



**TAX JUSTICE
NETWORK
AFRICA**

*La gouvernance
de la fiscalité des
ressources
naturelles en
Afrique*

Elimane POUYE

Tax officer_DGID_Sénégal



**TAX JUSTICE
NETWORK
AFRICA**

Sommaire

I Gouvernance normative

A Législation supranationale 

B Législation nationale 

II Gouvernance institutionnelle

A Collecte des revenus 

B Gestion des revenus 

III Problématiques horizontales

A Les défis et les enjeux de la Gouvernance fiscale du secteur 

B Recommandations 



Introduction

Gouvernance

La gouvernance publique désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale.

« La gouvernance d'un système désigne les mécanismes au moyen desquels les mandataire(s) et les mandants articulent leurs intérêts et aplanissent leurs différences afin de réaliser leurs objectifs. La gouvernance désigne, par ailleurs, les institutions, qui influent sur l'exercice des pouvoirs dans les entités concernés. Enfin, la gouvernance d'un système est décrite par l'interaction participative entre les acteurs concernés à tous les niveaux ». En matière fiscale la gouvernance renvoie aux politiques et à l'administration de l'impôt.

Fiscalité

Le concept de « fiscalité » des ressources naturelles se définira, dans une approche extensive, comme l'ensemble des prélèvements opérés au profit de l'Etat ou des collectivités territoriales. Qu'il s'agisse des prélèvements de droit commun ou des impôts et taxes se rattachant spécifiquement au secteur extractif ; que ces prélèvements trouvent leur siège dans le CGI ou dans un autre texte ; que ces impôts et taxes soient collectés ou non par l'administration fiscale.

Ressources naturelles

Le terme ressources naturelles ou « industries extractives » renvoie ici au champ circonscrit par l'ITIE, qui englobe « l'ensemble des activités primaires d'exploitation des ressources naturelles non renouvelables, c'est-à-dire, le secteur des ressources pétrolières, gazières et minières ».



I. Gouvernance normative

Instruments juridiques qui encadrent la gestion de la fiscalité des ressources naturelles



01

A. Législation supranationale

a. La Vision Minière Africaine (VMA)

En février 2009, les Chefs d'Etats et de gouvernements africains ont adopté la Vision minière africaine (VMA) qui repose sur le développement d'une nouvelle approche intégrée de l'exploitation des ressources minérales. La VMA est soutenue par une volonté politique, une bonne compréhension des avantages que l'Afrique peut tirer du boom des matières premières.

La VMA préconise une gestion plus avantageuse des ressources. Elle montre comment les régimes miniers pourront mieux contribuer au développement local, en s'assurant que les populations actives et les communautés jouissent des retombées bénéfiques des opérations à grande échelle de l'industrie minière et en veillant à la protection de leur environnement. En cela, la VMA préconise un véritable changement de paradigme. Elle offre des possibilités de bâtir une nouvelle convergence stratégique autour d'un projet africain commun porté par l'ensemble des acteurs africains et leurs partenaires extérieurs.



A. Législation supranationale

La Vision Minière Africaine (VMA)



1. Amélioration de la qualité des données géologiques



2. Amélioration de la capacité de négociation des contrats



3. Amélioration de la capacité de gouvernance du secteur minier



4. Amélioration de la capacité de gestion des richesses minières



5. Pallier l'insuffisance des infrastructures en Afrique

A. Législation supranationale

b. Le Code minier communautaire

Dans le cadre de l'harmonisation des politiques socio-économiques, l'UEMOA a adopté en 2003 un Code minier communautaire: Règlement n°18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003 afin d'encadrer les législations nationales en matière minière. Le Code communautaire comporte certaines zones d'ambiguïté par rapport aux législations nationales. En tant que "règlement", norme de portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les Etats membres, il y a lieu de s'interroger sur l'imbricolage juridique découlant de la coexistence de ces deux dispositifs et surtout de ses conséquences en terme de sécurité juridique pour les investisseurs et pour les Etats parties.

Le 28 juillet 2017 les pays de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) ont fait la présentation de l'esquisse du Code Minier Communautaire. Un Projet de texte visant à harmoniser la gestion des ressources minérales dans toute la zone. L'étude sur l'élaboration d'un Code Minier Communautaire a été entreprise depuis le mois de mai 2016 à Douala, la capitale économique du Cameroun. L'objectif : développer et proposer, sur la base des lois minières déjà en vigueur dans la sous région CEMAC, une esquisse adaptée aux principes de la VMA.

La finalité est une harmonisation qui prend en compte les cadres institutionnels et législatifs, les régimes miniers et fiscaux, les obligations sociales et environnementales et autres aspects fondamentaux des pays membres.



B. Législation nationale

Le Code Général des Impôts

La Loi n°2012-31 du 31 décembre 2012 portant Code général des impôts (CGI) constitue le cadre juridique de droit commun qui encadre toute la fiscalité des ressources minérales.

Le CGI dispose en tout ce qui concerne, à la fois, les prélèvements appliqués que des exonérations accordées au secteur minier.

Les exonérations du secteur minier s'insèrent désormais dans le cadre du droit commun incitatif. Innovation majeure à l'occasion de la réforme fiscale de 2012, la mise en place du droit commun incitatif a consisté à la suppression de toutes les dispositions fiscales contenues dans les lois autres que le CGI, notamment le Code minier de 2003, et à leur rapatriement dans le CGI. Elle a abouti à une rationalisation des exonérations tant du point de vue de leur durée que de leur contenu. C'est la loi n°2012-32 du 31 décembre 2012 qui a consacré cette mutation importante.

Le Code minier

En dépit de la centralisation des dispositions fiscales dans la loi n°2012-31 du 31 décembre 2012 portant CGI, le Code minier, adopté à travers la loi n°2016-32 du 08 novembre 2016, contient encore des dispositions fiscales.

En effet, ce Code régit les taxes spécifiques applicables au secteur minier, notamment les redevances minières, les taxes superficielles, les droits d'entrée. Les modalités de recouvrement des droits et redevances afférents à l'exploitation des substances minérales sont définies par le décret n°2017-459 du 20 mars 2017 fixant les modalités d'application de la loi n°2016-32 du 8 novembre 2016 portant Code minier.

Le Code pétrolier

Le Code pétrolier, objet de la loi n° 2019-03 du 1er février 2019 contient encore des dispositions fiscales relatives au:

- paiement des frais d'instruction
- la prise de participation de la société pétrolière nationale
- droits fixes d'entrée
- bonus de signature
- paiement du loyer superficiaire
- redevance
- prélèvement douanier sur les exportations
- engagements de dépenses sociales



II. Gouvernance institutionnelle

Mécanismes de collecte des revenus liées aux ressources naturelles



02

A. Mécanisme de collecte des revenus

a. Les impôts et taxes de droit commun

La Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) est compétente en ce qui concerne les impôts d'Etat ainsi que ceux des collectivités territoriales.

Pour les IMPÔTS D'ETAT, la DGID est compétente pour *l'assiette et le recouvrement*. Il s'agit de : l'Impôt sur les Sociétés (impôt sur les bénéfices) payés sous forme d'acomptes provisionnels aux mois de février, avril et juin (articles 212 à 224 du CGI); de la Taxes sur la valeur ajoutée (TVA) et autres impôts indirects acquittée mensuellement (articles 363, 450 et 451 du CGI); des RAS sur Salaires, des RAS sur les sommes versées à des tiers et des RAS sur les redevances : mensuelle (articles 192 à 195 du CGI); de l'IRVM/IRC : avec un acompte en janvier et un solde en juillet (article 95 du CGI); des droits d'enregistrement et de publicité foncière : paiement occasionnel et des droits de timbre : mensuellement, le cas échéant.

Pour les IMPÔTS LOCAUX, la DGID est compétente pour *l'assiette* alors que la Direction générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT) est compétente pour le recouvrement desdits impôts. Il s'agit des Contributions foncières (CFPB et CFPB) et de la Contribution économique locale payées annuellement.

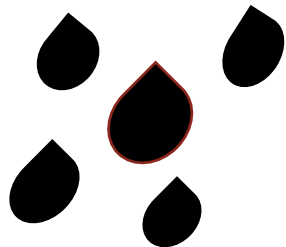


A. Mécanisme de collecte des revenus

b. La fiscalité spécifique

1. Secteur extractif : les modalités de recouvrement des redevances minières, des droits fixes d'entrée et la redevance superficielle sont fixées par le décret n°2017-459 du 20 mars 2017 fixant les modalités d'application de la loi n°2016-32 du 8 novembre 2016 portant Code minier définit lesdites.

Droits d'entrée fixes: *liquidés et acquittés en un seul versement après l'établissement du titre minier et de son renouvellement*



Redevance minière: *acquittée dans le mois qui suit chaque trimestre de production*

Redevance superficielle: *acquittée en même temps que les droits d'entrée fixes pour la 1^{ère} année et au renouvellement*



A. Mécanisme de collecte des revenus

b. La fiscalité spécifique

1. **Secteur extractif** : les modalités de recouvrement des redevances minières, des droits fixes d'entrée et la redevance superficielle sont fixées par le décret n°2017-459 du 20 mars 2017 fixant les modalités d'application de la loi n°2016-32 du 8 novembre 2016 portant Code minier définit lesdites.



A. Mécanisme de collecte des revenus

b. La fiscalité spécifique

2. Secteur pétrolier et gazier

Les modalités de recouvrement des prélèvements spécifiques au dit secteur sont fixées par la loi n° 2019-03 du 1^{er} février 2019 portant Code pétrolier du Sénégal:

Loyer superficiaire: à compter de la signature du contrat pétrolier/du renouvellement du titre minier d'hydrocarbures/ 0 l'extension de sa période de validité

Redevance sur la valeur des hydrocarbures produits: modalités de recouvrement précisées dans le contrat de partage de production

Des engagements de dépenses sociales: montants de ces fonds sont fixés dans le contrat pétrolier conclu avec le titulaire



B. *Gestion des revenus collectés*

a. Centralisation des données de recouvrement

- ❑ La DGCPT (le Trésor) centralise les données sur les recouvrements, tant pour l'Etat que pour les collectivités locales;
- ❑ La DGID tient la comptabilité en recouvrement et par rapport aux objectifs mais difficiles conciliation en raison de la diversité des acteurs intervenants dans la chaîne fiscale des revenus.
- ❑ Absence d'intégration des données

b. Allocations des revenus collectés

- ❑ Planification des dépenses budgétaires de façon générale au **DGB**
- ❑ Absence d'un cadre de gestion particulière des revenus miniers dans le TOFE
- ❑ Principe d'universalité en matière budgétaire et règles de la non affectation des recettes et de la fongibilité des crédits



C. Statistiques sur les revenus

Tableau n°1 : Revenus du secteur extractif par origine (2017)

Revenus du secteur extractif 2017	Milliards FCFA	%
Revenus provenant du secteur minier	107,3	84,7%
Revenus provenant du secteur des hydrocarbures	19,4	15,3%
Total	126,7	100%

Les revenus générés par le secteur extractif en 2017 ont été affectés à 85,8% au Trésor Public. Le reste des revenus est réparti entre le compte d'exploitation de la société national Petrosen, les fonds propres des organismes collecteurs et de la caisse de sécurité sociale, les fonds revenant à l'UEMOA et à la CEDEAO, et les dépenses sociales. Le détail des revenus extractifs par affectation se présente comme suit :

Tableau n°2 : Revenus du secteur extractif par affectation (2017)

Revenus du secteur extractif 2017	Milliards FCFA	%
Revenus repris dans le Budget de l'Etat (1)	108,7	85,8%
Revenus encaissés par PETROSEN	3,3	2,6%
Revenus encaissés dans les fonds propres des organismes collecteurs	7,1	5,6%
Revenus revenants aux UEMOA et CEDEAO	5,5	4,3%
Paiements sociaux	2,1	1,7%
Total	126,7	100,0%

Source : Déclarations ITIE

III. Problématiques horizontales

LES DEFIS ET LES ENJEUX D'UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DE LA FISCALITE
DES RESSOURCES NATURELLES

03

A. *Les défis et les enjeux de la Gouvernance fiscale du secteur des ressources naturelles*

a. Les Défis

- ❑ Flux financiers liés aux pratiques d'optimisation favorisés par les lois ;
- ❑ Faible contribution du secteur extractif est liée la fiscalité et à la faible industrialisation et au déficit dans l'optimisation du contenu local ;
- ❑ Nécessité de prendre en compte les générations futures dans la répartition des revenus générés par le secteur extractif ;
- ❑ Nécessité de fixer le bonus de signature en fonction de la superficie et de la situation off-shore et on-shore ;
- ❑ Introduction de tous les types de bonus dans le code pétrolier ;
- ❑ Problématiques des clauses de stabilisation les contrats pétroliers dans la perspectives de leur renégociation.
- ❑ Éviter la concurrence fiscale
- ❑ Pluralité des acteurs



Recommandations sur la gouvernance fiscale

- Harmoniser les codes miniers avec le code communautaire de la zone;
- L'existence de dispositions fiscales spécifiques complique la lecture des dispositions fiscales applicables au secteur minier ou au secteur pétrolier. Pour avoir une vue d'ensemble de la fiscalité minière il est envisageable de prévoir dans le Code général des impôts un livre spécifique sur les dispositions fiscales spécifiques ;
- Mettre en place un système intégré de gestion de l'information financière ;
- Coordination entre administrations pour la production de données fiables ;
- Renforcer les moyens techniques et spécialiser les agents de l'Administration pour un contrôle efficace des sociétés multinationales ;
- Renforcer la pratique des brigades mixtes entre la douane et de l'administration fiscale et services techniques ;
- Institution d'une taxe sur le pétrole brut pour motiver la transformation locale ;



Recommandations sur la gouvernance fiscale

- La détermination des provisions est réglée par les entreprises et relève du droit comptable. En effet la loi fiscale ne regarde que la déductibilité fiscale ;
- Les impôts locaux dans l'exploitation off-shore ne peuvent être imputés aux collectivités locales ces dernières n'ayant pas de domaine maritime. ;
- Il n'existe pas dans le Code Général des impôts une fiscalité verte mais plutôt dans le nouveau code forestier et dans le code de l'environnement même si ces dispositions ne sont pas appliquées ;
- Une des faiblesses de la fiscalité réside dans l'absence de corrélation entre l'impôt et les données macroéconomiques : pas de calculs économétriques pour mesurer les l'impact des variations de l'impôt surtout en ce qui concerne les exonérations ;
- La séparation entre ordonnateur et aspects fiscaux ;
- La publication régulière de rapports sur les dépenses fiscales ;
- Le suivi des réformes au niveau communautaire pour éviter avec les contradictions avec le Code minier communautaire ;
- L'attribution des blocs après la réforme du code pétrolier ;
- L'introduction de tous les types de bonus pour renforcer l'assiette ;
- La finalisation des études sur la possibilité d'introduire des taxes dans la phase de développement ;



**Thank you
Merci
Jerējēf
Jokkondial
Al barka**

