open Oil sur les contrats pétroliers<sup>3</sup>.

**Actif incorporel** : Actif sans aucune constitution physique, matérielle ou corporelle mais dont l'existence se justifie par les droits qu'il confère à son propriétaire. Les actifs incorporels relèvent le plus souvent de la propriété intellectuelle et/ou industrielle : les brevets, les dessins et modèles, les marques, la propriété littéraire et artistique (les droits d'auteur et les droits de reproduction), les logiciels et bases de données.

**Année fiscale** : Période utilisée pour les calculs financiers d'un pays, peut être distincte de l'année civile.

**Bénéfice** : Excédent net de revenu par rapport aux charges, conformément aux règles de comptabilité applicables. Le bénéfice peut être déterminé avant et/ou après déduction des impôts dus applicables.

**BEPS** : *Base Erosion and Profit Shifting*, érosion de la base d'imposition et transferts de bénéfices. Terme utilisé pour décrire le transfert de bénéfices imposables depuis le pays où les revenus ont été générés vers des pays à fiscalité avantageuse voire nulle, qui n'ont aucunement contribué à la création de valeur économique. Ce transfert provoque « l'érosion » de l'assiette

d'imposition (la base fiscale) des pays où l'activité est réalisée, et réduit de ce fait les recettes fiscales de ce pays. Cet acronyme désigne également le plan d'action de l'OCDE, adopté par le G20 en novembre 2015, pour lutter contre ces phénomènes.

**Chaîne de valeur des industries extractives** : Phases qui vont de l'extraction des ressources naturelles à l'utilisation finale des revenus en passant par le traitement et la vente de ces ressources.

**Chalandage fiscal** : Le chalandage fiscal est une démarche consistant à effectuer des comparaisons et des recherches systématiques des conventions fiscales internationales donnant ainsi la possibilité à une ou des sociétés de minimiser leurs contributions fiscales.

**Contrat de partage de production** : Contrat portant sur la production pétrolière pour laquelle la compagnie pétrolière chargée de l'exploitation supporte tous les frais d'exploration et de production, ces frais n'étant pas remboursables si aucune découverte n'en résulte dans la zone couverte par le contrat; le gouvernement et le sous-traitant sont tous deux payés en nature sur la ressource produite.

**Cost oil** : Pétrole (ou gaz) qui est partagé avec la compagnie pétrolière (ou gazière) à un taux défini, en accord avec une formule détaillée dans le contrat de partage de production correspondant. Ceci permet à la compagnie de se rembourser les dépenses encourues sur le projet.

**Dépenses sociales** : Paiements effectués en nature par des entreprises pour des services sociaux, comme la construction d'écoles, de routes ou autres, ou fourniture directe de ces services par ces entreprises.

**Dispositif hybride (définition de l'OCDE<sup>4</sup>)** : Dispositif qui exploite les différences d'instruments, d'entités ou de transferts des régimes fiscaux entre deux ou plusieurs pays. Ces dispositifs sont le plus souvent utilisés en vue d'obtenir une double déduction d'impôt (comme présenté dans le cas fictif du schéma pages 22-23) ou encore une déduction/non inclusion, c'est-à-dire que l'entreprise déduit les intérêts dans un pays et n'est pas soumise à l'impôt pour la somme reçue dans l'autre pays.

**Dividendes** : Paiement à un partenaire ou à un actionnaire, effectué sur les bénéfices d'une entreprise au titre du retour sur investissement.

**Evasion fiscale** : Pratique d'un particulier ou d'une entreprise afin de réduire ses contributions fiscales en transférant ses revenus et actifs dans des territoires à fiscalité faible ou nulle, au détriment du pays où la richesse a été générée. L'évasion fiscale reste dans la limite de la légalité (contrairement à la fraude fiscale) mais se situe dans une « zone grise » créée par la marge d'interprétation laissée par les textes juridiques, les différences entre les systèmes fiscaux de chaque Etat, et donc le manque d'harmonisation fiscale internationale.

**Exonération fiscale** : Mesure d'incitation gouvernementale proposant une réduction ou une suppression de taxes aux entreprises pour une certaine période de temps. Les dispenses fiscales sont fréquemment utilisées dans les pays en développement pour aider à stimuler les investissements étrangers.

**Flux illicites de capitaux** : Il s'agit des fonds qui sont reçus, transférés ou utilisés de façon illégale. Ces fonds proviennent ordinairement de trois sources: l'évasion fiscale commerciale, la falsification des

1 ITIE (n.d). Glossaire. Disponible sur : <https://eiti.org/fr/document/glossaire>

2 Secours catholique- Caritas France, CCFD-Terre Solidaire et Oxfam France (2016). « Rapport : En quête de transparence, sur la piste des banques françaises dans les paradis fiscaux », op. cit.

3 Open Oil (2016). Les contrats pétroliers à la portée de tous, disponible sur : <http://openoil.net/understanding-oil-contracts-en-francais/>

4 [http://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/HYBRIDS\\_FR\\_Final\\_October2012.pdf](http://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/HYBRIDS_FR_Final_October2012.pdf)

factures dans le commerce international, et des prix de transfert abusifs; des activités criminelles telles que le trafic de drogues, la traite des personnes, les transactions illégales sur les armes, la contrebande, la corruption active et la concussion de fonctionnaires corrompus.<sup>5</sup>

**Fond souverain :** Les fonds souverains (*sovereign wealth funds*) sont des fonds d'investissement publics détenus par des États qui cherchent à faire fructifier leur épargne nationale.

**Industries extractives :** Désigne généralement les secteurs pétrolier, gazier et minier.

**Joint-venture :** Groupe de sociétés, pouvant comporter une entreprise d'État, réunies pour effectuer des explorations et exploiter d'une manière prospective des minerais ou des hydrocarbures dans une zone donnée conformément aux termes d'un contrat commun.

**Prime de signature :** Paiement préalable exigé par les autorités de certains pays hôtes avant les activités d'exploration en échange du droit d'explorer une zone donnée.

**Prix de transfert :** Prix auquel une filiale d'une grande entreprise achète et vend des biens ou services ou partage des ressources avec une autre filiale de la même entreprise dans un autre pays. Des prix de transfert exagérés peuvent gonfler les bénéfices dans les juridictions à faible taux d'imposition et les réduire dans celles à taux d'imposition élevé.

Par exemple, la vente par une filiale à une autre de la production de minerais à un prix en-deçà de la valeur du marché peut servir à réduire le revenu déclaré par l'entreprise au gouvernement, limitant ainsi les impôts à payer. De même l'achat d'un bien ou d'un service d'une société sœur à un prix gonflé peut permettre à une entreprise d'augmenter les coûts qu'elle déclare, ce qui lui permet d'augmenter ses déductions et de payer moins d'impôts sur le revenu.

Ce commerce intragroupe est régi par le principe de l'OCDE dit «de pleine concurrence», imposant de respecter les mêmes conditions au sein d'un même groupe que pour des échanges avec des entreprises tierces. Ces transactions intragroupes sont très souvent montrées du doigt dans les pratiques d'évasion fiscale, notamment en ce qui concerne les prix pratiqués lors des transactions d'actifs incorporels, comme les marques ou les brevets.

**Processus Kimberley :** Système international de certification et de traçabilité pour le commerce des diamants bruts. L'objectif premier de cette certification est d'éviter que le commerce des diamants bruts ne serve à financer les conflits armés.

**Profit oil :** Quantité de pétrole brut / gaz qui reste à diviser entre le gouvernement et la compagnie pétrolière/gazière exploitante après couverture des frais, par le système du *cost oil / cost gas*, et paiement des redevances et autres impôts (le cas échéant), en vertu d'un contrat de partage de la production.

**Projet Offshore/ Onshore :** Terme qui désigne les gisements et les installations pétrolières situées en mer. À l'inverse les projets Onshore sont situés sur les continents.

**Propriété réelle :** Désigne la (les) personne(s) physique(s) qui est (sont) propriétaire(s) de, ou qui contrôle(nt), en dernier lieu, une entreprise, une licence ou toute autre propriété.

**Redevabilité :** Principe consistant pour un individu ou une organisation à rendre compte de ses activités, à en assumer la responsabilité et à divulguer les informations nécessaires en toute transparence.

**Redevances :** Paiement pour l'extraction de ressources minérales, versé au gouvernement hôte (qui peut aussi être une administration régionale, provinciale et/ou locale).

**Seuil de signification :** Seuil à partir duquel un paiement est significatif. Un paiement est considéré comme significatif si son omission ou sa déclaration inexacte peuvent avoir une incidence majeure sur l'exhaustivité du rapport de divulgation final.

**Société étrangère contrôlée :** Filiale d'une entreprise domiciliée à l'étranger.

**Taxe sur la valeur ajoutée :** Taxe appliquée à chaque stade de la fabrication et de la vente d'un produit ou service. Abréviations : TVA. Les règles d'un système de TVA sont précisées au niveau national et varient d'un pays à l'autre. Généralement, la TVA qu'une entreprise paie sur des biens peut être déduite de la TVA qu'elle facture sur la vente de biens ou la fourniture de services. La différence est payée au gouvernement (ou versée par le gouvernement). L'exportation de pétrole et de gaz est généralement exemptée de TVA.

<sup>5</sup> Définition retenue dans le Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique (2015). Conférence conjointe Union Africaine /Commission Economique pour l'Afrique des ministres des finances, de la planification et du développement économique. [en ligne] Disponible sur [https://www.francofonie.org/IMG/pdf/fluxfinanciersillicites\\_rapport\\_francais.pdf](https://www.francofonie.org/IMG/pdf/fluxfinanciersillicites_rapport_francais.pdf)

Voir également le document du Global Financial Integrity (en anglais) : <http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/09/GFI-Analytics.pdf>



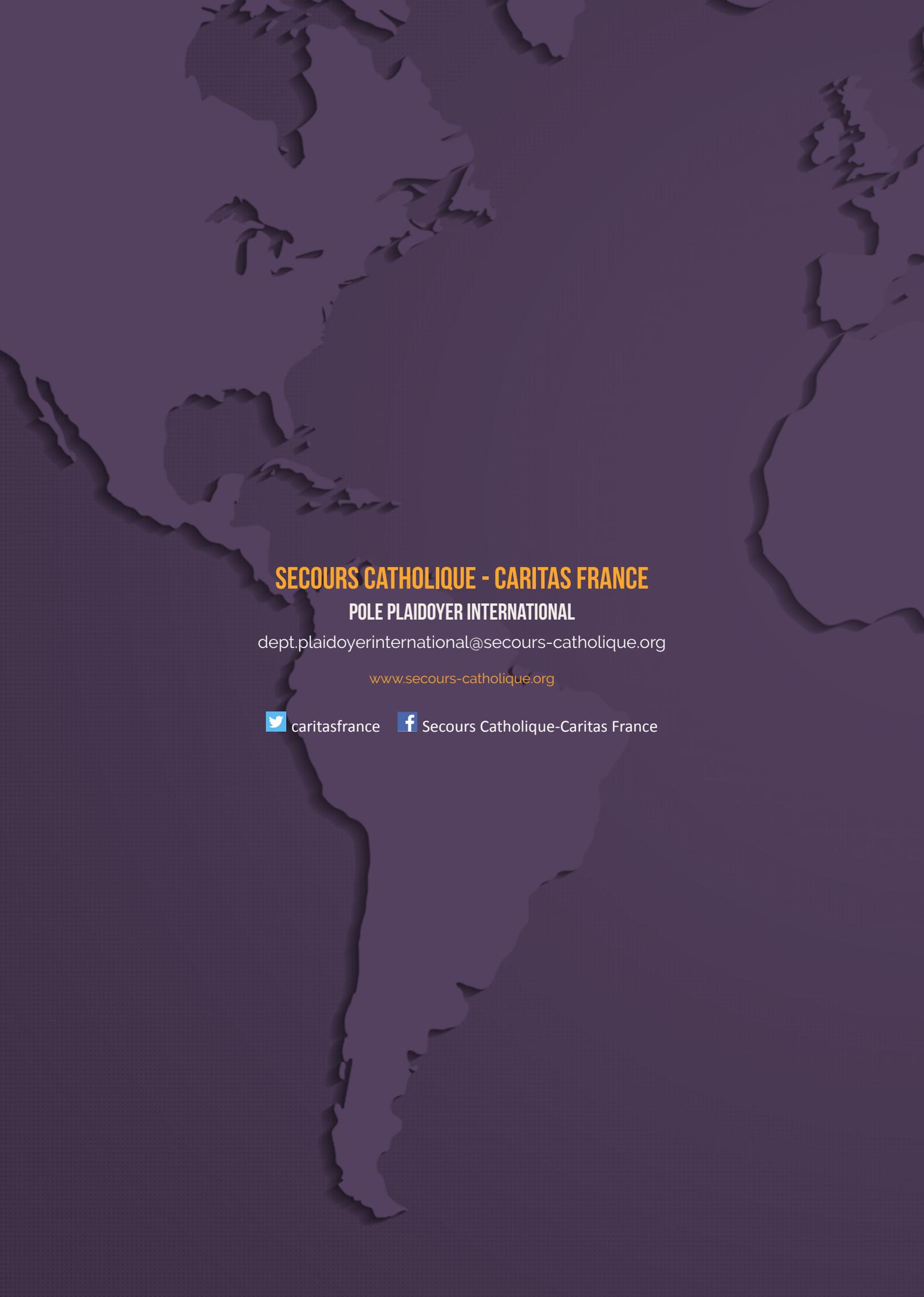
**AVEC LA PARTICIPATION DE :**



**Auteurs :** Amaya London et Grégoire Niaudet

**Avec les contributions de :** Charlotte Boyer (Publiez Ce Que Vous Payez Coalition Congo - Brazzaville, Javier Jahnke (Red Muqui), Emilie Johann (Secours Catholique-Caritas France), Brice Mackosso (Commission Diocésaine Justice et Paix de Pointe Noire), Christian Mounzeo (Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme, RPDH), Alice Powell et Abdoulaye Seydou (Réseau des Organisations pour la Transparence et l'Analyse Budgétaire, ROTAB PCQVP-NIGER).

**Nous remercions les personnes suivantes pour leurs commentaires et leurs précieuses contributions :** Zara Aghanyan (Caritas Arménie), Gustave Assah (Social Watch Bénin), Jean Marc Bikoko (Centrale Syndicale du secteur Public, CSP) Christian Chavagneux, Aurore Chaillou, Monseñor Héctor Fabio Henao (Secretariado Nacional de Pastoral Social - Cáritas Colombiana), Elver Fernando Herrera Arenas (Secretariado Nacional de Pastoral Social - Cáritas Colombiana), Félix Koane Kouamé (Centre De Recherche Et D'action Pour La Paix, CERAP), Emmanuel Njikam (Dynamique citoyenne), Marc Ona Essangui (Brain Forest Gabon), Quentin Parrinello (PCQVP-France / OxfamFrance), Ni Ni Winn (Myanmar Alliance Transparency Accountability Coalition, MATA).



## **SECOURS CATHOLIQUE - CARITAS FRANCE**

### **POLE PLAIDOYER INTERNATIONAL**

dept.plaidoyerinternational@secours-catholique.org

[www.secours-catholique.org](http://www.secours-catholique.org)



caritasfrance



Secours Catholique-Caritas France